



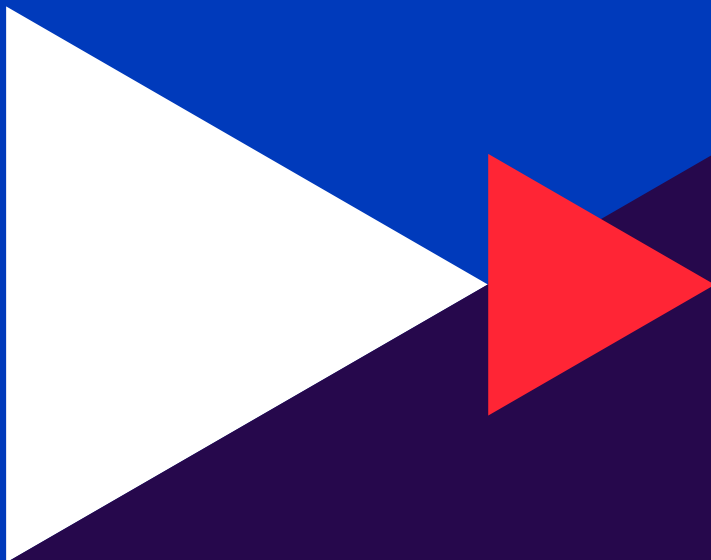
Organización
Internacional
del Trabajo

► ILC.110/DG/APP

► La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados

Memoria del Director General – Anexo

Conferencia Internacional del Trabajo
110.ª reunión, 2022



▶ **La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados**

Memoria del Director General - Anexo

ISBN 978-92-2-031722-8 (impreso)
ISBN 978-92-2-031723-5 (Web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2022

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.

► Prefacio

De conformidad con el mandato que la Conferencia Internacional del Trabajo me ha confiado, este año envié una nueva misión encargada de elaborar un informe sobre la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Los miembros de la misión visitaron la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, así como Gaza, Israel y el Golán sirio ocupado. Tuve la oportunidad de conversar por videoconferencia con los mandantes de la OIT en la República Árabe Siria y el jefe de la misión se reunió en el Cairo, también por videoconferencia, con representantes de la Organización Árabe del Trabajo.

En los territorios árabes ocupados y en Israel, los miembros de la misión mantuvieron conversaciones exhaustivas con representantes de la Autoridad Palestina (AP), del Gobierno de Israel, de organizaciones de empleadores y de trabajadores de Palestina y de Israel, con ciudadanos del Golán sirio ocupado, con representantes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, así como con empresarios y trabajadores. Toda la información que facilitaron ha guiado la elaboración del presente informe. Estos miembros también realizaron varias visitas provechosas sobre el terreno.

Quisiera expresar mi agradecimiento a todos los interlocutores por su cooperación, pues reafirmaron una vez más el amplio apoyo concitado por los valores que encarna la Organización Internacional del Trabajo y la labor que esta realiza de continuo con todos sus mandantes. Como siempre, los miembros de la misión trabajaron con el objetivo de proceder a una evaluación completa, precisa e imparcial de la situación que atraviesan los trabajadores de los territorios árabes ocupados.

Desde hace más de cuatro decenios, los sucesivos Directores Generales de la OIT hemos venido presentando cada año a la Conferencia Internacional del Trabajo un informe relativo a la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados, de conformidad con lo dispuesto en la resolución de la Conferencia de 1980.

Debo decir que en esta ocasión ha sido un ejercicio saludable releer el prefacio de mi primer informe, de 2013, en el cual ya señalé que «[p]ara evitar una espiral descendente hacia la crisis y la desesperación, primero es necesario entender que la situación actual es insostenible y lo seguirá siendo mientras no radique en la justicia social». A la sazón resalté que la persistencia de la ocupación y la expansión de las actividades de asentamiento bloqueaban la economía palestina. Advertí de los peligros de una erosión grave de la confianza en la capacidad de las instituciones palestinas para lograr un crecimiento con un trabajo decente y respetuoso con los derechos fundamentales. Destiqué la situación alarmante que imperaba en Gaza y que amenazaba con volverse insostenible. Me referí a la ausencia de progreso en la superación de la división palestina y a la crisis fiscal de la Autoridad Palestina. Mi opinión era que Israel debía relajar y levantar las restricciones impuestas a las personas y a las empresas, y que la comunidad internacional no debía conformarse con formular promesas y expresar deseos.

Sin embargo, la situación descrita en el presente informe muestra que todas estas consideraciones siguen siendo de actualidad, y ello da la medida de las frustraciones y la falta de progreso que se han venido acumulando en los últimos años. Este informe tiene el mérito de ofrecer una visión objetiva y desapasionada de la evolución de la situación registrada en los territorios árabes ocupados a la luz de los objetivos y del mandato de la OIT. Indica posibles vías de progreso a las que la OIT está, como siempre, dispuesta a contribuir. Un progreso cuya materialización depende, empero y en última instancia, de la voluntad política de los protagonistas israelíes y palestinos, así como de su

disposición a trabajar de consuno, y también depende del apoyo y el sostenimiento de la comunidad internacional, que implica la perseverancia de los donantes.

Todos estos componentes deberían combinarse en los próximos años con una eficacia muy superior a la lograda en los diez últimos, para que la situación de los trabajadores de los territorios mejore de suerte que a estos depare perspectivas de trabajo decente y que a todas las personas que viven en la región ofrezca garantías básicas de estabilidad, seguridad y paz.

Mayo de 2022

Guy Ryder
Director General

▶ Índice

	Página
Prefacio	3
Introducción	7
Capítulo 1. Se han levantado las medidas de confinamiento pero persiste la ocupación.....	9
Capítulo 2. Recuperación frágil y desigual del mercado de trabajo después de la pandemia de COVID-19.....	14
Capítulo 3. El impacto de la ocupación en los derechos de los trabajadores	32
Capítulo 4. Gobernanza y fortalecimiento institucional en un contexto de inestabilidad permanente.....	44
Capítulo 5. Un futuro incierto para los trabajadores del Golán sirio ocupado.....	56
Observaciones finales.....	58
Anexo. Lista de interlocutores.....	61

► Introducción

1. En el presente informe del Director General se exponen las conclusiones de la misión anual que la OIT organiza para evaluar la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Como en años anteriores, esta misión se llevó a cabo en cumplimiento de la resolución que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 66.^a reunión (1980) sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes en Palestina y en otros territorios árabes ocupados en relación con la situación de los trabajadores árabes ¹. Examinó la situación de los trabajadores del territorio palestino ocupado (la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental, y Gaza) y del Golán sirio ocupado ².
2. Los representantes del Director General se guiaron por los principios y objetivos consagrados en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, incluida la Declaración de Filadelfia, así como por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, por la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, y por la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. También se atuvieron a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, incluido el Llamamiento mundial de 2021 a la acción para una recuperación centrada en las personas que sea inclusiva, sostenible y resiliente ³, así como a los principios sentados en las normas internacionales del trabajo aplicables y a aquellos enunciados por los órganos de control de la OIT.
3. Cuando los representantes del Director General examinaron todas las cuestiones que debían tratarse, tanto a lo largo de la misión como durante la elaboración del presente informe, tuvieron como siempre en mente las normas 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 debida a las personas civiles en tiempo de guerra). Se conformaron asimismo a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, incluidas las resoluciones del Consejo de Seguridad 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), 1860 (2009) y 2334 (2016). También tuvieron presente la opinión consultiva que la Corte Internacional de Justicia pronunció el 9 de julio de 2004 ⁴.
4. El Director General encomendó la dirección de la misión al Sr. Frank Hagemann, Director del Departamento de Reuniones, Documentos y Relaciones Oficiales. El equipo de la misión estuvo

¹ OIT, [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](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 66.^a reunión, 1980.

² Como se señaló en informes 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 el Informe del Director General sobre los territorios árabes ocupados. Según la posición adoptada por el Gobierno de Israel, el Golán, al que se han aplicado la legislación, la jurisdicción y la administración israelíes, no constituye uno de esos territorios. En vista de estas consideraciones, 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». Se recuerda a este respecto 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.

³ OIT, [Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas que sea inclusiva, sostenible y resiliente](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 109.^a reunión (2021).

⁴ CIJ, Corte Internacional de Justicia, [«Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado»](#), en Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias, opinión consultiva, 9 de julio de 2004.

integrado por el Sr. Tim De Meyer, Consejero Principal del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo; el Sr. Kee Beom Kim, Especialista en Políticas Macroeconómicas y de Empleo del Departamento de Política de Empleo; el Sr. Konstantinos Papadakis, Especialista Principal del Departamento de Gobernanza y Tripartismo, y la Sra. Lisa Tortell, Jurista Especialista del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Además, el Sr. Mounir Kleibo, Representante de la OIT en Jerusalén; la Sra. Rasha El Shurafa, Funcionaria de Programas, de la Oficina del Representante de la OIT en Jerusalén, y la Sra. Dalal Abu Saleh, Auxiliar de Operaciones de la Oficina del Representante de la OIT en Jerusalén, contribuyeron a los preparativos de la misión y apoyaron a los miembros de esta última en la realización de su labor. El Sr. Tariq Haq, Especialista Principal en Políticas de Empleo del Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT para los Estados Árabes, actuó como asesor técnico.

5. Los miembros de la misión visitaron los territorios árabes ocupados e Israel del 26 de marzo al 7 de abril de 2022. Los representantes del Director General mantuvieron consultas con los interlocutores israelíes y palestinos, así como con los del Golán sirio ocupado⁵. Se reunieron con representantes de varios ministerios e instituciones de la Autoridad Palestina y del Gobierno de Israel, con interlocutores sociales palestinos e israelíes, con representantes de organizaciones no gubernamentales y de centros de investigación, así como con empresarios y trabajadores. Los miembros de la misión también consultaron a representantes de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.
6. Los miembros de la misión celebraron asimismo consultas por videoconferencia con representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores de la República Árabe Siria el día 10 de marzo de 2022, y el jefe de la misión mantuvo consultas con la Organización Árabe del Trabajo el 16 de marzo de 2022.
7. El Director General tiene una vez más la satisfacción de señalar que sus representantes gozaron de la cooperación incondicional de todas las partes, tanto árabes como israelíes, para conseguir la información fáctica que fundamenta el presente informe. Se toma nota con gratitud de las declaraciones escritas recibidas.
8. En el presente informe se refleja toda la información oral y escrita obtenida por los miembros de la misión, además de otros datos, estudios e informes pertinentes. La información que los interlocutores de la misión transmitieron oralmente fue analizada con particular detenimiento y, en la medida de lo posible, contrastada con otros datos disponibles. Los miembros de la misión examinaron con imparcialidad y objetividad la situación de los trabajadores palestinos y demás trabajadores árabes.

⁵ En el anexo al presente informe se facilita la lista de los interlocutores.

► Capítulo 1. Se han levantado las medidas de confinamiento pero persiste la ocupación

9. El año 2021 debería haber marcado para los trabajadores palestinos y sus familias el inicio de una recuperación sostenible e inclusiva de la crisis causada por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la persistencia de la ocupación inhibe todo repunte resiliente del mercado laboral, oscurece las perspectivas de resolución pacífica del conflicto israelí-palestino y debilita aún más las instituciones de gobierno palestinas. La crisis presupuestaria que atraviesa la Autoridad Palestina, debida en parte a la ocupación y agravada por la merma del apoyo recibido de los donantes⁶, contrarresta los estímulos económicos y reduce la eficacia de las medidas de alivio social. Muchos palestinos tienen por tanto un número limitado de opciones, a saber: permanecer subutilizados en el incierto mercado de trabajo palestino; arriesgarse a crear empresas en tan impredecible e inhóspito entorno, o aventurarse a pasar la barrera de separación y a utilizar el sistema de permisos israelí para encontrar empleos mejor retribuidos en Israel y sus asentamientos. Además, las crecientes tensiones vienen a socavar la recuperación económica, ya de por sí endeble.

El mercado de trabajo después de la pandemia: escaso potencial de resiliencia

10. La pandemia da tregua a la economía palestina y a las perspectivas permitidas a los trabajadores palestinos en el mercado de trabajo. Después de dispararse a principios de 2022 con la variante ómicron, el número de casos activos de COVID-19 disminuye en el territorio palestino ocupado, donde la cobertura total de vacunación se sitúa en un 49 por ciento, aún muy por debajo del objetivo del 90 por ciento señalado por el Ministerio de Salud⁷.
11. El crecimiento económico ha comenzado a recuperarse, pero debería perder fuelle y no volver a los niveles prepandémicos hasta 2023⁸. La creación de empleo va a la zaga del crecimiento y la pobreza sigue en auge⁹. El desempleo ha seguido aumentando; en 2021 se situó en el 26 por ciento y la subutilización de la fuerza de trabajo se mantuvo en un 34 por ciento. Estas cifras ocultan grandes diferencias. En Gaza, por ejemplo, donde el desempleo alcanzó un 47 por ciento, frente a un 16 por ciento en la Ribera Occidental, tres de cada cuatro jóvenes graduados estaban desempleados en 2021. En el territorio palestino ocupado, dos de cada tres jóvenes graduadas seguían desempleadas y la tasa total de desempleo femenino era del 43 por ciento. Los hombres tienen cuatro veces más probabilidades que las mujeres de incorporarse al mercado de trabajo.
12. Según los indicadores de calidad del empleo, la recuperación inclusiva y resiliente es un objetivo aún lejano. El empleo informal representó tres cuartas partes del aumento del empleo en 2021, año en que en torno a la mitad de los trabajadores asalariados del sector privado palestino fueron contratados sin formalización escrita. Apenas uno de cada tres trabajadores asalariados cotizó a un fondo de pensiones y solo la mitad de las trabajadoras asalariadas del sector privado tuvieron

⁶ Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (UNSCO), *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 17 de noviembre de 2021, anexo, gráfico 5.

⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), *Occupied Palestinian Territories – Key Facts and Figures*, marzo de 2022, 5 (no publicado).

⁸ Fondo Monetario Internacional, «*IMF Staff Concludes Visit to West Bank and Gaza*», comunicado de prensa, 10 de marzo de 2022.

⁹ Todos los indicadores relativos al mercado de trabajo mencionados en el presente capítulo proceden de datos facilitados por la Oficina Central Palestina de Estadística (PCBS).

derecho a una licencia por maternidad retribuida. En 2021, la Autoridad Palestina elevó el salario mínimo mensual de 1 450 a 1 880 nuevos séqueles israelíes (de 450 a 585 dólares de los Estados Unidos), que aun pagados tenían pocas probabilidades de mantener a un trabajador y a su familia por encima de la línea de pobreza ¹⁰. En Gaza, más de 8 de cada 10 trabajadores cobraban apenas más de un tercio del nuevo salario mínimo legal. El trabajo infantil, aunque nocivo, siguió manifestándose como mecanismo de compensación, señaladamente en Gaza.

13. La debilidad del crecimiento, las altas cotas de desempleo, la pobreza de los trabajadores y otras diferencias observadas en la calidad del empleo obligan a los palestinos a buscar empleo en Israel, donde los salarios medios son el doble de altos. Las oportunidades de un trabajo mejor remunerado en Israel generan ingresos hartos necesarios para los trabajadores palestinos y sus familias, pero la amplitud del fenómeno está provocando, a su vez, una escasez de competencias y fuerza de trabajo en ciertos ámbitos y sectores del mercado de trabajo palestino.
14. Como en el pasado, los palestinos que trabajan en Israel experimentan unas dificultades que les exponen especialmente a la explotación. En 2021, la mitad de los permisos otorgados aún lo fueron por conducto de intermediarios. Si bien los contingentes de permisos se determinan ahora con independencia de los empleadores, la reforma del régimen de permisos no se ha traducido aún en resultados concretos para los trabajadores palestinos. Queda por ver si las medidas proyectadas, como el pago digital de los salarios en las cuentas bancarias de los trabajadores palestinos, lograrán atajar las actuales prácticas abusivas y reducir el poder de los intermediarios de permisos.
15. Ha aumentado el número de trabajadores indocumentados que cruzan a Israel en la clandestinidad, incluso por boquetes abiertos en la barrera de separación. Las autoridades israelíes estiman que entre 30 000 y 40 000 palestinos trabajaron en el país sin permiso en 2021. Tras una serie de atentados terroristas mortales perpetrados en Israel en marzo de 2022, algunas voces israelíes alertaron de la amenaza que esos boquetes suponían para la seguridad. El hecho de que estos existan desde hace ya muchos años delata una dinámica inevitablemente vinculada al mercado de trabajo para la cual deberán encontrarse soluciones coordinadas ¹¹.
16. Confrontados a una escasez de oportunidades de empleo en el país y a unas posibilidades de circulación y desarrollo limitadas, muchos palestinos optan por trabajar en los asentamientos israelíes. En 2021, unos 37 000 trabajadores palestinos encontraron empleo en los asentamientos israelíes de la Ribera Occidental, esencialmente en el sector de la construcción. Como en años anteriores, los interlocutores de la misión han denunciado la peligrosidad de las condiciones laborales, la frecuente aplicación de salarios inferiores al mínimo legal, incidentes de acoso sexual de mujeres y el recurso al trabajo infantil.
17. En Gaza, el riesgo de colapso humanitario se gestiona ampliando el número y la variedad de permisos para que los gazatíes trabajen en Israel, y modulando las restricciones a las importaciones en Gaza de materiales susceptibles de ser utilizados con fines tanto civiles como militares. Sin embargo, las importantes restricciones de «doble uso» impuestas por Israel, que varían a menudo, siguen socavando la reconstrucción de Gaza, al comprometer el crecimiento de la productividad y distorsionar el mercado de trabajo. Ello ha agravado la desindustrialización e

¹⁰ PCBS, *Poverty Profile in Palestine, 2017*.

¹¹ Yaniv Kubovich, «Why Nobody Wants to Seal Israel's Separation Barrier», *Haaretz*, 6 de abril de 2022.

inflado la participación del sector de los servicios en el empleo ¹². En 2021, la suma de los sectores agrícola e industrial de Gaza representó tan solo un 17 por ciento del PIB, frente a un 27 por ciento en 1994 ¹³.

La ocupación gana terreno

18. En 2021, la ocupación se intensificó y la expansión de los asentamientos prosiguió. El número de viviendas construidas en los asentamientos de la zona C ¹⁴ y de puestos de avanzada se multiplicó respecto al año anterior. Además, las autoridades israelíes demolieron cada vez más hogares y lugares de trabajo palestinos al amparo de normativas de planificación que rara vez permiten a los palestinos conseguir permisos de construcción. Aumenta el número de personas desplazadas y de medios de vida afectados. En 2021, se aceleró el ritmo de las agresiones violentas cometidas por colonos contra los palestinos y sus bienes. Los colonos actúan a menudo con impunidad y a veces con protección militar. Resulta preocupante que en 2021 también aumentara el número de palestinos e israelíes muertos en el contexto de la ocupación y el conflicto.
19. En Jerusalén Oriental, los palestinos siguieron tropezando con un sinnúmero de obstáculos para obtener permisos de construcción, víctimas de una discriminación efectiva producto de la legislación y las políticas israelíes de planificación y zonificación ¹⁵. La insuficiente inversión en las escuelas palestinas provocó altas tasas de abandono escolar. Los palestinos suelen tener dificultades en encontrar oportunidades de empleo e ingresos suficientes para poder vivir en la ciudad. Los que proceden de otros lugares de la Ribera Occidental en busca de empleo en Jerusalén Oriental deben ser titulares de unos permisos que son difíciles de obtener. Las empresas palestinas de la ciudad quedan, de hecho, aisladas de sus mercados tradicionales y también de las tierras interiores. La actividad de la sociedad civil sigue contrayéndose. En abril de 2022, el Gobierno israelí extendió la prohibición de trabajar dentro de los límites municipales, impuesta desde antiguo a la Cámara de Comercio de Jerusalén. También se extendió la prohibición a otras 27 organizaciones de la sociedad civil.

Una gobernanza del mercado de trabajo debilitada por la ocupación, lentitud de la reforma institucional y quiebra de confianza

20. La limitada autonomía y capacidad institucional de la Autoridad Palestina coarta el progreso y la eficacia de las reformas en ámbitos importantes, como el derecho del trabajo y la seguridad social, los servicios de empleo y bienestar social, la seguridad y salud en el trabajo, y la formación profesional. Los palestinos de la Ribera Occidental y Gaza señalan una pérdida de confianza en las instituciones de la Autoridad Palestina, aquejada de un déficit de legitimidad ¹⁶. A finales

¹² UNCTAD, *Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado*, 20 de septiembre de 2021, párr. 56; Gisha - Legal Center for Freedom of Movement, *Red Lines, Gray Lists - Israel's Dual-Use Policy and the Gaza Reconstruction Mechanism*, 11 de enero de 2022.

¹³ Grupo Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 17 de noviembre de 2021, 16-17.

¹⁴ 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 pequeñas localidades y las áreas periurbanas, 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.

¹⁵ OCHA, Key Facts and Figures.

¹⁶ Palestinian Center for Policy and Survey Research, «Pre-Local Elections: Palestinian Public Opinion Poll», 14-23 de octubre de 2021; «Public Opinion Poll (No. 82)», 8-11 de diciembre de 2021; «Public Opinion Poll (No. 83)», 22 de marzo de 2022.

de 2021 y principios de 2022, los palestinos de la Ribera Occidental participaron en las elecciones a los consejos municipales, que los candidatos independientes ganaron tras obtener dos tercios de los escaños. La Autoridad Palestina no ha fijado nuevas fechas para las elecciones presidenciales y legislativas que en 2021 se aplazaron *sine die*, ya que Israel no confirmó que los comicios pudieran celebrarse en Jerusalén Oriental.

21. Los interlocutores de la misión resaltaron la necesidad de revitalizar la reconciliación interna y la responsabilización de los dirigentes palestinos mediante elecciones nacionales encaminadas a restaurar la confianza en las instituciones palestinas y dinamizar la gobernanza del mercado de trabajo. También es capital actuar en estos ámbitos prioritarios en busca de la solución de dos Estados, sin la cual los palestinos no podrán hacer realidad sus aspiraciones de autodeterminación. Se necesita un compromiso más genuino de la comunidad internacional para desbloquear el proceso de reconciliación.

Estancamiento del proceso de paz

22. El proceso de paz y las perspectivas de una solución de dos Estados siguen estancados, a falta de negociaciones significativas. El Secretario General de las Naciones Unidas sigue subrayando que la solución de dos Estados es la única salida viable al conflicto ¹⁷. Sin embargo, las propuestas de celebrar una conferencia internacional para reimpulsar la solución de dos Estados ¹⁸ han sufrido varios reveses y el Gobierno israelí formado en junio de 2021 ha indicado que hoy no vislumbra posibilidades de que se reanuden las conversaciones de paz ¹⁹. Además, el conflicto de Ucrania está restando influencia al Cuarteto de Oriente Medio y, si bien cabría aprovechar los acuerdos bilaterales entre Israel y varios países árabes para mejorar la situación económica de los palestinos, es poco probable que excluir a estos últimos del proceso permita reavivar el proceso de paz de manera significativa.
23. El Grupo de Múnich, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de Alemania, Egipto, Francia y Jordania, subrayó en su última declaración «la importancia de abrir horizontes políticos y económicos» en ausencia de negociaciones de paz significativas. Se trataría de adoptar «medidas destinadas a fomentar la confianza mutua con base en compromisos recíprocos, a fin de mejorar las condiciones de vida del pueblo palestino» ²⁰.
24. Algunos arquitectos de los Acuerdos de Oslo llegaron a la conclusión de que el *statu quo* no era aceptable y que generaría más conflictos violentos, por lo que resolvieron elaborar una propuesta con miras a la conformación de una «Confederación de Tierra Santa» ²¹. Esta propuesta propiciaría la solución de dos Estados mediante la introducción de una fase transitoria durante la cual Israel y Palestina cohabitarían en una confederación. Por ahora no se sabe a ciencia cierta si la propuesta cosechará apoyo político.

Horizontes políticos y económicos

25. Los trabajadores del territorio palestino ocupado son los primeros en ser penalizados por el estancamiento de las negociaciones de paz, las limitaciones impuestas por la ocupación y las

¹⁷ Naciones Unidas, «Rejecting Piecemeal Approaches, Secretary-General Says Concrete Steps Urgently Needed to Achieve Two-State Solution, as Palestinian Rights Committee Begins 2022 Session», 8 de febrero de 2022.

¹⁸ Véase el discurso del Presidente Abbas ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2021.

¹⁹ *Times of Israel*, «Bennett Says He Won't Meet Mahmoud Abbas, Palestinian State a 'Terrible Mistake'», 14 de septiembre de 2021.

²⁰ Véase *Joint Statement on the Middle East Peace Process*, 19 de febrero de 2022.

²¹ Hiba Hussein y Yossi Beilin, *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution*, febrero de 2022.

divisiones internas. Pese a los signos de recuperación advertidos en 2021, la resiliencia socioeconómica no pasa de ser una mera aspiración. Los empleos escasean, la protección de los trabajadores es esporádica, y el trabajo decente y los ingresos son insuficientes. Los trabajadores de la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, tienen pocas oportunidades y viven en condiciones de precariedad. La situación es aún peor en Gaza, fuera de cuya Franja casi nadie puede circular. Para los palestinos que trabajan en Israel y los asentamientos, el desequilibrio de poder entre los trabajadores y sus empleadores se ve acentuado por los obstáculos físicos y burocráticos vinculados a la ocupación y por la falta de representación de los palestinos.

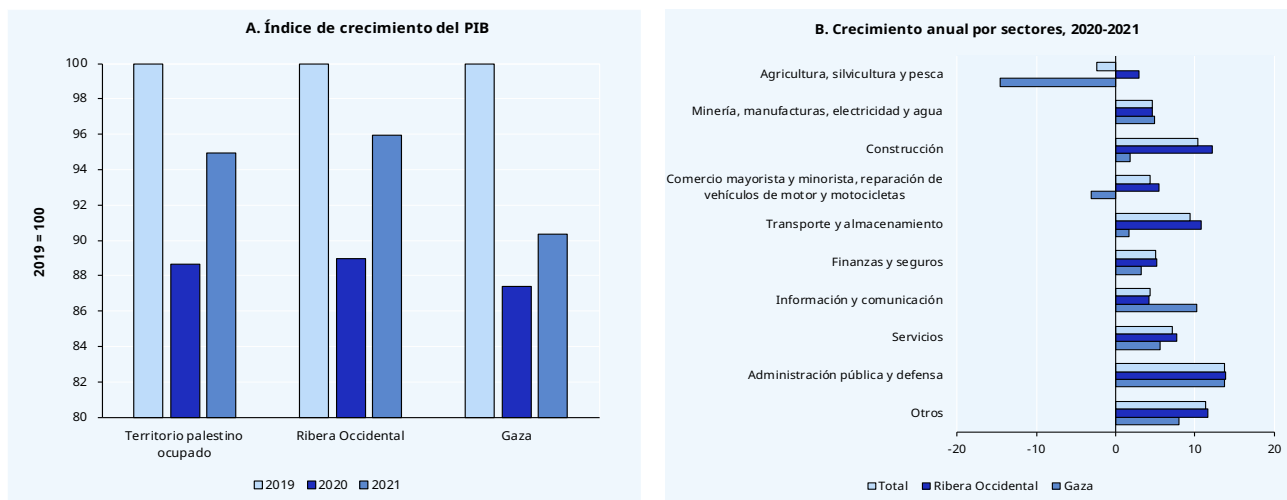
- 26.** Los atentados terroristas, las muertes y las tensiones registrados en Israel y el territorio palestino ocupado, que se intensificaron durante esta misión y la redacción del presente informe, proyectan una sombra alargada. En ambos lados han caído o resultado heridos civiles, entre ellos, hombres y mujeres trabajadores o empleadores, atrapados en un conflicto que trasciende todos los aspectos de la vida. Esta es la realidad que el proceso de paz procura remediar y que condiciona el funcionamiento del mercado de trabajo. Garantizar un trabajo decente a las trabajadoras y los trabajadores palestinos presupone que se atienda no solo a los horizontes políticos, sino también a los económicos.

► Capítulo 2. Recuperación frágil y desigual del mercado de trabajo después de la pandemia de COVID-19

Evolución macroeconómica: recuperar el terreno perdido

- 27.** Se estima que, después de la contracción del 11,3 por ciento provocada por la pandemia en 2020, el PIB repuntó un 7,1 por ciento en 2021 ²² gracias a la campaña de vacunación y al relajamiento de las restricciones impuestas para luchar contra la COVID-19, como los confinamientos y los cierres de empresas. Teniendo en cuenta el bloqueo al que está sometido Gaza desde hace quince años, al que se suma la escalada de las hostilidades que tuvo lugar en mayo de 2021 y se estima ha provocado daños y pérdidas económicas de entre 395 y 570 millones de dólares de los Estados Unidos ²³, no es de sorprender que el PIB de Gaza solo haya aumentado un 3,4 por ciento, menos de la mitad que en la Ribera Occidental.
- 28.** A pesar de un repunte, la actividad económica permanece por debajo de los niveles prepandémicos de 2019: en 2021, el PIB de la Ribera Occidental solo alcanzó el 95 por ciento del PIB de 2019, y en Gaza el 90 por ciento (gráfico 2.1). En 2021 el crecimiento del PIB provino del sector público y de la construcción, ya que ambos aumentaron más del 10 por ciento, mientras que el sector de la agricultura, la silvicultura y la pesca fue el único en experimentar un crecimiento negativo, debido a la fuerte reducción (14,5 por ciento) de la producción agrícola en Gaza. Los interlocutores de Gaza, entre los cuales había agricultores, informaron a la misión de que muchos invernaderos habían sido bombardeados durante las hostilidades de mayo de 2021, y de que la mayoría de los agricultores carecían de recursos para reconstruirlos. También se produjo una contracción del comercio mayorista y minorista en Gaza (del 3,2 por ciento), mientras que el sector de la información y la comunicación fue uno de los pocos que prosperaron, con un aumento del 10,2 por ciento.

► Gráfico 2.1. Índice de crecimiento anual del PIB real (precios constantes de 2015) y crecimiento anual por sectores en 2021 (porcentaje)



Nota: los datos del PIB de 2021 relativos al cuarto trimestre, en los que se basa la cifra anual para 2021, son provisionales.

«Otros» incluye principalmente las rentas aduaneras y las actividades sujetas al IVA.

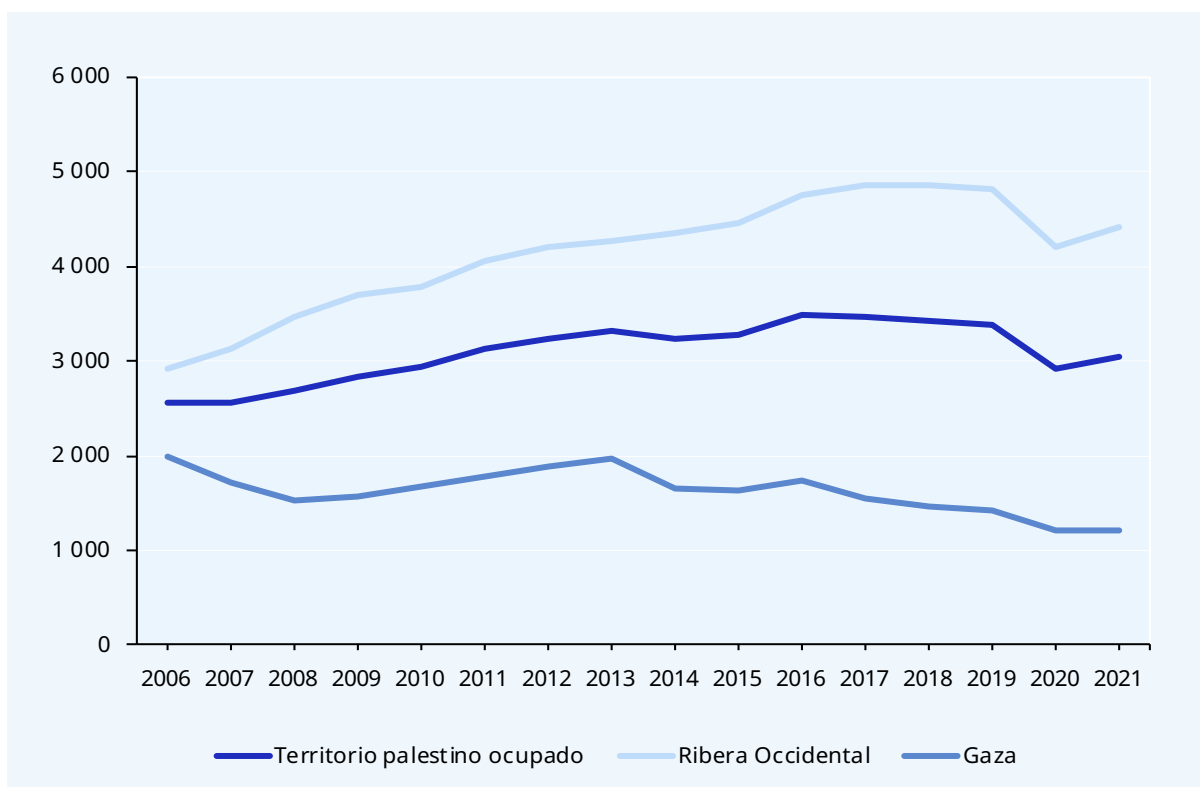
Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la Oficina Central de Estadística de Palestina (PCBS), correspondientes a las cuentas nacionales (2022).

²² Estimaciones preliminares de la PCBS para 2021.

²³ Grupo Banco Mundial, *Gaza Rapid Damage and Needs Assessment*, junio de 2021.

29. En lo que respecta a la economía palestina en su conjunto, el PIB per cápita aumentó un 4,2 por ciento en 2021 (gráfico 2.2). Sin embargo, a pesar del repunte, el PIB per cápita ha retrocedido desde entonces a su nivel de 2010. También hay diferencias significativas entre las tasas de crecimiento de la Ribera Occidental (donde el PIB per cápita ha aumentado un 5,1 por ciento) y de Gaza, donde el crecimiento ha sido prácticamente nulo (0,5 por ciento). Como consecuencia, la brecha entre ambos territorios se ha abierto aún más: el PIB per cápita en Gaza es inferior al de la Ribera Occidental en un 28 por ciento. El nivel de vida actual en Gaza es del 60 por ciento con respecto a los niveles anteriores al bloqueo de 2006.

► **Gráfico 2.2. PIB per cápita, 2006-2021** (dólares constantes de los Estados Unidos de 2015)



Nota: los datos del PIB de 2021 relativos al cuarto trimestre, en los que se basa la cifra anual para 2021, son provisionales.
 Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS.

Capacidad comercial restringida en Gaza

30. Una de las causas de que el nivel de vida de Gaza se mantenga bajo es la incapacidad para comerciar libremente y estar conectado con el resto del mundo. En 2021 hubo mejoras en cuanto a los bienes que Israel permite exportar de Gaza. En promedio, 379 camiones mensuales transitaron por los pasos fronterizos de Kerem Shalom y Rafah, lo cual representa un aumento significativo con respecto a 2020 (cuando el promedio mensual era de 265 camiones)²⁴. Además, en los dos primeros meses de 2022 salieron de Gaza 851 camiones en promedio, un número que sigue siendo inferior al del primer trimestre de 2007 (cuando el promedio mensual era de 961 camiones), antes del inicio del bloqueo, pero notablemente más alto que en la última década²⁵. La mayor parte de las mercancías que se exportan de Gaza tienen poco valor añadido:

²⁴ OCHA, OPT Facts and Figures, marzo de 2022.

²⁵ OCHA, OPT Facts and Figures, marzo de 2022.

en enero de 2022, el 76 por ciento de las mercancías eran vegetales, el 15 por ciento chatarra, y solo el 9 por ciento restante eran textiles, mobiliario, tuberías de plástico y otros bienes ²⁶.

31. Por otra parte, la entrada de mercancías en Gaza sigue estando muy restringida. En 2021, un promedio mensual de 7 900 camiones entraron en Gaza por los pasos fronterizos de Kerem Shalom y Rafah, una cifra inferior a la de 2020 (8 800 camiones) y muy por debajo del primer trimestre de 2007 (11 200 camiones). Las restricciones y prohibiciones a la importación de bienes que son susceptibles de ser utilizados con fines militares —parte de la lista de artículos de «doble uso» ²⁷, que incluye fertilizantes y fibra de vidrio— siguen constituyendo un importante obstáculo al valor añadido, la actividad económica y la creación de puestos de trabajo. Asimismo, el incremento de los costos de importación y producción debido al aumento de los precios mundiales de la energía y el transporte ha supuesto un duro golpe para los sectores de la construcción y la alimentación, y ha paralizado la producción en muchas empresas ²⁸.
32. El polígono industrial de Gaza es la única zona industrial que sigue funcionando desde la guerra de 2014, con cerca de 1 100 trabajadores, pero muchas empresas radicadas en ese lugar fueron destruidas durante la escalada de las hostilidades de mayo de 2021 ²⁹. El Mecanismo para la Reconstrucción de Gaza ³⁰, que proporciona materias primas esenciales para las actividades de construcción, recibió de nuevo permiso en mayo de 2021 para facilitar la entrada de materiales de construcción básicos (cemento, acero de refuerzo y grava), después de tres meses de cierre.
33. Dadas las restricciones a la movilidad de personas y bienes vigentes en Gaza, el desarrollo de la economía digital ofrece un fuerte potencial de creación de puestos de trabajo. Las iniciativas privadas en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación, como las empresas que desarrollan software empresarial y prestan servicios de externalización de los procesos empresariales (incluidos los centros de llamadas), actúan como puentes virtuales entre los trabajadores independientes, las empresas emergentes, los inversores y los clientes locales e internacionales.

La situación presupuestaria sigue siendo frágil

34. La frágil situación presupuestaria de la Autoridad Palestina ralentiza y obstaculiza la recuperación de la economía y el mercado de trabajo. Los ingresos y los gastos aumentaron en 2021 en comparación con el año anterior, pero el apoyo presupuestario externo se derrumbó hasta los 189,4 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa el 55 por ciento del nivel del año anterior y un cuarto con respecto a 2015 ³¹. Por lo tanto, en 2021 la Autoridad Palestina contrajo más préstamos de bancos internos, hasta el punto en que sobrepasó los límites establecidos por la Autoridad Monetaria Palestina, y siguió acumulando atrasos en los pagos a los contratistas del sector público y el fondo público de pensiones ³². En 2021, la deuda interna

²⁶ OCHA, «[Movement In and Out of Gaza: Update Covering January 2022](#)».

²⁷ Las restricciones a la circulación de bienes y personas incluyen la prohibición de importar una amplia variedad de artículos de «doble uso» (maquinaria, equipos y otros insumos para la producción) que podrían utilizarse con fines militares. A pesar de las actualizaciones periódicas de la lista, las restricciones no se han reducido significativamente.

²⁸ Sanaa Alswerky, «[Economic Fallout from the Russia-Ukraine War Hits Gaza Hard](#)», *Jerusalem Post*, 21 de marzo de 2022.

²⁹ Grupo Banco Mundial, *Gaza Rapid Damage and Needs Assessment*, junio de 2021.

³⁰ Véase el sitio web «[The Gaza Reconstruction Mechanism](#)».

³¹ Cálculos basados en los datos facilitados por la Autoridad Monetaria Palestina, «[PNA Revenues, Expenditures and Financing Sources \(Cash Basis\)](#)», 2022, cuadro 35.

³² Fondo Monetario Internacional, «[IMF Staff Concludes Visit to West Bank and Gaza](#)».

alcanzó los 2 500 millones de dólares de los Estados Unidos (en 2020 ascendía a 2 300 millones de dólares de los Estados Unidos).

- 35.** Los ingresos fiscales —impuestos y derechos de aduana que Israel recauda en nombre de la Autoridad Palestina— representan actualmente en torno a dos tercios del ingreso interno bruto y por consiguiente desempeñan un papel crucial en las finanzas públicas de la Autoridad Palestina. La retención parcial de los ingresos fiscales sigue originando disputas y tensiones entre Israel y la Autoridad Palestina. Los cambios frecuentes y unilaterales en las retenciones efectuadas en la transferencia mensual de los ingresos fiscales, incluido en lo que respecta a los importes abonados por la Autoridad Palestina a los beneficiarios del Fondo para las Familias de los Mártires³³ en el transcurso de 2021, de entre 42 y 100 millones de nuevos séqueles, han complicado el día a día de la administración y planificación de las finanzas públicas. Para respetar sus obligaciones financieras en un contexto de estrangulamiento fiscal, la Autoridad Palestina tuvo que recurrir al pago parcial de los salarios de los funcionarios públicos y a la suspensión de las transferencias a las familias necesitadas beneficiarias de los programas públicos de ayudas en efectivo en diversos momentos de 2021. Estas circunstancias no solo ahuyentan a la inversión privada y limitan la demanda de consumo, con el consiguiente impacto en los mercados de trabajo y en la rapidez de la recuperación de la pandemia de COVID-19, sino que también obligan a la Autoridad Palestina a priorizar el gasto corriente en detrimento de la inversión en desarrollo.

La ocupación tiene un importante costo fiscal

- 36.** Además de los déficits derivados de la retención de los ingresos fiscales, existen desde hace tiempo otras fugas de ingresos fiscales, como las importaciones indirectas, el contrabando y la evasión de impuestos y derechos de aduanas, los excesivos gastos de tramitación y tasas administrativas de los ingresos tributarios y aduaneros, la no percepción del impuesto sobre el valor añadido en el sector de las telecomunicaciones, la no transferencia a la Autoridad Palestina de impuestos y otros ingresos relacionados con las actividades económicas de Israel en la zona C, y las tasas de salida de pasajeros en el puente de Allenby. Estas fugas, estimadas en 473,4 millones de dólares de los Estados Unidos en 2015, representan en torno al 3,7 por ciento del PIB palestino³⁴. Si no se hubieran producido fugas de ingresos fiscales entre 2000 y 2017, las cotas de empleo hubieran sido en promedio un 6,1 por ciento más altas cada año, y hubieran generado en total 766 000 puestos de trabajo en ese periodo³⁵.
- 37.** Además, las restricciones de la movilidad y de la actividad económica impuestas por Israel en la Ribera Occidental y en Gaza originan enormes costos económicos y sociales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha estimado que el endurecimiento de los cierres y restricciones a consecuencia del estallido de la segunda intifada en la Ribera Occidental condujo a pérdidas acumuladas del PIB por valor de 57 700 millones de dólares de los Estados Unidos entre 2000 y 2019³⁶. Si no se hubieran adoptado esas medidas, en 2019 el PIB per cápita hubiera sido un 44,4 por ciento más alto que su valor real en ese año³⁷. Igualmente, si en

³³ Incluidos los pagos efectuados por la Autoridad Palestina a los presos palestinos en las prisiones israelíes, los antiguos reclusos y las familias de las personas que han muerto a consecuencia de la violencia. Véase Grupo Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 17 de noviembre de 2021.

³⁴ Naciones Unidas, *Costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino: aspectos fiscales - Nota del Secretario General*, A/74/272, 2 de agosto de 2019, párr. 29.

³⁵ UNCTAD, *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: Cumulative Fiscal Costs*, 2019, 43.

³⁶ Naciones Unidas, *Costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino: la pobreza en la Ribera Occidental entre 2000 y 2019 - Nota del Secretario General*, A/76/309, 30 de agosto de 2021, párr. 28.

³⁷ Naciones Unidas, *La pobreza en la Ribera Occidental entre 2000 y 2019*, A/76/309, cuadro 1.

Gaza no hubiera habido cierres, restricciones ni operaciones militares entre 2007 y 2018, se estima que en 2018 el PIB per cápita hubiera duplicado su nivel real de ese año, y que en 2017 el índice de pobreza hubiera sido del 15 por ciento, en lugar del 50 por ciento³⁸. También hay otros costos relacionados con la falta de control, ya sea de los recursos naturales, como la tierra y el agua, o de los aranceles aduaneros. En un estudio que evalúa los costos de la actual unión aduanera con Israel en comparación con la hipótesis de un sistema de aranceles aduaneros exclusivamente palestino, se ha estimado que estos ascienden a 1 400 millones de dólares de los Estados Unidos³⁹.

Perspectivas de crecimiento económico a la baja

- 38.** La solución de los problemas de fugas y costos mencionados daría un fuerte impulso al crecimiento económico y a la creación de puestos de trabajo en el territorio palestino ocupado. Con arreglo a este escenario de referencia, la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS) pronostica una tasa de crecimiento del PIB del 2,5 por ciento en 2022. Se trata de un escenario optimista, que presupone la transferencia íntegra de los ingresos fiscales, la relajación de las restricciones a la circulación de bienes y personas, el aumento del número de permisos de trabajo para los trabajadores palestinos y la mejora de la situación política, y en el que se prevé que en 2022 el PIB crecerá un 10,4 por ciento. En el peor de los casos, es decir, si se mantuviesen las deducciones de los ingresos fiscales, se endureciesen las restricciones a la circulación de bienes y personas, disminuyese el número de permisos de trabajo expedidos por Israel, y se impusiesen nuevas restricciones con motivo de la COVID-19, el crecimiento económico sería negativo (-2,7 por ciento).
- 39.** Los últimos acontecimientos, en particular el rápido aumento de los precios de las materias primas, agravado por la guerra de Ucrania y sus implicaciones, ensombrecen los pronósticos económicos. En los dos primeros meses de 2022, tanto el índice de precios al consumo como el índice de precios de producción se dispararon y los precios de los alimentos se incrementaron rápidamente en febrero de 2022, especialmente en Gaza, donde los ingresos medios son muy inferiores. En Gaza, los precios de la harina de trigo aumentaron un 23,6 por ciento en febrero de 2022 en comparación con el mismo periodo del año anterior, y se registró un aumento drástico de los precios del aceite de maíz (26,3 por ciento), las lentejas (17,6 por ciento) y la sal de mesa blanca (30 por ciento)⁴⁰. Estos factores afectarán más a las personas pobres y agudizarán los niveles de pobreza preexistentes. En 2017, antes de la pandemia de COVID-19 y del reciente aumento de los precios de la energía y los alimentos, se estimaba ya que la pobreza (calculada sobre la base de la línea de pobreza nacional) había alcanzado el 53,0 por ciento en Gaza y el 13,9 por ciento en la Ribera Occidental. Se cree que la pandemia de COVID-19 habría elevado esas tasas hasta el 64 por ciento en Gaza y el 30 por ciento en la Ribera Occidental⁴¹. En resumen, la economía y el mercado de trabajo del territorio palestino ocupado se enfrentan a numerosos escollos: la falta de un horizonte político, el reciente deterioro de la situación de seguridad, los problemas hacendísticos persistentes, la disminución de los fondos de los donantes y la inestabilidad de los ingresos fiscales, la escalada de los precios de la energía y los alimentos, y los efectos socioeconómicos adversos resultantes de la pandemia de COVID-19.

³⁸ Naciones Unidas, *Costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino: la Franja de Gaza bajo cierre y restricciones - Nota del Secretario General*, A/75/310, 13 de agosto de 2020, párr. 49.

³⁹ Misyef Jamil Misyef, *National Trade Policy for Palestine – Analysis of Tariff and Industrial Policy Options* (Palestine Economic Policy Research Institute, 2017).

⁴⁰ Datos facilitados por la Oficina para Palestina del Programa Mundial de Alimentos, basados en los datos proporcionados por la PCBS.

⁴¹ Grupo Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 2 de junio de 2020.

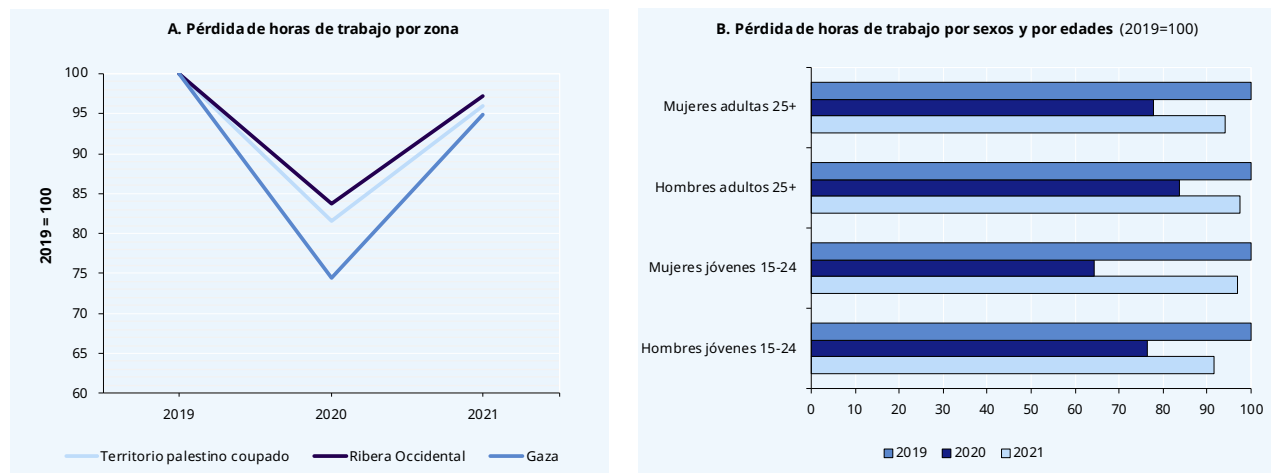
Evolución del mercado de trabajo: un repunte incompleto

40. En 2021, con la reanudación de la actividad económica después del levantamiento de las restricciones impuestas durante la pandemia de COVID-19, se registraron mejoras en diversos indicadores del mercado de trabajo. Sin embargo, la mayoría de estos indicadores todavía no han recuperado los niveles prepandémicos. Incluso si los hubieran recuperado, conviene recordar que, antes de la pandemia, la situación del mercado de trabajo era muy problemática, después de varias décadas de restricciones económicas y de otra naturaleza: la tasa de desempleo, en particular la de las mujeres, se situaba entre las más altas del mundo, mientras que la relación empleo-población era de las más bajas. Ahora bien, la recuperación del mercado de trabajo después de la relajación de las restricciones relacionadas con la pandemia ilustra perfectamente el alcance de las mejoras que podría experimentar el mercado de trabajo si se levantaran las restricciones a la circulación de personas y bienes impuestas en el marco de la ocupación.

Se recuperan los niveles relativos a las horas de trabajo, excepto para los trabajadores de Gaza, las mujeres y los jóvenes

41. En su memoria del año anterior, el Director General indicó que los cambios en las horas de trabajo proporcionan una imagen más realista de los daños infligidos por la pandemia al mercado de trabajo que otros indicadores más frecuentemente utilizados, como las tasas de empleo y de desempleo. Ello se debe a que los cambios en las horas de trabajo reflejan tanto las pérdidas de puestos de trabajo como la reducción de las horas de trabajo de las personas que han conservado su empleo. Después de la disminución de horas de trabajo que sufrieron los trabajadores palestinos en 2020, cuya cifra (15,8 por ciento) casi duplica la disminución media mundial (8,8 por ciento), las horas de trabajo agregadas repuntaron con fuerza en 2021.
42. En valor nominal, las horas de trabajo agregadas de los trabajadores palestinos superaron en 2021 el nivel de 2019. No obstante, si se tiene en cuenta que la población en edad de trabajar aumentó un 5,8 por ciento entre 2019 y 2021, las horas de trabajo permanecieron cerca de un 4 por ciento por debajo de los niveles prepandémicos de 2019, lo que equivale a 41 000 puestos de trabajo a jornada completa (gráfico 2.3). En la Ribera Occidental, las horas de trabajo ajustadas a la población fueron en 2021 un 2,8 por ciento inferiores a las de 2019, mientras que en Gaza esa cifra fue del 5,1 por ciento. En cuanto a las mujeres de 25 años o más, las horas de trabajo fueron un 5,8 por ciento inferiores al nivel previo a la pandemia, mientras que esa cifra fue un 2,6 por ciento inferior para los hombres de 25 años o más. Una vez ajustada, la pérdida de horas de trabajo de los hombres jóvenes palestinos de 15 a 24 años fue un 8,4 por ciento inferior al nivel de 2019, muy superior a la de las mujeres jóvenes (3,2 por ciento menos que en 2019). Esta gran diferencia se debe a que las mujeres trabajan principalmente en el sector público.

► **Gráfico 2.3. Pérdida de horas de trabajo ajustada a la población en el territorio palestino ocupado, 2019-2021**



Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2019 a 2021.

- 43.** Estas tendencias también se reflejan a grandes rasgos en las encuestas de establecimientos. Las encuestas realizadas por la PCBS en 2 600 establecimientos en 2020 y 2021 indican que, si bien las empresas estuvieron cerradas el 51,2 por ciento del tiempo durante el periodo de confinamiento, entre marzo y mayo de 2020, el porcentaje de días de cierre fue del 27,4 por ciento en un periodo similar en 2021⁴². Además, si bien el 13,8 por ciento de las empresas informaron de que habían efectuado despidos durante esos tres meses de 2020, el porcentaje de despidos se redujo al 8,6 por ciento en un periodo similar en 2021.

La subutilización de la fuerza de trabajo disminuye, pero sigue siendo más frecuente que antes de la pandemia

- 44.** El número absoluto de desempleados disminuyó entre 2019 y 2020 (cuadro 2.1), a pesar de que ese periodo se caracterizó por los confinamientos y los despidos resultantes de la pandemia de COVID-19. Ello se debe a que, para que se considere que una persona está desempleada, esta debe estar disponible para trabajar y buscar trabajo activamente, y durante la pandemia resultó complicado cumplir ambos requisitos. En lugar de pasar a engrosar las listas de desempleados, los trabajadores que perdieron su puesto de trabajo abandonaron la fuerza de trabajo y se convirtieron en inactivos. Ello queda patente al examinar un segmento de la población inactiva: la fuerza de trabajo potencial. Este grupo incluye a las personas que están fuera de la fuerza de trabajo pero que tienen un vínculo con el mercado laboral. En 2020, la fuerza de trabajo potencial aumentó en 63 000 personas, un 50,2 por ciento más que el año anterior. En 2021, cuando las circunstancias de la pandemia permitieron que un número mayor de personas buscaran trabajo y estuvieran disponibles para trabajar, se invirtió la tendencia y la fuerza de trabajo potencial perdió 58 000 personas (un 31,1 por ciento), mientras que el número de personas desempleadas creció un 11,1 por ciento. Como consecuencia, la tasa de desempleo subió medio punto porcentual con respecto al año anterior, y se situó en 26,4 por ciento. Por otra parte, la medida compuesta de subutilización de la fuerza de

⁴² PCBS, «Main Findings of COVID-19 Business Pulse Survey in Palestine (March–May 2021)», noviembre de 2021.

trabajo (SU4)⁴³ —que incluye a las personas desocupadas, la fuerza de trabajo potencial y las personas en subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo⁴⁴— se redujo de un 36,3 por ciento en 2020 a un 34,3 por ciento en 2021. Sin embargo, sigue situándose 1,3 puntos porcentuales por encima del nivel de 2019. De hecho, los indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo para los hombres, las mujeres y los jóvenes tanto en Gaza como en la Ribera Occidental siguen siendo superiores a los de antes de la pandemia.

► **Cuadro 2.1. Indicadores clave de subutilización de la fuerza de trabajo, 2019-2021**

	2019	2020	2021	2020-2021
				Variación porcentual
Desempleo (en miles de personas)	344	334	371	11,1
Ribera Occidental	129	136	142	4,0
Gaza	215	198	230	16,1
Fuerza de trabajo potencial (en miles de personas)	124	187	129	-31,1
Ribera Occidental	11	23	10	-56,5
Gaza	113	164	119	-27,5
Subutilización total de la fuerza de trabajo (en miles de personas)	489	536	526	-1,9
Ribera Occidental	151	170	168	-0,7
Gaza	338	366	358	-2,4
				Variación en puntos porcentuales
Tasa de desempleo (%) - territorio palestino ocupado	25,3	25,9	26,4	0,5
Hombres	21,3	22,5	22,4	-0,1
Mujeres	41,2	40,1	42,9	2,8
Jóvenes	40,2	42,1	41,7	-0,4
Tasa de desempleo (%) - Ribera Occidental	14,6	15,7	15,5	-0,2
Hombres	12,1	13,2	12,4	-0,8
Mujeres	25,8	27,0	28,9	1,9
Jóvenes	25,2	28,1	27,8	-0,3

⁴³ La medida compuesta de subutilización de la fuerza de trabajo (SU4) es una de las cuatro medidas principales para evaluar la subutilización de la fuerza de trabajo; véase OIT, [Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo](#), 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 2013.

⁴⁴ El subempleo por insuficiencia de horas se refiere a las personas que desean trabajar más horas y no llegan a treinta y cinco horas de trabajo semanales.

	2019	2020	2021	2020-2021
Tasa de desempleo (%) - Gaza	45,2	46,6	46,9	0,3
Hombres	39,5	42,1	41,9	-0,2
Mujeres	63,7	63,6	65,0	1,4
Jóvenes	67,4	71,6	68,9	-2,7
Subutilización total de la fuerza de trabajo – SU4 (%) - territorio palestino ocupado	33,0	36,3	34,3	-2,0
Hombres	26,1	30,0	27,7	-2,3
Mujeres	55,1	57,0	56,3	-0,7
Jóvenes	48,1	53,2	49,6	-3,6
Subutilización total de la fuerza de trabajo – SU4 (%) - Ribera Occidental	16,9	19,1	18,2	-0,9
Hombres	14,2	16,1	14,9	-1,2
Mujeres	28,7	31,9	32,3	0,4
Jóvenes	28,1	32,8	31,6	-1,2
Subutilización total de la fuerza de trabajo – SU4 (%) - Gaza	57,3	62,3	58,8	-3,5
Hombres	47,4	54,2	50,1	-4,1
Mujeres	79,0	81,5	79,7	-1,8
Jóvenes	76,6	82,5	77,5	-5,0

Nota: los totales pueden no cuadrar a causa del redondeo.

Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2019 a 2021.

45. La incidencia del desempleo y de la subutilización de la fuerza de trabajo son por lo menos tres veces más altas en Gaza que en la Ribera Occidental. Las mujeres y los jóvenes de Gaza son los más perjudicados, con una tasa de desempleo que en ocasiones supera el 65 por ciento y una tasa de subutilización de la fuerza de trabajo que sobrepasa el 77 por ciento. Resulta esperanzador constatar que, en el conjunto del territorio palestino ocupado, el número de jóvenes de 15 a 24 años que ni estudian, ni trabajan ni reciben formación ha caído del 34,5 por ciento en 2020 al 31,5 por ciento en 2021, ya que cada vez más jóvenes encuentran trabajo o reciben educación o formación. Sin embargo, casi uno de cada tres jóvenes palestinos —y esa proporción es de dos de cada cinco mujeres jóvenes en Gaza— está perdiendo la oportunidad de invertir en su futuro acumulando conocimientos y competencias para el mercado de trabajo, ya sea a través de la educación y la formación o a través de una primera experiencia laboral.

Otros indicadores también apuntan a una recuperación del mercado de trabajo

46. También se observaron mejoras en otros indicadores del mercado de trabajo a partir de 2020. En 2021, el empleo aumentó un 8,3 por ciento con respecto al año anterior (cuadro 2.2). El incremento del 16,4 por ciento en el número de palestinos que trabajaban en Israel y los

asentamientos fue el principal causante de este aumento. El empleo en Gaza se incrementó un 14,8 por ciento, aunque partía de una base muy baja, mientras que la Ribera Occidental registró un crecimiento más lento: el 4,2 por ciento. Dado que las oportunidades de empleo crecieron a mayor velocidad que la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, la tasa de ocupación aumentó del 30,3 por ciento en 2020 al 31,9 por ciento en 2021.

47. En 2021, el crecimiento del empleo de los hombres (9,0 por ciento) casi duplicó la de las mujeres (4,8 por ciento), por lo que la tasa de ocupación de los hombres aumentó 2,9 puntos porcentuales, mientras que la de las mujeres se mantuvo prácticamente igual, en el 9,8 por ciento. Por lo tanto, la diferencia entre hombres y mujeres en la tasa de ocupación, que había disminuido en 2020, aumentó en 2021 hasta alcanzar los 43,6 puntos porcentuales. La actual brecha es ligeramente superior a la que había antes de la pandemia, pues en 2019 era de 44,3 puntos porcentuales. La tasa de empleo juvenil también aumentó en un 12,3 por ciento en 2021, lo que, como ya se ha indicado, produjo una disminución del porcentaje de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
48. Después de caer considerablemente en 2020, las tasas de actividad también repuntaron, al experimentar un crecimiento de 2,5 puntos porcentuales. El crecimiento de la tasa de actividad de los hombres en Gaza es especialmente notable: tras una caída de 5,6 puntos porcentuales en 2020, aumentó un 4,1 en 2021. En cuanto a los indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo, las tasas de actividad y ocupación, para todos los grupos demográficos tanto en la Ribera Occidental como en Gaza, todavía no han vuelto a los niveles prepandémicos.

► **Cuadro 2.2. Indicadores básicos de la oferta de fuerza de trabajo, 2019-2021**

	2019	2020	2021	2020-2021
				Variación porcentual
Población 15+ (en miles de personas)	3 066	3 154	3 246	2,9
Ribera Occidental	1 900	1 951	2 003	2,7
Gaza	1 167	1 203	1 243	3,3
Fuerza de trabajo (en miles de personas)	1 357	1 291	1 408	9,0
Ribera Occidental	881	867	918	5,9
Gaza	477	424	490	15,4
Empleo (en miles de personas)	1 014	957	1 036	8,3
Ribera Occidental	619	605	631	4,2
Gaza	261	227	260	14,8
Israel y asentamientos	133	125	145	16,4

	2019	2020	2021	Variación porcentual 2020-2021
Tasa de actividad de la fuerza de trabajo (%) - Territorio palestino ocupado	44,3	40,9	43,4	2,5
Hombres	69,8	65,1	68,9	3,8
Mujeres	18,0	16,1	17,2	1,1
Jóvenes	30,3	26,2	28,8	2,6
Tasa de actividad de la fuerza de trabajo (%) - Ribera Occidental	46,4	44,4	45,8	1,4
Hombres	74,4	71,2	73,6	2,4
Mujeres	17,4	16,8	17,2	0,4
Jóvenes	32,3	29,5	31,7	2,2
Tasa de actividad de la fuerza de trabajo (%) - Gaza	40,9	35,3	39,4	4,1
Hombres	62,3	55,2	61,2	6,0
Mujeres	19,2	15,0	17,3	2,3
Jóvenes	27,1	21,2	24,5	3,3
Tasa de ocupación (%) - Territorio palestino ocupado	33,1	30,3	31,9	1,6
Hombres	54,9	50,5	53,4	2,9
Mujeres	10,6	9,7	9,8	0,1
Jóvenes	18,1	15,2	16,8	1,6
Tasa de ocupación (%) - Ribera Occidental	39,6	37,4	38,7	1,3
Hombres	65,4	61,8	64,5	2,7
Mujeres	12,9	12,3	12,2	-0,1
Jóvenes	24,2	21,2	22,9	1,7
Tasa de ocupación (%) - Gaza	22,4	18,8	20,9	2,1
Hombres	37,6	32,0	35,6	3,6
Mujeres	6,9	5,5	6,1	0,6
Jóvenes	8,8	6,0	7,6	1,6

Nota: los totales pueden no cuadrar a causa del redondeo. Los datos de empleo de la Ribera Occidental no incluyen a los trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos.

Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo, 2019-2021.

La construcción impulsa el crecimiento del empleo de los trabajadores palestinos

- 49.** Por sectores, la construcción representa el 18,7 por ciento del total del empleo de los trabajadores palestinos, pero supuso el 42,3 por ciento del crecimiento del empleo entre 2020 y 2021. Las mujeres representan menos del 0,5 por ciento de los trabajadores de la construcción palestinos. De hecho, los niveles mínimos de empleo de las mujeres en el sector incluso disminuyeron entre 2020 y 2021, por lo que el aumento del empleo en el sector corresponde exclusivamente a los hombres. Se crearon aproximadamente 23 000 puestos de trabajo en el comercio, los restaurantes y los hoteles, lo que equivale a alrededor del 29,5 por ciento del crecimiento total del empleo en 2020-2021. En Gaza, los servicios y otras ramas de actividad representaron casi el 40 por ciento del crecimiento del empleo entre 2020 y 2021, y el comercio, los restaurantes y los hoteles aportaron una cuarta parte de los puestos de trabajo adicionales. A causa del proceso de desindustrialización que sufre Gaza desde hace décadas, la economía es incapaz de generar puestos de trabajo en los segmentos que tradicionalmente han generado mayor valor añadido. En Israel y los asentamientos, más del 90 por ciento de los puestos de trabajo adicionales para los trabajadores palestinos se crearon en el sector de la construcción.
- 50.** Por el desigual impacto de la pandemia de COVID-19 en los diferentes sectores y el hecho de que determinados sectores de servicios, como el comercio, los restaurantes y los hoteles fueran los que más sufrieron por el colapso de la actividad económica, no es de extrañar que sean estas actividades las que han liderado el repunte a medida que las restricciones relacionadas con la COVID-19 se han ido rescindiendo. Sin embargo, para ilustrar la lenta recuperación del sector de los servicios, varios interlocutores mencionaron el sector del turismo y la fabricación y comercialización de artesanía tradicional, especialmente en Jerusalén Oriental y Belén, que resultaron muy afectadas durante la pandemia. Las estadísticas de la PCBS indican que el consumo de los turistas entrantes en el territorio palestino ocupado cayó en picado, un 80,2 por ciento, al pasar de 1 300 millones de dólares de los Estados Unidos en 2019 a 258,8 millones en 2020⁴⁵. El turismo internacional está lejos de volver a los niveles prepandémicos y es probable que el reciente aumento de las confrontaciones entre palestinos e israelíes desaliente todavía más los viajes a la zona, por lo que las perspectivas para los trabajadores y las empresas del sector turístico siguen siendo funestas.

La mayoría de los puestos de trabajo creados eran informales

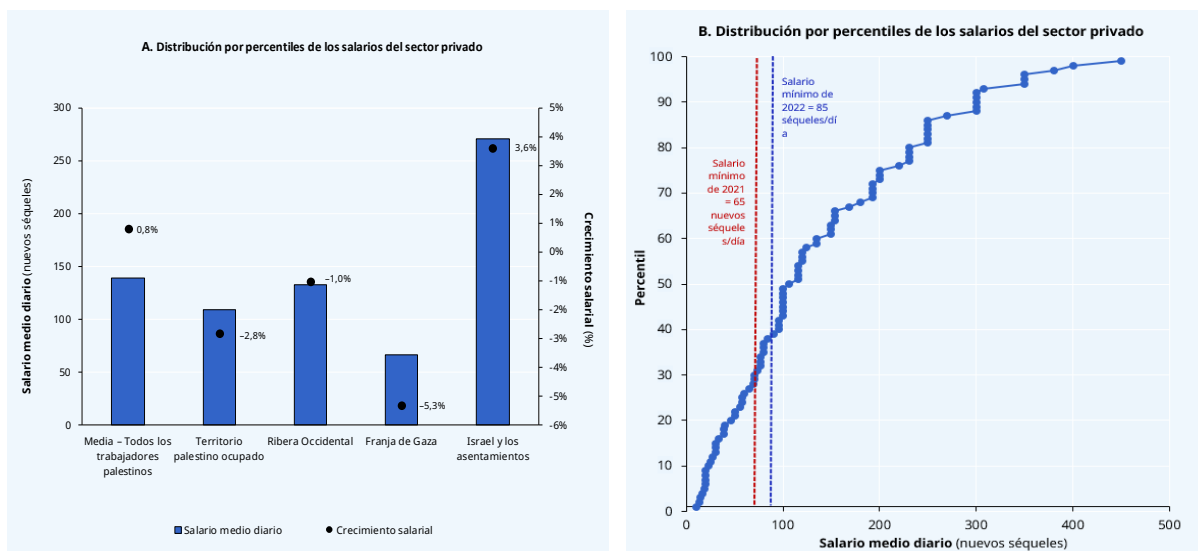
- 51.** En 2021, el motor del crecimiento del empleo en el territorio palestino ocupado fue el empleo informal, que representó casi las tres cuartas partes del aumento total del empleo. La proporción del empleo informal en el empleo total creció del 49,3 por ciento en 2020 al 51,0 por ciento en 2021. Esto tiene que ver con la composición sectorial del crecimiento del empleo, ya que la construcción y el sector del comercio, los restaurantes y los hoteles se encuentran entre las actividades en las que la prevalencia de la informalidad es mayor.
- 52.** La mayor incidencia del empleo informal entre los trabajadores palestinos se encuentra en Gaza (55,7 por ciento), mientras que la tasa de informalidad de los que trabajan en la Ribera Occidental es del 49,8 por ciento, y en Israel y los asentamientos del 47,6 por ciento. También es mayor entre los hombres (53,2 por ciento) que entre las mujeres (38,9 por ciento), principalmente porque estas tienen más probabilidades que los hombres de trabajar en el sector público formal.

⁴⁵ PCBS, «Tourism Satellite Accounts 2020», 2022.

El salario medio de los trabajadores de la Ribera Occidental y Gaza ha disminuido

- 53.** El salario medio diario de los trabajadores palestinos aumentó un 0,8 por ciento en 2021 hasta alcanzar los 139,4 nuevos séqueles, debido exclusivamente al incremento del 3,6 por ciento que experimentaron los salarios en Israel y los asentamientos (gráfico 2.4). Los salarios medios disminuyeron tanto en la Ribera Occidental como en Gaza, un 1,0 por ciento y un 5,3 por ciento respectivamente. El salario medio diario de los trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos (270,6 nuevos séqueles) es cuatro veces mayor que el de Gaza (66,7 nuevos séqueles) y el doble que el de la Ribera Occidental (132,7 nuevos séqueles). La aprobación de un nuevo convenio colectivo en el sector de la construcción de Israel, que actualmente se está negociando, podría incrementar todavía más esta diferencia salarial.
- 54.** En el informe del año pasado se señalaba el paradójico aumento de los salarios registrado en 2020, en un contexto de pérdida de empleo y de horas de trabajo, y esta evolución se atribuía a un efecto de la composición de la fuerza de trabajo, por el cual, debido a la desproporcionada pérdida de empleo entre los trabajadores con salarios más bajos, el conjunto de trabajadores restantes en los que se basan las estadísticas de los salarios medios estaba compuesto en mayor medida por trabajadores con salarios más altos, lo cual produjo un incremento en el nivel medio de los salarios. En 2021, el efecto de composición inverso explica en gran medida la disminución de los salarios: los trabajadores con salarios más bajos constituyen ahora una proporción mayor del conjunto de trabajadores, lo que produce la reducción del salario medio. En términos de valor nominal, el salario medio de las trabajadoras palestinas es aproximadamente un 78 por ciento del de los hombres. No obstante, esto se debe a un efecto de composición diferente, a saber, que la proporción de mujeres que trabajan en Israel y en los asentamientos, donde los salarios son considerablemente más altos, es solo del 1 por ciento. Si se comparan los salarios de los trabajadores del territorio palestino ocupado, excluyendo los que trabajan en Israel y los asentamientos, el salario medio diario de las mujeres (111,7 nuevos séqueles) en 2021 es similar al de los hombres (108,9 nuevos séqueles). No obstante, estas proporciones también ocultan diferencias sectoriales esenciales: por ejemplo, el salario diario que las mujeres cobran en la industria manufacturera es el 64 por ciento del que cobran los hombres.
- 55.** A partir de principios de 2022, el salario mínimo mensual en el territorio palestino ocupado pasó de 1 450 nuevos séqueles (aproximadamente 65 al día) a 1 880 nuevos séqueles (aproximadamente 85 al día). En la práctica, alrededor del 26 por ciento de los trabajadores del sector privado ganaban menos que el salario mínimo anterior. Con este cambio, de no aumentar los salarios reales, el 38 por ciento de los empleados del sector privado ganarían menos que el salario mínimo. En Gaza, con el nuevo salario mínimo, los ingresos del 95 por ciento de los trabajadores del sector privado serían inferiores a este umbral.

► **Gráfico 2.4. Salario medio diario y crecimiento salarial anual, y distribución por percentiles de los salarios del sector privado, 2021**



Nota: Los gráficos para la Ribera Occidental se limitan a los trabajadores asalariados y excluyen a las personas que trabajan en Israel y los asentamientos.
 Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2020 y 2021.

Crecimiento del empleo palestino en Israel y los asentamientos, impulsado por los trabajadores sin permiso

56. Las grandes diferencias entre los salarios pagados en el territorio palestino ocupado, por una parte, y aquellos abonados en Israel y los asentamientos, por otra parte, inducen a muchos palestinos a buscar trabajo en estos últimos lugares, aunque para muchos trabajadores ello implique pagar a un intermediario una suma mensual que puede alcanzar el 30 por ciento del salario mensual bruto⁴⁶. Si se tienen en cuenta los gastos de transporte de ida y vuelta a Israel y las comidas, el salario neto efectivo de los trabajadores palestinos puede reducirse al 44 por ciento de su salario bruto⁴⁷.
57. Según los datos de la PCBS, el número de trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos aumentó en un 16,4 por ciento en 2021, hasta alcanzar la cifra de 145 000 después de haber disminuido en 2020 (cuadro 2.3)⁴⁸. El número de trabajadores sin permiso se incrementó aproximadamente un 50 por ciento hasta alcanzar los 37 000 en 2021. Por lo tanto, se estima que uno de cada cuatro palestinos empleados en Israel y los asentamientos trabaja sin permiso, lo cual representa un aumento respecto a los datos de 2019, cuando eran uno de cada cinco. Según se informó a la misión, el hecho de que algunos trabajadores con permiso no pudieran entrar en

⁴⁶ Tali Heruti-Sover, «The Great Exploitation: Palestinians Forced to Pay Huge Sums to Work in Israel», *Haaretz*, 27 de enero de 2022.

⁴⁷ Heruti-Sover, «The Great Exploitation».

⁴⁸ Es probable que esta cifra sea una subestimación. Según la Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), en 2021 se fijó un contingente de 137 000 permisos y se calcula que el número de trabajadores sin permiso era de entre 30 000 y 40 000. Es probable que la subestimación se deba al estigma que conlleva trabajar en Israel y los asentamientos y la consiguiente falta de información. Además, hay que tener en cuenta que los datos de la PCBS se basan en una encuesta de hogares por muestreo, que puede tener sesgos muestrales, mientras que los de la COGAT son datos administrativos. Véase también el capítulo 3.

Israel y los asentamientos a causa de las restricciones por la COVID-19 había hecho aumentar un 10 por ciento los salarios de los trabajadores sin permiso⁴⁹.

► **Cuadro 2.3. Trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos: principales características**

	2019	2020	2021	Variación 2019-2020 (%)	Variación 2020-2021 (%)
Trabajadores en Israel y asentamientos (en miles de personas)	133	125	145	-6,2	16,4
Trabajadores con permiso de trabajo (en miles de personas)	95	78	89	-17,6	14,0
Permiso obtenido mediante un intermediario (en miles de personas)	43	34	42	-19,7	24,4
Permiso obtenido sin un intermediario (en miles de personas)	52	44	46	-15,9	5,6
Titulares de un documento de identidad de Jerusalén u otro (en miles de personas)	12	23	20	83,9	-13,3
Trabajadores palestinos sin permiso de trabajo (en miles de personas)	26	24	37	-7,8	52,0
Comisión media mensual abonada a intermediarios (en nuevos séqueles)	2 360	2 464	2 457	4,4	-0,3
	2019	2020	2021	Variación en puntos porcentuales 2019-2020	Variación en puntos porcentuales 2020-2021
Proporción de titulares de permisos que pagan a intermediarios (%)	45,1	43,9	48,0	-1,1	4,1

Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2019-2021

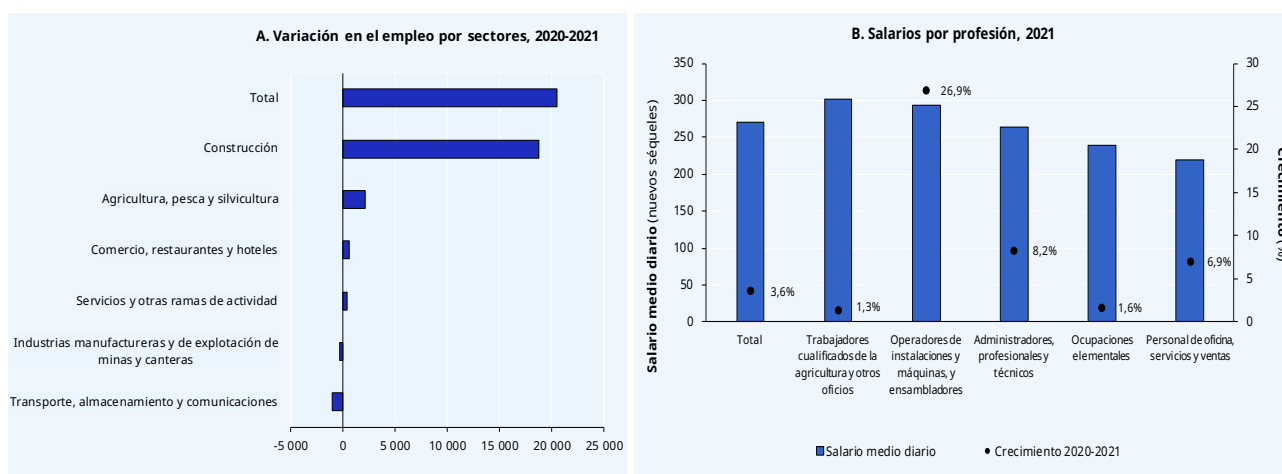
- 58.** Entre los trabajadores con permiso de trabajo, el número de los que lo obtuvieron mediante un intermediario aumentó considerablemente, hasta 42 000 en 2021, después de disminuir en 2020; la cifra ronda ahora los niveles prepandémicos. El número de trabajadores que obtuvieron permisos sin intermediario también se incrementó, hasta 46 000 en 2021, pero lo hizo a un ritmo

⁴⁹ Véase también Wifag Adnan y Haggay Etke, «Did COVID-19 Induce Undocumented Work in Israel of Ribera Occidental Palestinians?», INSS Insight (de próxima publicación).

mucho más lento (5,6 por ciento); esta cifra es inferior a la de 2019. En consecuencia, la proporción de titulares de permisos que pagaron a un intermediario aumentó hasta el 48,0 por ciento en 2021, frente al 43,9 por ciento de 2020, lo cual parece indicar que todavía no se ha cumplido la reforma del sistema de permisos prometida en los últimos años.

- 59.** El sector de la construcción sumó alrededor del 63 por ciento del empleo palestino en Israel y los asentamientos en 2021, seguido de la industria manufacturera y de explotación de minas y canteras, con un 13 por ciento. En 2021, la mayor parte del aumento del empleo en Israel y los asentamientos (el 92 por ciento) correspondió al sector de la construcción, que generó casi 19 000 puestos de trabajo adicionales (gráfico 2.5). La agricultura, la pesca y la silvicultura crearon 2 100 puestos de trabajo, mientras que el sector del transporte, el almacenamiento y las comunicaciones perdió 1 000 puestos de trabajo. Se informó a la misión de que, en el sector de la construcción, los trabajadores palestinos se dedicaban sobre todo a ocupaciones relativamente menos cualificadas, como por ejemplo las relacionadas con los suelos y el andamiaje, mientras que los trabajadores israelíes ocupaban sobre todo puestos más cualificados, como los de dirección y supervisión de obras.
- 60.** Los trabajadores palestinos cualificados de la agricultura y de la artesanía y oficios afines son los que cobran los salarios medios diarios más altos en Israel y los asentamientos (301,4 nuevos séqueles), seguidos de los operadores de instalaciones y máquinas y los ensambladores (gráfico 2.5). Si bien los primeros experimentaron un crecimiento salarial limitado en 2020-2021, los salarios medios diarios de los operadores de instalaciones y máquinas y los ensambladores crecieron un 26,9 por ciento; el rápido crecimiento de los salarios de este grupo de trabajadores parece indicar que el sector de la construcción israelí necesita este tipo de competencias profesionales. Se informó a la misión de que la diferencia entre el número de proyectos de construcción de viviendas iniciados y terminados aumentó considerablemente en 2021 y de que el tiempo de construcción de un apartamento medio en Israel pasó de 29,4 meses a 31,5 meses en 2020, como consecuencia de la escasez de fuerza de trabajo ⁵⁰.

► **Gráfico 2.5. Crecimiento del empleo en Israel y los asentamientos por sectores y salarios de los trabajadores palestinos por ocupaciones (en nuevos séqueles)**



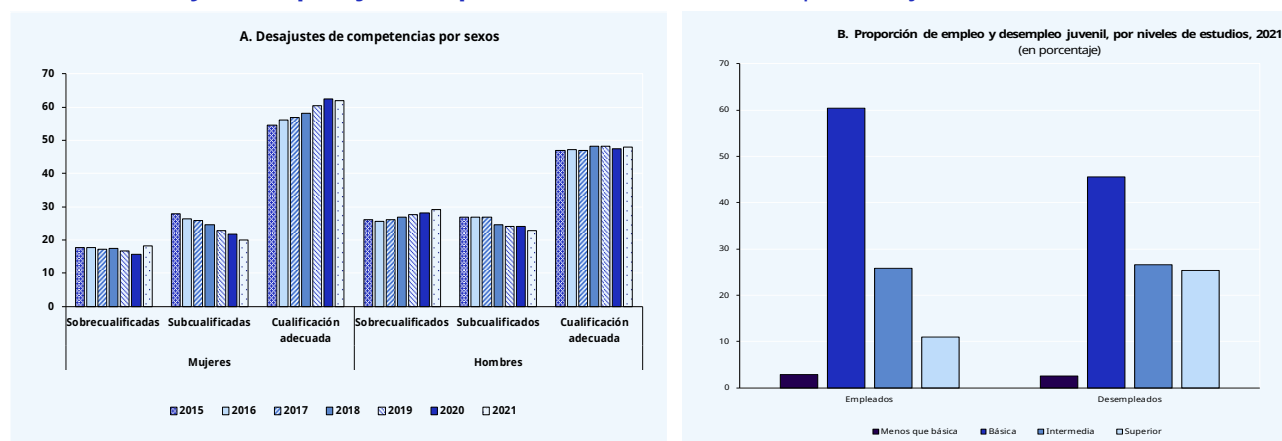
Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2020 y 2021

⁵⁰ Presentación de la Asociación de Constructores de Israel a la misión, basada en datos de la Oficina Central de Estadísticas (Israel).

Los déficits y los desajustes de competencias parecen aumentar, lo cual repercutirá negativamente en el crecimiento futuro

61. Varios interlocutores palestinos, incluidos representantes del sector privado, señalaron la existencia de déficits y desajustes de competencias en el mercado de trabajo palestino, en parte porque muchas personas trabajan en Israel y los asentamientos, y a pesar del gran número de desempleados que hay en el territorio palestino ocupado. Este no es un problema nuevo. Por ejemplo, en un estudio exhaustivo realizado sobre el tema en 2015, se observó que tanto los empleadores del sector privado, como los trabajadores, los graduados y los proveedores de educación reconocían el problema de los déficits de competencias y el 80 por ciento de los empleadores señalaron diversos niveles de dificultad para cubrir las vacantes ⁵¹. Las limitadas oportunidades de empleo y la falta de coordinación entre el sector privado y las instituciones educativas se consideraban los principales factores causantes de estos déficits, mientras que tanto los empleadores como los graduados indicaron que cubrir las necesidades de competencias técnicas era más difícil que cubrir las competencias personales y organizativas.
62. Aunque no sea algo nuevo, es posible que los déficits o desajustes de competencias en el territorio palestino ocupado estén aumentando. Si para medir los desajustes de competencias se recurre a las estadísticas y se identifica el nivel educativo más común de los trabajadores en cada ocupación o grupo ocupacional e identifica a los trabajadores como sobrecualificados o subcualificados en relación con el trabajo que realizan si su nivel de educación es superior o inferior a este nivel modal, se observa que en 2021 el 18,2 por ciento de las mujeres estaban sobrecualificadas, el 19,9 por ciento estaban subcualificadas y el resto tenían la cualificación adecuada (gráfico 2.6). En el caso de los hombres, los niveles de sobrecualificación y subcualificación eran mayores, un 29,1 por ciento y un 22,9 por ciento, respectivamente. Tanto para los hombres como para las mujeres, la incidencia de la sobrecualificación se ha incrementado y la subcualificación ha disminuido. También se advierten carencias y desajustes de competencias en las comparaciones entre los niveles educativos de los trabajadores jóvenes empleados y aquellos desempleados. El porcentaje de jóvenes desempleados con estudios superiores duplica con creces el de los empleados, mientras que el porcentaje de jóvenes trabajadores desempleados que solo tienen educación básica es del 45,5 por ciento, frente al 60,4 por ciento de los empleados.

► Gráfico 2.6. Desajustes de competencias por sexos (2015-2021), y proporción de empleo y desempleo juvenil, por niveles de estudios (en porcentajes)



Nota: los jóvenes se definen como las personas de entre 15 y 24 años.

Fuente: ILOSTAT y cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2021.

⁵¹ Arab World for Research and Development y CARE International, *Skills Gaps and Development in the Occupied Palestinian Territory*, enero de 2015, 40.

63. Tras décadas de restricciones económicas, no es de extrañar que existan carencias y desajustes en materia de competencias, ni que estas vayan en aumento. Aunque se ha progresado en la expansión de la educación, no se ha logrado transformar en proporción la estructura del empleo y las ocupaciones en el mercado de trabajo palestino. Se requiere una transformación estructural del mercado de trabajo palestino hacia actividades de mayor valor añadido y un incremento del número de ocupaciones que requieren un coeficiente elevado de competencias.

► Capítulo 3. El impacto de la ocupación en los derechos de los trabajadores

Mecánica de la ocupación: la expansión de los asentamientos

- 64.** En 2021, la comunidad internacional volvió a reiterar el carácter ilegal de los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental ocupada, incluida Jerusalén Oriental⁵². Pese a ello, Israel ha continuado el desarrollo de sus asentamientos y de las actividades relacionadas con ellos. El establecimiento de aproximadamente 250 asentamientos israelíes en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, desde 1967, es contrario al derecho internacional y sigue dificultando, de manera directa e indirecta, la capacidad de los palestinos para ejercer sus derechos como trabajadores.
- 65.** En la resolución de 1980 por la cual la misión recibió su mandato, la Conferencia Internacional del Trabajo constató las consecuencias negativas de la política y las prácticas de asentamientos de Israel en los derechos de los trabajadores palestinos⁵³. En 1979, una misión realizada en nombre del Director General, en la cual se basó la resolución, concebía «a duras penas que esta política [de asentamientos] pu[diera] proseguir sin entrar en conflicto con el objetivo del desarrollo por y para las poblaciones locales afectadas, y por consiguiente sin comprometer sus posibilidades de empleo»⁵⁴.
- 66.** El Secretario General de las Naciones Unidas observó una «considerable aceleración» en la expansión de los asentamientos israelíes durante 2021, con avances en el desarrollo de planes de asentamiento controvertidos que se habían pospuesto durante años⁵⁵. Por ejemplo, se hicieron progresos en el desarrollo del plan Har Homa E, situado en una ubicación estratégica y que, de llevarse a cabo, contribuiría a la creación de una superficie contigua de asentamientos israelíes a lo largo del perímetro sur de la Jerusalén Oriental ocupada⁵⁶. En octubre de 2021, se inició después de más de un decenio el primer proyecto de construcción en el asentamiento israelí de Hebrón, a saber, un nuevo complejo residencial compuesto por 31 viviendas⁵⁷. Ese mismo mes se licitaron 1 355 viviendas y el Consejo Superior de Planificación aprobó la construcción de 2 860 viviendas en 30 asentamientos israelíes, la mayoría de ellos situados en pleno territorio de la Ribera Occidental⁵⁸.
- 67.** En 2021, se establecieron en la Ribera Occidental 13 nuevos puestos de avanzada —considerados ilegales tanto en virtud del derecho israelí como por del derecho internacional—, frente a 12 en

⁵² Véase, por ejemplo, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 76/82, adoptada el 9 de diciembre de 2021, [Los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado](#), A/RES/76/82.

⁵³ OIT, [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](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 66.ª reunión, 1980.

⁵⁴ OIT, [Medidas tomadas para dar efecto a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus reuniones 59.ª a 64.ª](#), suplemento a la Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 65.ª reunión, 1979, párr. 42.

⁵⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [Aplicación de la Resolución 2334 \(2016\) del Consejo de Seguridad: Informe del Secretario General](#), S/2021/1047, 15 de diciembre de 2021, párr. 61.

⁵⁶ [Aplicación de la Resolución 2334 \(2016\) del Consejo de Seguridad](#), 15 de diciembre de 2021, párr. 62.

⁵⁷ [Aplicación de la Resolución 2334 \(2016\) del Consejo de Seguridad](#), 15 de diciembre de 2021, párr. 4.

⁵⁸ Peace Now, «[The Government Is Advancing 30 Plans with 2860 Units for Settlers and 6 Plans with 1303 Units for Palestinians](#)», 22 de octubre de 2021 (actualizado el 27 de octubre y el 1.º de noviembre de 2021).

2020⁵⁹. A principios de 2022, continuó el establecimiento de puestos de avanzada y el desarrollo de infraestructuras para los asentamientos. En enero de 2022, se impulsaron planes para la construcción de una carretera hacia un puesto de avanzada ubicado en el asentamiento de Ariel Occidental. Se informa de que, en febrero de 2022, el Fiscal General de Israel aprobó el restablecimiento del asentamiento israelí de Evyatar —que había sido desalojado— en tierras que los palestinos consideran de propiedad privada. Se espera ahora la decisión del Gabinete israelí respecto a una eventual declaración de las tierras como «de propiedad estatal». Por último, en marzo de 2022, se estableció un nuevo puesto de avanzada en Battir, localidad declarada Patrimonio de la Humanidad⁶⁰. Muchos puestos de avanzada han sido conectados a las infraestructuras nacionales de agua y electricidad y dotados de vías de acceso asfaltadas, pese a que se consideran ilegales conforme a la legislación israelí⁶¹.

- 68.** Se ha observado una «relación directa» entre la construcción y expansión de puestos de avanzada ilegales y los actos de violencia perpetrados por los colonos contra los palestinos y sus propiedades⁶². En 2021, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) documentó alrededor de 500 ataques cometidos por colonos israelíes, lo cual supone el nivel más elevado desde que empezó a registrar la violencia relacionada con los colonos, en 2005, y un incremento del 40 por ciento con relación a 2020. Los colonos israelíes son rara vez imputados por estos ataques contra los palestinos y solo una pequeña parte de las investigaciones iniciadas contra colonos dan lugar a la apertura de diligencias judiciales. Aunque aumentaron los ataques cometidos por colonos, disminuyó el número de denuncias presentadas por palestinos a la policía, presumiblemente porque la impunidad imperante ha erosionado aún más la confianza de los palestinos en el sistema de orden público y ha envalentonado a los colonos⁶³.
- 69.** Los datos de OCHA sobre las víctimas causadas por los enfrentamientos entre palestinos e israelíes muestran un aumento preocupante en el año transcurrido desde el último informe del Director General (cuadro 3.1); en 2021 se registraron 349 muertes de palestinos y 11 muertes de israelíes. Se trata de la cifra más elevada de muertos palestinos desde 2014 y el mayor número de fallecidos israelíes desde 2018.

Cuadro 3.1. Víctimas en el contexto de la ocupación y el conflicto, 2019-2021

	2019		2020		2021	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Víctimas palestinas	137	15 491	30	2 578	349	19 190
Víctimas israelíes	10	123	3	102	11	166

Fuente: OCHA, [Data on casualties](#).

- 70.** Desde 2020, continúa acelerándose el ritmo de demoliciones e incautación de bienes palestinos por parte de las autoridades israelíes. La OCHA comunicó que en 2021 se habían demolido 911 estructuras en la Ribera Occidental, con el consiguiente desplazamiento de 1 208 personas.

⁵⁹ Peace Now, «[Settlements Data: Population](#)», número de puestos de avanzada creados, por años.

⁶⁰ Peace Now, «[Settlers Established a New Outpost in a Declared World Heritage Site in Battir](#)», 14 de marzo de 2022.

⁶¹ B'Tselem, *State Business: Israel's Misappropriation of Land in the West Bank through Settler Violence*, resumen, noviembre de 2021.

⁶² Peace Now, *Violent Settlement: The Connection between Illegal Outposts and Settler Violence*, noviembre de 2021.

⁶³ Peace Now, *Violent Settlement*.

Ello representa un aumento con respecto a las cifras ya de por sí elevadas de 854 demoliciones y 1 001 desplazamientos que se produjeron en 2020. Los desalojos planificados de familias palestinas en Jerusalén Oriental, en particular en zonas como Sheikh Jarrah y Silwan, contribuyeron al aumento de las tensiones y a la escalada de la violencia que se produjo en 2021. A principios de 2022, el Tribunal Supremo de Israel decidió que se deberían resolver las reclamaciones de propiedad de Sheikh Jarrah antes de proceder al desalojo de las familias.

- 71.** En diciembre de 2021, el Secretario General de las Naciones Unidas señaló que, en 2021, se había intensificado el uso de órdenes militares ⁶⁴, que solían entrañar menos requisitos de notificación y posibilidades de impugnación legal. Al tiempo que seguía profundamente preocupado por las continuas demoliciones e incautaciones de estructuras palestinas, acogió con satisfacción el avance de los planes para la construcción de algunas viviendas para palestinos en el barrio de Issawiya de la Jerusalén Oriental ocupada y en la zona C ⁶⁵. Muchos de esos planes, que en algunos casos tenían por objeto la legalización retroactiva de edificios existentes, llevaban años pendientes de aprobación y la mayoría se encontraban en la fase inicial del proceso ⁶⁶.

Derechos de los trabajadores en la Ribera Occidental: impacto de la expansión de los asentamientos

- 72.** En informes anteriores del Director General se consignó el impacto directo que las trabas administrativas, las restricciones físicas a la circulación, el trato discriminatorio y los actos o amenazas de violencia tienen en los derechos de los trabajadores en la Ribera Occidental. En 2021, estas cuestiones quedaron patentes una vez más. Las consecuencias de la política y las actividades de asentamiento en los derechos de los trabajadores palestinos siguen afectando profundamente a la vida cotidiana de las mujeres y los hombres palestinos que tratan de ganarse la vida. Los actos o amenazas de violencia, la expansión de los asentamientos y la barrera de separación cercenan los derechos de los trabajadores palestinos a la libertad de circulación y de residencia, así como su acceso a los recursos, al trabajo y a los mercados. Las actividades agrícolas se ven particularmente golpeadas por los destrozos causados por los colonos contra animales, cosechas y aperos, así como por las trabas administrativas para acceder a las tierras. La aplicación discriminatoria de los requisitos de planificación urbanística y las restricciones de acceso limitan la capacidad para construir nuevas instalaciones o generar empleo y desarrollar oportunidades empresariales.

Trabas administrativas y obstáculos físicos para el acceso a la zona cerrada

- 73.** En virtud de la compleja reglamentación impuesta por Israel para el acceso a las tierras palestinas ubicadas en la zona cerrada, los palestinos deben obtener permisos para poder acceder a sus campos de cultivo situados en dicha zona a través de puertas especiales de la barrera de separación, mientras que los ciudadanos israelíes y los turistas pueden entrar libremente en esas áreas ⁶⁷. Las dificultades existentes para obtener los permisos de acceso restringido concedidos por el ejército israelí obligan a menudo a los palestinos a limitar su producción a los cultivos que requieren escasos cuidados, o bien a renunciar por completo a la actividad agrícola. La ONG israelí

⁶⁴ Aplicación de la Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad, 15 de diciembre de 2021, párr. 65.

⁶⁵ Aplicación de la Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad, 15 de diciembre de 2021, párr. 65-66.

⁶⁶ Peace Now, «The Government Is Advancing 30 Plans with 2860 Units for Settlers and 6 Plans with 1303 Units for Palestinians».

⁶⁷ HaMoked, *Creeping Dispossession: Israeli Restrictions on Palestinian Farming Beyond the Barrier*, octubre de 2021. La «zona cerrada» es la zona de la Ribera Occidental comprendida entre la barrera de separación y la línea verde (la Línea del Armisticio entre Israel y la Ribera Occidental desde 1948), declarada por el ejército israelí cerrada a la circulación de los palestinos.

HaMoked señaló en octubre de 2021 que, aunque se alegaban consideraciones de seguridad para justificar los controles de acceso, la denegación de permisos a agricultores y trabajadores agrícolas por motivos que eran verdaderamente de seguridad no superaban el 6 por ciento de los casos ⁶⁸.

- 74.** En 2021, los tribunales israelíes siguieron conociendo de casos relativos al incremento gradual de las restricciones impuestas por Israel para acceder a la zona cerrada con fines de subsistencia. En respuesta a uno de ellos, en mayo de 2021 se enmendó la normativa de la zona cerrada a fin de permitir que los palestinos autorizados a entrar en Israel sin necesidad de permiso —es decir, los hombres mayores de 55 años y las mujeres mayores de 50 años— también pudiesen acceder a la zona cerrada en las mismas condiciones ⁶⁹. En marzo de 2022, el Tribunal Superior de Jerusalén estimó que no se podía mantener una limitación de acceso para el cultivo de pequeñas parcelas, pues restringía de manera desproporcionada al derecho de propiedad de sus dueños, y reconoció la importancia del acceso a las explotaciones agrícolas ubicadas en la zona cerrada tanto a nivel económico como cultural y emocional ⁷⁰.

Trato discriminatorio

- 75.** La percepción generalizada entre los interlocutores consultados por la misión era que la normativa y las políticas israelíes eran discriminatorias contra los palestinos. Por ejemplo, los palestinos residentes en la Ribera Occidental no tenían derecho a recibir las prestaciones y los incentivos que se ofrecían a los colonos en el mismo territorio para el aprovechamiento de sus tierras, en particular ventajas fiscales y subvenciones para el empleo ⁷¹. Ello socavaba especialmente la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para operar de forma competitiva y sostenible. Esa percepción de trato discriminatorio resultaba especialmente evidente en Jerusalén Oriental, donde persistían los intentos por parte de grupos de colonos para instalarse en las barriadas palestinas y los proyectos de renovación urbana se limitaban exclusivamente a las barriadas israelíes de la ciudad ⁷². Las dificultades halladas en el pasado para la obtención de permisos por parte de las pequeñas empresas que operaban en la Ciudad Vieja disuadían a las empresas palestinas de solicitarlos. Se informó a la misión de que el sector turístico —que tradicionalmente ha sido una de las principales fuentes de empleo en Jerusalén Oriental— había sufrido dificultades para repuntar tras la pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento aplicadas. Además, esos efectos se veían agravados por las restricciones urbanísticas y la intensificación de la actividad de los colonos.
- 76.** En anteriores informes del Director General se señaló que a los palestinos les resultaba prácticamente imposible acceder a los permisos de edificación expedidos por Israel. La actual aceleración del ritmo de demolición de estructuras palestinas por parte de las autoridades israelíes repercutió directamente en los medios de subsistencia de los palestinos en 2021. Casi el 50 por ciento de las 911 estructuras demolidas en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental,

⁶⁸ Según los datos de la Administración Civil, las denegaciones de permiso ligadas a objeciones planteadas por la Agencia de Seguridad de Israel (Shin Bet) oscilan entre el 0 y el 3 por ciento en el caso de los permisos de agricultor y entre el 1 y el 6 por ciento para los trabajadores agrícolas. En cambio, según los datos disponibles, la principal razón aducida para las denegaciones de permiso es «el incumplimiento de los criterios políticos»: HaMoked, *Creeping Dispossession*, 32-33.

⁶⁹ HaMoked, *Creeping Dispossession*, 37.

⁷⁰ HaMoked, «[The HCJ Grants HaMoked's Petition: Military Must Amend the Harsh 'Tiny Plot' Restriction Used to Prevent West Bank Farmers from Accessing Their Lands inside the Seam Zone](#)», 7 de marzo de 2022.

⁷¹ Véase B'Tselem, [This Is Ours – And This, Too: Israel's Settlement Policy in the West Bank](#), marzo de 2021, 6.

⁷² Ir Amim, [Planned Negligence: How Palestinian Neighborhoods Disappeared from Jerusalem's Current and Future Urban Planning Policies](#), junio de 2021, 17.

se utilizaban para fines agrícolas o de subsistencia, y su demolición afectó a los medios de vida de 12 704 personas ⁷³. La demolición de propiedades de las comunidades beduinas y de pastoreo a lo largo de la Ribera Occidental socavó los medios de vida de 825 personas ⁷⁴. En Jerusalén Oriental, aunque las amenazas de demolición y las demoliciones consumadas en 2021 se limitaron principalmente a edificios residenciales, estuvieron acompañadas de violencia intercomunitaria, generaron un clima de miedo y, en consecuencia, socavaron la estabilidad y la confianza necesarias para el desarrollo de actividades empresariales.

La violencia de los colonos durante la cosecha de la aceituna

77. Al igual que en los últimos años, la cosecha anual de la aceituna constituyó en 2021 un foco de tensión entre los agricultores palestinos y los colonos israelíes. La ONG israelí Yesh Din denunció la comisión de múltiples delitos por parte de colonos israelíes contra palestinos residentes en la Ribera Occidental durante la cosecha de la aceituna, entre el 1.º de octubre y el 15 de noviembre. En particular, se produjeron actos de violencia, robo de cosechas, deterioro o destrucción de árboles y bloqueo del acceso a terrenos particulares ⁷⁵. En algunos casos, los soldados israelíes y los voluntarios de ONG israelíes intentaron proteger a los agricultores palestinos de la violencia ejercida por los colonos ⁷⁶. La ocupación de tierras de cultivo y pastizales palestinos en la Ribera Occidental se vio impulsada por la «violencia infligida de manera constante y sistémica por los colonos» ⁷⁷.

Los derechos de los trabajadores en Gaza: efectos del bloqueo y de la escalada de las hostilidades

78. A las graves repercusiones de los confinamientos impuestos por motivos de salud pública y del bloqueo vigente en Gaza se añadió la escalada de violencia vivida en 2021, que tuvo su punto álgido en el mes de mayo, con 11 días de hostilidades entre Hamás e Israel. Durante ese periodo, murieron 261 palestinos en Gaza y 11 personas cayeron bajo los disparos de cohetes palestinos en Israel ⁷⁸.

79. Durante la escalada que tuvo lugar en mayo de 2021, se produjeron considerables daños en los lugares de trabajo. De acuerdo con las conclusiones de un informe, resultaron dañados 669 parcelas agrícolas, 221 granjas ganaderas y avícolas, 59 establecimientos manufactureros y 483 instalaciones comerciales ⁷⁹. Según la evaluación rápida de los daños y necesidades realizada en junio de 2021 por el Banco Mundial, quedaron completamente destruidas las instalaciones de

⁷³ OCHA, «Breakdown of Data on Demolition and Displacement in the West Bank». A esta cifra, habría que añadir los 1208 desplazados directos.

⁷⁴ OCHA, «Breakdown of Data on Demolition and Displacement in the West Bank». Entre las estructuras utilizadas para los medios de vida, figuran tiendas, refugios de animales, muros, almacenes, etc.

⁷⁵ Yesh Din, «A Summary of the 2021 Olive Harvest Season», 13 de diciembre de 2021.

⁷⁶ Gideon Levy, «A Nightmare Season in the West Bank», *Haaretz*, 22 de octubre de 2021; Hagar Shezaf, «Israeli Charged for Assault on Activists Helping Palestinians During Olive Harvest», *Haaretz*, 22 de noviembre de 2021.

⁷⁷ B'Tselem, *State Business*.

⁷⁸ OCHA, Key Facts and Figures, 7. Al menos 241 de 261 de las víctimas palestinas fallecieron a causa de la intervención de las fuerzas israelíes, y el resto se debieron a cohetes que no alcanzaron su objetivo y cayeron dentro del territorio de la Franja, así como a otras circunstancias.

⁷⁹ Centro de Derechos Humanos Al-Mezan, Centro Palestino de Derechos Humanos y Al-Haq, *Assault on Gaza in Numbers: A Statistical Report of Civilian Casualties and Damage to Private and Public Properties by Israeli Occupation Forces during Israel's Full-Scale Military Operation On the Gaza Strip between 10-21 May 2021*, enero de 2022, 25-31.

109 empresas del sector de servicios, el sector comercial y el sector industria⁸⁰. El mayor almacén de suministros agrícolas de Gaza, donde se conservaban cantidades considerables de productos agroquímicos, fue destruido por el fuego de artillería israelí, lo cual afectó a los medios de vida y generó daños ambientales⁸¹. La mitad de los hogares de la Franja indicaron que la escalada había socavado sus medios de vida y sus propiedades⁸².

- 80.** En 2021, Israel siguió restringiendo el acceso a determinadas zonas de Gaza próximas a la valla perimetral, así como a las zonas de pesca situadas frente a las costas de la Franja. Según los datos de la OCHA, resultaron heridas siete personas que trabajaban en esas zonas o se encontraban en ellas por otro motivo⁸³. En 2021, las acciones israelíes golpearon especialmente la agricultura⁸⁴. Tras la escalada ocurrida en el mes de mayo, en primer lugar Israel suspendió durante cuarenta días todo el tráfico de camiones hacia el exterior de la Franja, lo cual generó considerables pérdidas. Seguidamente, se impusieron nuevas restricciones que redujeron drásticamente la salida de tomates, producto que representaba tradicionalmente el 80 por ciento de los vegetales exportados por Gaza⁸⁵. Las incursiones militares, los disparos y bombardeos, las inundaciones de campos de cultivo y las fumigaciones aéreas con herbicidas por parte de las fuerzas israelíes mantuvieron a los agricultores en un clima de terror permanente⁸⁶.
- 81.** Los pescadores de Gaza se enfrentaron a dificultades similares en 2021. En el primer semestre, se registraron un total de 195 incidentes de disparos de la marina israelí contra pescadores frente a las costas de la Franja⁸⁷. Durante la escalada de mayo, se produjeron daños en embarcaciones y enseres de pesca, se impuso la prohibición de acceder al espacio marítimo de la Franja durante dos semanas y se limitó la venta de pescado al exterior durante varios meses, de tal manera que se vieron afectados los medios de vida de aproximadamente 50 000 personas⁸⁸. Tras el acuerdo de alto el fuego alcanzado a finales de mayo de 2021, Israel reabrió la zona de pesca, pero con el acceso restringido hasta una distancia de 6 millas náuticas de la costa, que posteriormente se amplió a 9 millas náuticas en el mes de junio⁸⁹. El 12 de julio, la zona de pesca se amplió nuevamente hasta las 12 millas náuticas en algunas secciones de la costa de Gaza⁹⁰, excepto durante un periodo a finales de ese mes, cuando una serie de globos incendiarios lanzados desde Gaza provocaron incendios en Israel, momento en que la zona autorizada se redujo nuevamente a 6 millas náuticas⁹¹. En septiembre de 2021, la zona de pesca autorizada al sur de la costa de

⁸⁰ Grupo Banco Mundial, *Gaza Rapid Damage and Needs Assessment*, 52.

⁸¹ OCHA, «*Environmental and Health Risk Still Unfolding: The Bombing of Gaza's Largest Agrochemical Warehouse*», *The Humanitarian Bulletin: Gaza after the May Escalation – November 2021*, 3 de noviembre de 2021.

⁸² REACH, «*OPT MSNA Key Analysis Findings*», taller AIDA, octubre de 2021, 13.

⁸³ OCHA, *Data on casualties*.

⁸⁴ Centro de Derechos Humanos Al-Mezan, *Farming in a Buffer Zone: The Conditions Gaza Farmers Face under Closure*, 2021, 7.

⁸⁵ OCHA, «*New Restrictions on the Export of Fresh Tomatoes Out of Gaza: Mohammed's Story*», *The Humanitarian Bulletin: Gaza after the May Escalation – November 2021*, 3 de noviembre de 2021.

⁸⁶ Centro de Derechos Humanos Al-Mezan, *Farming in a Buffer*, 24-25.

⁸⁷ Gisha, «*Gaza Up Close*», septiembre de 2021.

⁸⁸ Gisha, «*Human Rights Organizations to Israel's Defense Minister, COGAT, and Military Advocate General: Remove the Draconian Restrictions on Access to Gaza's Sea Space and Stop the Navy's Use of Force against Fishermen and their Property*», 3 de junio de 2021.

⁸⁹ Gisha, «*Crossings Update: Fuel Coming in for Gaza's Power Plant, Fishing Zone Restricted to 9 Nautical Miles*», 1.º de julio de 2021.

⁹⁰ Gisha, «*Crossings Update: Restrictions Continue, Fishing Zone Expanded to 12 Nautical Miles*», 21 de julio de 2021.

⁹¹ OCHA, *Response to the Escalation in the OPT: Situation Report No. 8 (8–28 July 2021)*, 30 de julio de 2021.

Gaza se amplió hasta las 15 millas náuticas ⁹², en un retorno a la situación anterior a la escalada de las hostilidades que tuvo lugar en mayo.

Los trabajadores palestinos en el mercado de trabajo israelí: reforma infructuosa del sistema de permisos y persistencia de los déficits en materia de derechos

- 82.** En su informe del pasado año, el Director General señaló con interés que Israel había puesto en práctica la anhelada reforma del sistema de permisos en los sectores de la construcción, la industria y los servicios, y que existían planes para ampliarla al sector agrícola. El objetivo de esa reforma era eliminar el tráfico de permisos de trabajo y el recurso a intermediarios israelíes y palestinos, práctica que todas las partes consideraban ilegal, corrupta y sumamente injusta. Se buscaba permitir a los trabajadores palestinos que trabajasen en Israel sin estar sujetos a un empleador concreto, desvinculando los contingentes de permisos de los empleadores, haciendo que los trabajadores pudiesen cambiar más fácilmente de empleador y prohibiendo la compraventa de permisos. Un año más tarde, estaba claro que la reforma no había alcanzado su objetivo.
- 83.** Ello es especialmente patente con relación al recurso a intermediarios. No solo no se ha reducido su presencia con la introducción de la reforma, sino que el uso de intermediarios ha ido en aumento con relación a los niveles de 2020 y ha vuelto a alcanzar las elevadas cifras prepandémicas ⁹³. Según los datos proporcionados por la PCBS, el 48 por ciento de los titulares de permisos recurrieron al uso de intermediarios en 2021. Ni las autoridades israelíes ni las palestinas poseían datos precisos sobre la naturaleza, la identidad y la cantidad de los intermediarios existentes. Muchos de los interlocutores informaron a la misión de que los intermediarios, presentes a ambos lados de la barrera de separación, seguían desarrollando abiertamente sus prácticas ilegales, lucrativas y de amplia envergadura. La complejidad de la situación que enfrentan las autoridades israelíes y palestinas fue puesta de relieve por el hecho de que el software israelí diseñado para reducir la necesidad de intermediarios —emparejando directamente a los empleadores israelíes con los trabajadores palestinos— estuviese fuera de servicio durante la visita de la misión. El sistema había sido víctima de un ataque informático y se le estaban añadiendo tres capas adicionales de seguridad. Tanto las autoridades israelíes como las palestinas informaron a la misión de que habían tomado medidas contra un pequeño número de intermediarios en sus respectivos lados de la barrera, aplicando diversos tipos de investigaciones y sanciones. Cabe señalar, no obstante, que los trabajadores palestinos no suelen denunciar a los intermediarios y, dada la cantidad potencial de intermediarios y los beneficios en juego, parece improbable que esas investigaciones hayan ejercido importantes efectos disuasorios.
- 84.** La misión valoró positivamente la transparencia de las autoridades israelíes respecto a los nulos resultados que habían obtenido hasta la fecha con su reforma del sistema de permisos. Tanto los representantes del Gobierno de Israel como los interlocutores sociales confiaban en que el sistema mejoraría con el tiempo, gracias a las mejoras que se estaban introduciendo en su diseño y funcionamiento. La Autoridad Palestina y otros interlocutores palestinos e israelíes ponían en duda que el sistema estuviese orientado a favorecer los intereses de los trabajadores palestinos, en particular por el hecho de que no se hubiesen escuchado sus opiniones al respecto. La

⁹² OCHA, *Response to the Escalation in the OPT: Situation Report No. 10 (September 2021)*, 14 de octubre de 2021.

⁹³ Véase *supra* el cuadro 2.3 del capítulo 2.

Autoridad Palestina no participó en el diseño, revisión y puesta en práctica del sistema, tal como se prevé en el Protocolo de París, según el cual «[l]a parte palestina tendrá el derecho de regular el empleo de los trabajadores palestinos en Israel por conducto del servicio de empleo palestino, y el servicio de empleo israelí cooperará y efectuará la coordinación necesaria a ese respecto»⁹⁴.

- 85.** Las autoridades israelíes aplicaron las siguientes iniciativas para mejorar el funcionamiento del sistema de permisos: mesas interministeriales, grupos de trabajo, comités, reuniones de trabajo e intercambios de información; seguimiento de las solicitudes de permisos de trabajo tramitadas por los empleadores a fin de identificar operaciones sospechosas, y presentación periódica de información actualizada por escrito sobre la reforma del sistema de permisos en el marco de la solicitud presentada ante el Tribunal Superior por la ONG israelí Kav LaOved. Las recientes modificaciones del sistema incluyeron la introducción de un cupo máximo para la contratación de trabajadores palestinos en el sector de la construcción, a fin de limitar la capacidad de los empleadores para solicitar permisos de trabajo innecesarios, y la intensificación de los esfuerzos para implantar el pago electrónico de salarios a los trabajadores palestinos, con la intención de que la medida entrase en vigor a principios de 2023. Además, procuró promover la reforma entre los trabajadores palestinos y mejorar el conocimiento de sus derechos. Las medidas adoptadas para facilitar el acceso al servicio de asesoramiento de la Comisionada de Derechos Laborales de los Trabajadores Extranjeros propiciaron un aumento de las consultas planteadas por los trabajadores palestinos y sus empleadores, principalmente con relación a los salarios, las prestaciones sociales, cuestiones relacionadas con la COVID-19 y los derechos de pensión⁹⁵. El comité interministerial para la lucha contra la trata de personas concluyó su labor en 2021 sin haber hallado pruebas de delitos de trata cometido contra trabajadores palestinos, pero consideró que la compraventa de permisos constituía un abuso grave. Además, se informó a la misión de que las comisiones sobre trabajadores extranjeros de la Knesset y el Contralor del Estado se estaban encargando de supervisar estas cuestiones.
- 86.** Durante el año transcurrido desde el último informe del Director General, se han incrementado los contingentes de trabajadores palestinos autorizados a trabajar en Israel. En 2021, los contingentes de acceso al mercado de trabajo de Israel para palestinos procedentes de la Ribera Occidental crecieron en los sectores de la construcción, la hostelería y la restauración, la industria y los servicios. Además, se introdujo un nuevo cupo temporal de 200 permisos para el sector de la alta tecnología. La reforma del sistema de permisos, por la que se concede a los trabajadores palestinos tiempo para la búsqueda de un nuevo empleador, aún no se había ampliado a los cerca de 19 000 palestinos que trabajan en el sector agrícola israelí.
- 87.** Si bien la mayoría de los permisos de trabajo concedidos permitían entradas diarias en Israel, la dependencia israelí de Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT) indicó que hasta el 40 por ciento de esos permisos autorizaban también la pernoctación, en cuyo caso el empleador debía facilitar un alojamiento adecuado. Los permisos con derecho a pernoctar se concedían únicamente cuando el empleador podía demostrar la necesidad de estancias más prolongadas y una vez realizadas los preceptivos controles de seguridad. El Ministerio de Trabajo palestino indicó que, a fin de evitar los puestos de control y las posibles complicaciones al cruzar la barrera de separación, algunos trabajadores preferían pernoctar en Israel de manera informal, y a menudo dormían a la intemperie o en sus lugares de trabajo.

⁹⁴ Acuerdo Gaza-Jericó, anexo IV, Protocolo sobre Relaciones Económicas entre el Gobierno del Estado de Israel y la Organización de Liberación de Palestina (OLP), representando al pueblo palestino, París, 29 de abril de 1994, art. VII, párr. 1.

⁹⁵ En 2021, los trabajadores realizaron 109 consultas, frente a 35 en 2020. Se realizaron un total de 155 consultas relativas a los trabajadores palestinos.

88. También se ha producido un aumento del número de trabajadores procedentes de Gaza con derecho a trabajar en Israel. A finales de 2021, trabajaban en Israel hasta 7 000 residentes en Gaza, después del endurecimiento efectivo del bloqueo durante los periodos de confinamiento impuestos a causa de la COVID-19 en 2020 y a principios de 2021. La dependencia israelí de Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios informó a la misión de que 20 000 residentes en Gaza serían autorizados a trabajar en los sectores de la construcción y la agricultura en Israel, gracias a la aplicación de un nuevo cupo que se estaba introduciendo progresivamente. Además, se comunicó a la misión que en marzo de 2022 aproximadamente 12 000 personas procedentes de Gaza entraban cada día a Israel para trabajar, con permisos de venta o con los nuevos permisos para «necesidades económicas». Las condiciones de este tipo de permisos implican que los trabajadores no están amparados por la legislación laboral de Israel, que determina el salario mínimo, la limitación de la jornada laboral, protecciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y prestaciones sociales. Las autoridades israelíes indicaron a la misión que se había iniciado el proceso de conversión de esos permisos para necesidades económicas en permisos de trabajo, a fin de que los trabajadores pudiesen disfrutar de todos los derechos reconocidos por la legislación laboral israelí, pero se requería cierto tiempo para completar su ejecución.
89. Además de los habitantes de Gaza que trabajaban en Israel con permisos no laborales, entre 30 000 y 40 000 palestinos procedentes de la Ribera Occidental ejercían su actividad laboral en Israel sin permiso de trabajo y, en consecuencia, sin las correspondientes garantías ofrecidas por la legislación israelí⁹⁶. Normalmente, los trabajadores indocumentados accedían a Israel a través de boquetes abiertos en la barrera de separación y parecían contar la permisividad del ejército y la policía fronteriza israelíes⁹⁷. Se informó a la misión de que incluso los trabajadores palestinos con permiso de trabajo solían acceder a Israel a través de esos boquetes para evitar los pasos fronterizos, que, si bien habían mejorado en los últimos años, aún resultaban hostiles, hacían perder mucho tiempo y con frecuencia estaban cerrados por motivos de seguridad. En el caso particular de las mujeres, los pasos fronterizos y los puestos de control eran un factor disuasivo para trabajar. La misión recibió los testimonios de diversos trabajadores palestinos que habían resultado heridos en 2021 a raíz de ataques perpetrados por los colonos israelíes o por los militares o la policía fronteriza durante sus desplazamientos laborales para cruzar la barrera de separación y trabajar en Israel. Tras los ataques terroristas que tuvieron lugar en Israel en marzo y abril de 2022, se registró un aumento de la actividad militar en los puestos de control y se bloqueó el acceso a Israel a través de algunos de los boquetes abiertos en la barrera de separación. Según otros informes, el Gobierno de Israel podría aumentar considerablemente el número de palestinos autorizados a entrar legalmente en Israel para trabajar, ya que ello sería positivo tanto en términos económicos como de seguridad⁹⁸.

⁹⁶ Estas cifras pueden variar a causa de las considerables fluctuaciones estacionales, en particular en los sectores de la agricultura y el turismo, y si se tiene también en cuenta el trabajo a tiempo parcial o el trabajo basado en tareas. Por otro lado, tal como se indicó en el capítulo 2 y se señaló a la atención de la misión, es posible que las mujeres palestinas en particular prefieran ocultar que trabajan en Israel y en los asentamientos, debido a que se avergüenzan de ello por motivos políticos y a causa de los peligros a los que se hallan expuestas.

⁹⁷ Según parece, el número de boquetes abiertos en la barrera de separación aumentó durante los confinamientos impuestos a causa de la COVID-19 y «existe la percepción de que los responsables israelíes llevan años haciendo la vista gorda ante las brechas existentes en la barrera de separación, que miles de trabajadores palestinos utilizan diariamente para entrar ilegalmente en Israel». Emanuel Fabian, «[Terror Attack Bared West Bank Barrier's Gaps, But Some Say Holes Help Keep the Peace](#)», *Times of Israel*, 7 de abril de 2022.

⁹⁸ Yaniv Kubovich, «[Israel Plans to Grant Palestinians 'Tens of Thousands' More Work Permits, Gantz Says](#)», *Haaretz*, 12 de abril de 2022.

90. Según la dependencia israelí de Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios, aproximadamente 37 000 palestinos trabajaban en asentamientos israelíes —en los sectores de la construcción, la agricultura, la hostelería, los servicios y la industria—⁹⁹, donde la supervisión de la aplicación de la legislación laboral correspondía a la Unidad de Derecho del Trabajo de la Administración Civil. Se señaló a la misión que a menudo los empleadores de los asentamientos no declaraban oficialmente a quienes trabajaban por días o como temporeros, de manera que las cifras podrían ser más importantes. Según los datos del Ministerio de Asuntos de la Mujer palestino, aproximadamente 6 000 mujeres palestinas trabajaban en asentamientos israelíes sin que en la práctica se les reconociese derecho alguno¹⁰⁰. Ciertos interlocutores informaron a la misión de que existían pruebas incidentales de que en 2021 se habían producido en los asentamientos situaciones de acoso sexual a trabajadoras palestinas, así como casos de trabajo infantil, principalmente durante las vacaciones escolares¹⁰¹. Aunque era improbable que se presentaran denuncias formales a causa de la vergüenza, se informó a la misión de que en 2021 la policía israelí había llevado a cabo algunas investigaciones sobre abusos cometidos contra trabajadores palestinos en los asentamientos.
91. Las malas condiciones de trabajo y la carencia de prestaciones sociales aún constituían la realidad cotidiana de muchos trabajadores palestinos en Israel y en los asentamientos. La misión recibió información sobre largas jornadas laborales, lugares de trabajo sucios y ruidosos, bajos salarios, falta de reembolso de los gastos de viaje y dificultades para la percepción de prestaciones por accidentes del trabajo¹⁰². La dependencia israelí de Aplicación y Regulación de la Administración del Derecho Laboral informó de que en 2021 se había investigado a 74 empleadores en el marco de procedimientos penales y administrativos por sospechas de infracciones cometidas contra 204 trabajadores palestinos. Hasta la fecha, 54 de esos casos habían desembocado en la imposición de una sanción y otros 5 seguían su curso. Las principales infracciones correspondían a impagos de las cotizaciones al régimen de pensiones, incumplimiento de la reglamentación sobre el salario mínimo y horas extraordinarias no remuneradas. Con frecuencia, las nóminas mensuales de los trabajadores palestinos seguían siendo inexactas en lo referente a la duración de la jornada laboral y los salarios. Los trabajadores solían aceptar estas prácticas ante su situación de dependencia frente a los empleadores e intermediarios.
92. La Federación General del Trabajo de Israel (Histadrut) y la Asociación de Constructores de Israel informaron a la misión de que existían negociaciones en curso para el establecimiento de un nuevo acuerdo de negociación colectiva que abarcase a todo el sector de la construcción, en el que estaban empleados la mayoría de los trabajadores palestinos en Israel. El comité de reclamaciones establecido en virtud del convenio colectivo vigente mantenía un alto grado de satisfacción entre los usuarios y en abril de 2022 había entrado en funcionamiento un segundo comité, ubicado en Jerusalén, con el objetivo de mejorar la accesibilidad para los trabajadores y los empleadores. Por otro lado, a nivel de empresa, a principios de 2021 se suscribió en una

⁹⁹ COGAT, «Information Provided to ILO Mission», abril de 2022 (no publicado).

¹⁰⁰ Ministerio de Asuntos de la Mujer, «Israeli Occupation Impacts on the Palestinian Work Sector», nota informativa para la misión de investigación de la OIT (no publicada).

¹⁰¹ Se informó a la misión de que, el 6 de enero de 2022, ocho palestinos de edades comprendidas entre los 14 y los 17 años habían fallecido en un accidente de tráfico cuando regresaban a sus hogares de su trabajo como jornaleros agrícolas en un asentamiento israelí situado en el valle del Jordán. Véase también: Jack Khoury y Hagar Shezaf, «Eight Palestinian Teens Killed in West Bank Car Crash», *Haaretz*, 6 de enero de 2022.

¹⁰² Asociación de trabajadores MAAN, *Atarot Industrial Zone in Jerusalem: Workers Demand Their Rights and Start to Organize*, febrero de 2022.

fábrica de alimentos del asentamiento industrial de Atarot un convenio colectivo aplicable a los trabajadores palestinos que formaban parte de la Asociación de Trabajadores MAAN ¹⁰³.

93. Durante largos decenios, se han ido acumulando importantes cantidades de fondos debido al impago de pensiones y prestaciones por enfermedad a muchos palestinos que trabajan en Israel. Esta cuestión sigue sin resolverse y en 2021 fue examinada tanto por la Comisión Especial sobre los Trabajadores Extranjeros de la Knesset como por el Tribunal Superior, en el contexto de los recursos presentados por la ONG israelí Kav LaOved. Aún no se ha alcanzado un acuerdo entre las autoridades palestinas e israelíes respecto a los fondos totales acumulados ni a las medidas que se deberían adoptar a continuación. Las dos partes han realizado esfuerzos por instituir mecanismos que faciliten la recepción de los fondos de pensiones acumulados, pero aún no se sabe a ciencia cierta si se han alcanzado los resultados deseados.
94. Histadrut informó a la misión de que en 2021 había comenzado a cobrar las cuotas sindicales a alrededor de 13 000 trabajadores palestinos en Israel, tras la decisión adoptada en mayo de 2020 por el Organismo de Población, Inmigración y Fronteras de poner fin a la deducción automática de todas las cuotas sindicales de los trabajadores palestinos ¹⁰⁴. Hasta la fecha, Histadrut había negociado directamente la deducción de las cuotas de afiliación con unas 600 empresas, y en 2022 proseguiría sus esfuerzos en ese sentido. Su intención era cumplir sus obligaciones frente a la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) en virtud del acuerdo suscrito en 2008 mediante la oportuna transferencia del 50 por ciento de las cuotas a la Federación.
95. Hace tiempo que la seguridad y salud en el trabajo representa un factor de preocupación con relación a los trabajadores palestinos presentes en el mercado de trabajo israelí. La misión recibió diferentes estadísticas respecto a los trabajadores palestinos fallecidos en accidentes del trabajo en Israel durante 2021. El número de muertos declarados oscilaba entre 10 y 22, cifras muy similares al número de entre 10 y 23 fallecidos que se había comunicado a la misión en 2020. Las estadísticas del Ministerio de Trabajo palestino indicaban que 40 palestinos habían fallecido en Israel en 2021, 22 de ellos por causa de accidentes del trabajo y el resto a consecuencia de la violencia o de accidentes ocurridos durante los desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo o por otros motivos ¹⁰⁵. El Centro Nacional Palestino de Seguridad y Salud en el Trabajo y Protección Ambiental, ubicado en la Universidad Politécnica de Palestina, en Hebrón, señaló que 18 palestinos habían fallecido en el mercado de trabajo israelí durante 2021, 11 de ellos en el sector de la construcción. Las autoridades israelíes comunicaron la muerte de diez palestinos en el sector de la construcción israelí a lo largo de 2021. Al igual que en el pasado, la mayoría de los accidentes del trabajo con resultado de defunción se debieron a caídas desde grandes alturas en el sector de la construcción israelí.
96. La Administración de Seguridad y Salud Ocupacional de Israel indicó que en 2021 se habían realizado un total de 12 300 visitas de inspección a los lugares de trabajo en el sector de la construcción, lo cual representaba una cifra similar al número de visitas realizadas en 2020. Como resultado, se había procedido a la clausura total de 1 000 obras de construcción y se habían cerrado parcialmente otras 5 000. Las autoridades israelíes, conjuntamente con Histadrut y la Asociación de Constructores de Israel, habían seguido ofreciendo a los trabajadores palestinos

¹⁰³ Asociación de trabajadores MAAN, *Atarot Industrial Zone in Jerusalem*.

¹⁰⁴ Asociación de trabajadores MAAN, «[Following MAAN's petition, Israeli Interior Ministry's Payments Section has stopped deducting service fees from the wages of Palestinian workers. The fees were paid to the Histadrut since 1970 and to Histadrut Leumit since 2019](#)», 8 de diciembre de 2020.

¹⁰⁵ Autoridad Palestina, Ministerio de Trabajo, «A List of Deaths Among Workers: 1 January–31 December 2021 (In Order of the Date of Death)», 2022 (no publicado).

oportunidades de formación sobre seguridad y salud en el trabajo. Se informó a la misión de que a lo largo de 2022 entraría plenamente en vigor el requisito obligatorio de que los trabajadores palestinos superen una prueba de evaluación sobre seguridad y salud en el trabajo antes de poder acceder a un permiso de trabajo en Israel. Algunas ONG consideraban que con la introducción de esa prueba se corría el riesgo de aumentar la influencia de los intermediarios sobre los trabajadores palestinos, ya que podrían conseguirles un permiso sorteando el requisito de superar la prueba.

► Capítulo 4. Gobernanza y fortalecimiento institucional en un contexto de inestabilidad permanente

97. La capacidad de la Autoridad Palestina para ejercer una gobernanza efectiva, también en lo que se refiere a los aspectos laborales, está debilitada por los efectos de la ocupación y la creciente división interna, que alimentan un ciclo continuo de crisis económicas y políticas. La recuperación económica constatada en 2021 a raíz del levantamiento progresivo de las medidas relativas a la COVID-19 no ha sido suficiente para frenar el aumento del desempleo y de la pobreza. Se ha informado a la misión de que, debido a la crisis fiscal, el aumento de la inflación y la disminución de la ayuda de los donantes ¹⁰⁶, la Autoridad Palestina tuvo que recurrir, a finales de 2021, a un nuevo plan de austeridad que consistía en recortar aún más los gastos de funcionamiento, entre otras cosas mediante un recorte de los salarios de los funcionarios públicos del 20 por ciento ¹⁰⁷.
98. Varios interlocutores de la misión siguieron expresando preocupación por la pérdida de confianza de la ciudadanía en la gobernanza palestina y por la reducción del espacio cívico en la Ribera Occidental y en Gaza. El aplazamiento *sine die* de las elecciones presidenciales y legislativas, inicialmente previsto para mayo de 2021, ha contribuido a erosionar aún más la confianza en los dirigentes palestinos y en las instituciones, y el índice de percepción de la corrupción es alto ¹⁰⁸. Los procesos legislativos están empañados por problemas de legitimidad. La ausencia de un consejo legislativo en los últimos quince años ha provocado retrasos en el establecimiento de leyes, o ha obligado a promulgarlas mediante decreto presidencial.
99. A finales de 2021, Israel emitió una orden militar en la que declaraba «organizaciones terroristas» a seis organizaciones de la sociedad civil palestina ^{109 110}. Este acto, que ha sido condenado por las Naciones Unidas y numerosos organismos de desarrollo ¹¹¹, contribuirá probablemente a restringir aún más el limitado espacio de que disponen las organizaciones de la sociedad civil, que se encargan de la responsabilidad en materia de derechos humanos y ofrecen servicios sociales críticos.
100. Por el lado positivo, en la Ribera Occidental se celebraron dos elecciones locales; la primera de ellas el 11 de diciembre de 2021, para elegir a las autoridades locales de 376 zonas rurales, y la segunda el 26 de marzo de 2022, para elegir a los consejos municipales de localidades de más de 15 000 habitantes. Aunque muy pocas listas electorales estaban oficialmente vinculadas a un partido político, Hamás boicoteó el proceso e impidió que se celebraran elecciones en Gaza ¹¹².

¹⁰⁶ OCHA *et al.*, *Humanitarian Needs Overview 2022: OPT*, documento de trabajo, publicado en diciembre de 2021, 12.

¹⁰⁷ Los salarios de los funcionarios públicos de la Autoridad Palestina ya sufrieron un primer recorte a principios de 2019 debido al plan de austeridad establecido por la Autoridad Palestina, así como a la retención de ingresos fiscales por parte de Israel. En 2021, los salarios del personal de la Autoridad Palestina recuperaron temporalmente su nivel anterior durante un breve periodo, incluido en Gaza.

¹⁰⁸ Palestinian Centre for Policy and Survey Research, «[Press release on Public Opinion Poll No. \(83\)](#)», 22 de marzo de 2022, 5.

¹⁰⁹ Addameer, Al-Haq, Defense for Children International - Palestine, Union of Agricultural Work Committees, Bisan Center for Research and Development, y Union of Palestinian Women Committees.

¹¹⁰ OCHA *et al.*, *Humanitarian Needs Overview 2022: OPT*, 15.

¹¹¹ Véase, por ejemplo, Association of International Development Agencies *et al.*, «[UN Agencies and the Association of International Development Agencies Stand By Civil Society Organisations in the Occupied Palestinian Territory](#)», 9 de noviembre de 2021; Naciones Unidas, «[UN High Commissioner for Human Rights Bachelet Calls Israel's 'Terrorism' Designation an Unjustified Attack on Palestinian Civil Society](#)», comunicado de prensa, 26 de octubre de 2021.

¹¹² European Council on Foreign Relations, «[Mapping Palestinian Politics: Local Elections \(2021-2022\)](#)».

Gobernanza del mercado de trabajo: prosiguen los esfuerzos para elaborar y aplicar reglamentos

- 101.** En 2021, el Consejo de Ministros de la Autoridad Palestina finalizó el examen del Programa Nacional de Políticas ¹¹³ iniciado en 2019, y publicó el Plan Nacional de Desarrollo, titulado *Resilience, Disengagement and Cluster Development towards Independence, 2021-2023*. Basado en otros 40 documentos interrelacionados y en las contribuciones de la sociedad civil, el sector privado y los asociados internacionales, el Plan Nacional de Desarrollo propone un nuevo paradigma de desarrollo en torno a dos ejes principales: los polos de desarrollo, mediante la creación de especializaciones regionales en sectores clave (agricultura, industria, turismo, servicios y tecnología), y la retirada de la ocupación, centrándose en la autodeterminación y la independencia económica con respecto a Israel. El apartado laboral del Plan Nacional de Desarrollo pone el acento en la necesidad de promover la producción nacional y la inversión en recursos humanos, en particular en la educación y formación técnica y profesional (EFTP), y de desarrollar un mercado laboral resiliente y basado en los derechos. El Plan Nacional de Desarrollo, junto con la Estrategia Sectorial Laboral 2021-2023 ¹¹⁴, la Estrategia Nacional de Empleo 2021-2025 ¹¹⁵ y el Programa de Trabajo Decente por País 2018-2022, son los principales documentos de planificación en los que se define la visión de la gobernanza del mercado laboral en el territorio palestino ocupado.
- 102.** Durante muchos años, la Autoridad Palestina y los interlocutores sociales han colaborado en un proceso de reforma de la Ley Palestina del Trabajo núm. 7 de 2000 (la «Ley del Trabajo»), una condición necesaria para mejorar la protección de los trabajadores y promover los derechos laborales de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, el amplio diálogo social bipartito y tripartito no ha permitido conciliar las diferencias y llegar al consenso en cuestiones como la protección de la maternidad, el tiempo de trabajo, la gestión de las reestructuraciones y los despidos en las empresas, y las indemnizaciones por cese. El estallido de la pandemia de COVID-19 y su impacto en el mercado laboral palestino han ralentizado aún más el proceso. Entre mediados de 2021 y principios de 2022, el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales mantuvieron varias reuniones, después de las cuales el Ministerio compartió un proyecto actualizado de Ley del Trabajo con los interlocutores sociales para consulta. En marzo de 2022, representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores discutieron y actualizaron las enmiendas sometidas por cada una de las partes. Aunque no se llegó a un consenso, los interlocutores sociales firmaron un acuerdo bipartito expresando su firme voluntad de reformar la Ley del Trabajo y establecer un comité técnico para presentar propuestas conjuntas al proyecto actualizado en un plazo de seis meses ¹¹⁶.
- 103.** El Ministerio de Trabajo ha seguido modernizando la inspección del trabajo, en particular mejorando el sistema de inspección automatizado basado en la web y proporcionando formación y equipos informáticos a los inspectores. En 2021 se organizaron numerosas campañas de sensibilización en más de un millar de establecimientos, principalmente de los sectores de la construcción, el comercio y los servicios, la mayoría de ellas sobre seguridad y salud en el trabajo (SST), igualdad de género y aplicación del nuevo salario mínimo, que entró en vigor a principios de 2022. Las inspecciones dieron lugar a la adopción de 3 700 medidas para sancionar el

¹¹³ Autoridad Palestina (AP), *National Policy Agenda, 2017-2022: Putting Citizens First*, diciembre de 2016 (traducción no oficial).

¹¹⁴ AP, Ministerio de Trabajo, *Labour Sector Strategy (2021-2023): The Road to Decent Work and Employment Opportunities Improvement*, abril de 2020.

¹¹⁵ AP, Ministerio de Trabajo, *National Employment Strategy (2021-2025)*, marzo de 2021.

¹¹⁶ Ley Palestina del Trabajo núm. 7 de 2000: acuerdo sobre la reforma laboral, 15 de marzo de 2022, Mar Muerto, Jordania.

incumplimiento de la normativa en los lugares de trabajo, esto es, más que en 2020 (3 000 medidas), pero menos que en 2019 (7 000 medidas). Las medidas consistieron en la remisión de 95 casos a los tribunales (frente a 89 en 2020 y 300 en 2019), y el cierre de 12 establecimientos (frente a 42 en 2020 y 73 en 2019), principalmente por infracciones relativas a la seguridad y salud. El Ministerio también tramitó 594 quejas, en su mayoría relativas a cuestiones salariales en el sector de los servicios ¹¹⁷.

- 104.** A principios de 2021, se estableció un comité nacional tripartito sobre SST que elaboró un perfil nacional de SST, esto es, un diagnóstico de la situación de la SST en el territorio palestino ocupado, a fin de dar un paso más en lo relativo a la prevención y mitigación de los peligros ocupacionales. Se está desarrollando un mecanismo nacional para registrar y notificar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. En paralelo, el Ministerio de Trabajo ha lanzado campañas de sensibilización de las empresas y los trabajadores para apoyar la aplicación del Decreto ley núm. 3 de 2019 sobre comités de seguridad y salud en el trabajo y supervisores de establecimientos, que promueve la cooperación entre los trabajadores y la dirección en los establecimientos con 40 trabajadores o más. Con arreglo a dicho decreto-ley, en 2021 se creó un mecanismo de acreditación de los órganos, programas e instructores de formación de SST, que dio lugar a la acreditación de dos órganos de formación ¹¹⁸. Según el Ministerio, en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y en Gaza se registraron 626 accidentes del trabajo —23 de ellos mortales—, la mitad en los sectores de la manufactura y la agricultura. El Ministerio siguió distribuyendo a los empleadores y trabajadores material de sensibilización sobre medidas de protección y prevención de la pandemia y sobre la prevención de otras enfermedades en el lugar de trabajo.
- 105.** La gestión de los conflictos laborales ha sido otra de las prioridades del Ministerio de Trabajo. En 2021, muchos conflictos estuvieron motivados por las consecuencias económicas de la crisis de la COVID-19, entre ellos los relativos a los despidos colectivos efectuados en el marco de reestructuraciones de empresas de conformidad con el artículo 41 de la Ley del Trabajo ¹¹⁹. El Ministerio emitió una serie de dictámenes jurídicos, la mayoría de ellos relacionados con el impago de salarios y prestaciones.
- 106.** Los conflictos laborales remitidos a instancias judiciales se dirimen ante los tribunales civiles locales, conforme a los procedimientos aplicables a los casos civiles. Aún no se han establecido tribunales del trabajo, o salas de lo laboral en los tribunales civiles, a fin de agilizar la resolución de los conflictos laborales. Tanto la PGFTU como la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA) coinciden en que la falta de tribunales especializados en materia laboral constituye un problema importante que debe abordarse con carácter prioritario en la reforma de la Ley del Trabajo, en particular teniendo en cuenta la gran acumulación de casos laborales pendientes en los tribunales civiles ¹²⁰. La FPCCIA propone medios alternativos para la

¹¹⁷ AP, Ministerio de Trabajo, «2021 Annual Report of the Ministry of Labour: General Administration of Inspection and Labour Protection» (no publicado).

¹¹⁸ AP, Ministerio de Trabajo, «2021 Annual Report of the Ministry of Labour: General Administration of Occupational Safety and Health» (no publicado).

¹¹⁹ El artículo 41 de la Ley del Trabajo permite que los empleadores rescindan los contratos de trabajo por «motivos técnicos» o por una «pérdida que requiere reducir el número de trabajadores». También garantiza el derecho de los trabajadores a percibir una indemnización de preaviso y una prima por terminación del servicio, siempre que se notifique el cese al Ministerio.

¹²⁰ Según la Administración General de Tecnología de la Información del Consejo Superior del Poder Judicial, en 2019 había 21 000 casos laborales pendientes. Véase Ahmad Melhem, «[Palestinian Workers Might Finally Have Labour Courts to Settle their Cases](#)», *Al-Monitor*, 21 de mayo de 2019.

solución de conflictos, como la mediación y el arbitraje para las controversias comerciales ¹²¹. Estos servicios solo están disponibles en la Cámara de Comercio de Hebrón que, desde su creación, en 2019, ha resuelto cerca de 60 casos sobre cuestiones laborales, principalmente por mediación o conciliación informal.

Diálogo social y tripartismo: los esfuerzos no han dado resultados

- 107.** En marzo de 2021, la primera Conferencia Nacional sobre Diálogo Social estableció un ambicioso programa de diálogo social. Según se indicó en la memoria del año anterior, en la declaración final las partes se comprometieron a colaborar y entablar un diálogo social en cuatro ámbitos ¹²². Se constituyó un comité tripartito para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia, que además está encargado de presentar al Ministerio de Trabajo informes periódicos sobre los resultados alcanzados. Hasta principios de 2022 se mantuvo un intenso diálogo social a nivel bipartito y tripartito, en particular en lo que respecta a la reforma de la Ley del Trabajo y la revisión de la Ley de Seguridad Social, pero hubo pocos resultados tangibles.
- 108.** Una reciente evaluación de la OIT sobre el diálogo social en el territorio palestino ocupado puso de manifiesto la existencia de obstáculos estructurales persistentes ¹²³. Sobre todo, quedó patente que se carece de bases institucionales sólidas para mantener un diálogo social nacional de alto nivel, con excepción de los Comités de Salarios y Políticas Laborales, de carácter tripartito, que se reúnen esporádicamente. Además, el diálogo suele limitarse a la esfera nacional, y rara vez se extiende a los niveles regional y sectorial o a los lugares de trabajo, lo cual obstaculiza la sustanciación y aplicación de los acuerdos de alto nivel. Por ejemplo, varios interlocutores denunciaron la incapacidad de muchas empresas y sectores de aplicar el nuevo salario mínimo nacional de 1 880 nuevos séqueles, que fue aprobado por el Consejo de Ministros de la Autoridad Palestina en agosto de 2021 sobre la base de un acuerdo tripartito.
- 109.** Otro problema es que el diálogo social sectorial, incluida la negociación colectiva, no está adaptado a las necesidades específicas de los sectores y sigue estando infrautilizado, dado que el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales lo siguen considerando principalmente como una herramienta de gestión de los conflictos colectivos. Muchos acuerdos de negociación colectiva tienen por objeto resolver conflictos salariales, con la facilitación del Ministerio de Trabajo a solicitud de los sindicatos: en 2021, el Ministerio tramitó 22 solicitudes, de las cuales ocho dieron lugar a convenios colectivos que afectan a 1 447 trabajadores, después de una mediación de los funcionarios del Ministerio en el marco de los comités de diálogo *ad hoc* establecidos para cada conflicto ¹²⁴.
- 110.** En 2021, la densidad sindical en el territorio palestino ocupado se mantuvo aproximadamente en el 20 por ciento ¹²⁵, una cifra relativamente alta en comparación con los niveles internacionales y

¹²¹ OIT, «Organisational Assessment Palestinian Federation of Chambers of Commerce, Industry and Agriculture (FPCCIA)», febrero de 2022 (no publicado).

¹²² Estos ámbitos son los siguientes: control de la aplicación de la Estrategia Nacional de Empleo, revisión de la Ley de Seguridad Social de 2016, aplicación del nuevo salario mínimo nacional desde principios de 2022, finalización de la revisión de la vigente Ley del Trabajo y de la Ley de Organizaciones Sindicales, promoción del diálogo social sectorial, adopción de un plan de acción del Ministerio de Trabajo para proteger a los trabajadores palestinos en Israel, e institucionalización del diálogo social tripartito nacional.

¹²³ OIT, «Assessment and Prospects of Tripartite Cooperation and Social Dialogue in the OPT», enero de 2022 (no publicado).

¹²⁴ AP, Ministerio de Trabajo, «2021 Annual Report of the Ministry of Labour: General Department of Labour Relations» (no publicado).

¹²⁵ Tabulación de microdatos de la PCBS para 2020 y 2021.

teniendo en cuenta que casi nueve de cada diez establecimientos son microempresas ¹²⁶. El índice de sindicación entre los hombres trabajadores era del 18,5 por ciento, y el de las mujeres trabajadoras alcanzaba el 30,2 por ciento. En Gaza, 37,6 por ciento de los trabajadores están afiliados a un sindicato, frente al 14,4 por ciento en la Ribera Occidental. En total, a 31 de diciembre de 2021 operaban en el territorio palestino ocupado 94 organizaciones de empleadores y 417 sindicatos nacionales, sectoriales y de empresa, incluidos dos sindicatos sectoriales de Gaza registrados en 2021 ¹²⁷. La elaboración de un proyecto de ley de organizaciones sindicales, que el Ministerio de Trabajo considera necesario para el funcionamiento eficaz de las organizaciones de interlocutores sociales, lleva paralizada desde 2019.

La protección social frente al aumento de las vulnerabilidades

- 111.** Muchos de los interlocutores de la misión reconocieron que la pandemia ha sido un crudo recordatorio de la necesidad de aumentar la protección social, en particular mediante sistemas de seguridad social contributivos, para amortiguar el impacto de las crisis económicas en los trabajadores y en las empresas. Según la PCBS, cerca del 60 por ciento de la fuerza de trabajo palestina no cotizaba a ningún régimen público o privado de seguridad social ¹²⁸. Actualmente, solo los trabajadores del sector público (funcionarios y miembros de las fuerzas de seguridad, que representan casi una cuarta parte del conjunto de los trabajadores palestinos) disfrutaban de cobertura de la seguridad social por medio de las contribuciones obligatorias al Organismo de Pensiones Palestino ¹²⁹. Los trabajadores del sector privado y sus familias no están cubiertos por ningún régimen público de seguridad social.
- 112.** La Ley de Seguridad Social de 2016, que dio lugar al establecimiento de la Corporación Palestina de Seguridad Social en 2018, fue suspendida en virtud de un decreto presidencial el 28 de enero de 2019, tras el estallido de amplias protestas contra dicha ley en la Ribera Occidental ¹³⁰. Los esfuerzos por reactivar el diálogo entre las partes interesadas para revisar y modificar la Ley de Seguridad Social se reanudaron a mediados de 2021, en consonancia con la declaración final de la primera Conferencia Nacional sobre Diálogo Social de marzo de 2021. Después de esa conferencia, el Ministro de Trabajo estableció un comité tripartito especial para entablar un diálogo preparatorio sobre la revisión de la Ley. El comité se reunió en varias ocasiones entre mediados de 2021 y principios de 2022 para examinar las modificaciones propuestas, que incluían disposiciones relativas a la responsabilidad del empleador, una valoración actuarial del régimen de seguro de desempleo, y una evaluación del impacto de los cambios propuestos. En paralelo, la Autoridad Palestina puso en marcha una campaña para aumentar la concienciación acerca de los beneficios de la seguridad social y fomentar la confianza en las estructuras de gobernanza de la Corporación Palestina de Seguridad Social.
- 113.** La asistencia social no contributiva es un pilar importante del piso de protección social palestino. Una reciente evaluación de la OIT demuestra que la mayor parte de los programas públicos de

¹²⁶ OIT, «Assessment and Prospects of Tripartite Cooperation and Social Dialogue in the OPT».

¹²⁷ Sindicato General de Jardines de Infancia y Guarderías y Sindicato General de Trabajadoras del Sector de la Cosmética y la Belleza.

¹²⁸ Tabulación de microdatos de la PCBS para 2020 y 2021.

¹²⁹ Preocupa la situación financiera y la sostenibilidad a largo plazo del fondo público de pensiones, véase Grupo Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 17 de noviembre de 2021, 10 y 38.

¹³⁰ Los manifestantes criticaron la Ley por exigir cotizaciones elevadas sin proporcionar garantías suficientes en cuanto a las prestaciones, y por no proteger adecuadamente a los trabajadores que se encuentran fuera del mercado de trabajo formal. OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión (2019), párr. 122.

protección social están financiados por los impuestos ¹³¹. En un contexto de crisis fiscales recurrentes, el Ministerio de Desarrollo Social es muy dependiente del apoyo externo, que está en retroceso. Para suplir las necesidades inmediatas relacionadas con la pobreza y el desempleo, la Autoridad Palestina, las instituciones internacionales y las ONG han lanzado diversos programas de asistencia social, incluidas transferencias de efectivo. Aunque la cobertura de la asistencia social está generalizada, el escaso valor de las transferencias y la falta de coordinación han debilitado mucho el impacto de los programas contra la pobreza. En 2020, 115 000 hogares palestinos en situación de mayor vulnerabilidad se beneficiaron de transferencias de efectivo a través del Programa Nacional Palestino de Transferencias de Efectivo, que es el pilar principal de la asistencia social nacional ¹³². Sin embargo, desde mayo de 2021, los beneficiarios han dejado de percibir estas ayudas debido a la crisis fiscal de la Autoridad Palestina ¹³³.

- 114.** La Estrategia Sectorial de Desarrollo Social 2021-2023 tiene por objeto proporcionar orientación de políticas y mejorar la gobernanza y capacidad de respuesta de los programas de protección y asistencia social. Para racionalizar el suministro de asistencia a los beneficiarios de la Ribera Occidental y de Gaza, el Ministerio de Desarrollo Social ha creado un registro social nacional para identificar y registrar a todas las personas vulnerables, principalmente personas con discapacidad y personas de edad ¹³⁴. El Ministerio, en colaboración con diversos organismos y programas de las Naciones Unidas, está desarrollando un sistema de gestión de información sobre las ayudas —una ventanilla única que reúne toda la información relativa a la asistencia extranjera en el territorio palestino ocupado para todos los sectores, proyectos y donantes ¹³⁵—.

Promoción del empleo, competencias e iniciativa empresarial: medidas cruciales para mejorar la coherencia y la eficacia

- 115.** La Estrategia Nacional de Empleo, que se presentó formalmente en la primera Conferencia Nacional sobre Diálogo Social celebrada en marzo de 2021, proporciona un marco integral para coordinar las intervenciones relativas al empleo y el mercado de trabajo en el territorio palestino ocupado. Dicha estrategia tiene tres objetivos: fortalecer la gobernanza y formular políticas y programas activos del mercado de trabajo; armonizar la educación con las necesidades del mercado de trabajo, e impulsar la resiliencia y la capacidad del sector privado para incrementar la productividad y crear puestos de trabajo decente para los solicitantes de empleo, en particular para los jóvenes y las mujeres. La puesta en práctica del plan de ejecución de la Estrategia depende de la obtención de fondos ¹³⁶. La Autoridad Palestina ha programado una reunión para el verano de 2022, en la que se espera que los asociados para el desarrollo discutan sobre el aumento de la financiación para apoyar la ejecución de la Estrategia, centrada en diez áreas temáticas que se refuerzan entre sí ¹³⁷.

¹³¹ OIT, *On the Road to Universal Social Protection: A Social Protection Floor Assessment in the Occupied Palestinian Territory*, octubre de 2021, 40.

¹³² OIT, *A Social Protection Floor Assessment in the Occupied Palestinian Territory*, cuadro 8.

¹³³ OXFAM International, «*Fears That Wheat Stocks Could Run Out in the Occupied Palestinian Territory within Three Weeks*», 11 de abril de 2022.

¹³⁴ Programa Mundial de Alimentos, *Palestine: Annual Country Report 2021 – Country Strategic Plan 2018–2022*, 2021, 17.

¹³⁵ En marzo de 2022, el sistema de gestión de información sobre las ayudas había registrado cerca de 924 proyectos de ayuda.

¹³⁶ El costo total estimado de la aplicación de la Estrategia Nacional de Empleo es de 243 millones de dólares de los Estados Unidos. AP, Ministerio de Trabajo, *National Employment Strategy (2021-2025)*, marzo de 2021, 124.

¹³⁷ Reforzar el sistema de información sobre el mercado de trabajo; mejorar los servicios públicos de empleo; mejorar la inspección del trabajo y combatir la informalidad; vincular la protección social con la activación del mercado de trabajo; mejorar

- 116.** En octubre de 2021, mediante el Decreto Ley núm. 33/2021, el Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social se transformó en el Fondo Palestino para el Empleo ¹³⁸. Esta institución —facultada para actuar como coordinadora nacional para el empleo y la creación de puestos de trabajo y como brazo ejecutivo de las políticas nacionales de empleo, incluidas las del Ministerio de Trabajo— desempeña un papel central en la aplicación de la Estrategia Nacional de Empleo. El Fondo está dirigido por una junta directiva compuesta por 11 miembros. Mientras que la junta del antiguo Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social contaba con tres representantes de la FPCCIA y de la PGFTU, en la nueva junta del Fondo Palestino para el Empleo su representación se ha reducido a un miembro de cada una. Se informó a la misión de que la PGFTU no había ocupado su puesto en la junta por este motivo.
- 117.** El Fondo Palestino para el Empleo proporciona financiación y formación a microempresas y pequeñas empresas y a organizaciones de base, dirigida a graduados, mujeres, personas con discapacidad y desempleados. En 2021 creó más de 5 000 oportunidades de empleo y de generación de ingresos, la mayoría de ellas temporales, y proporcionó apoyo a la creación de 600 microempresas y pequeñas empresas. Alrededor del 50 por ciento de los proyectos iban dirigidos a mujeres ¹³⁹. Para facilitar el encuentro entre los solicitantes de empleo y los empleadores, el Fondo desarrolló un portal de empleo, que a principios de 2022 ya contaba con alrededor de 2 000 solicitantes de empleo y 1 250 empleadores inscritos ¹⁴⁰. Durante la visita de la misión, el Fondo disponía de 10 millones de dólares de los Estados Unidos y se encontraba en conversaciones con donantes para obtener financiación adicional.
- 118.** Hay otras instituciones que también participan activamente en la promoción de la creación de empleo y la generación de ingresos, en particular el programa de financiación Istidama (sostenibilidad). En junio de 2021, la Autoridad Monetaria Palestina anunció una nueva fase del proyecto, Istidama 2. El objetivo del programa es apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a los microproyectos mediante préstamos bancarios preferenciales. Desde su creación en mayo de 2020, Istidama ha prestado apoyo a más de 1 100 empresas, muchas de las cuales han sufrido de forma directa los efectos de la pandemia ¹⁴¹. El programa prioriza el apoyo a proyectos de los sectores de las tecnologías de la información, las energías renovables, la agricultura y la educación ¹⁴².
- 119.** El fortalecimiento de la EFTP es una prioridad clave para la Estrategia Nacional de Empleo y la Estrategia Sectorial Laboral 2021-2023 para responder a las necesidades del mercado de trabajo. En 2021, más de 76 centros de EFTP —entre ellos 58 centros gestionados por el Ministerio de Educación (escuelas de formación profesional e industrial) y el Ministerio de Trabajo (centros de formación profesional)— y otros 200 centros educativos y culturales prestaban servicios de EFTP en el territorio palestino ocupado ¹⁴³. La oferta de este tipo de educación y formación sigue estando muy fragmentada y el sector privado participa en ella de forma muy limitada. Se inscriben

el diálogo social y las instituciones de seguridad social; reforzar la EFTP; mejorar el entorno empresarial; promover el crecimiento y las relaciones laborales en sectores prioritarios; apoyar el espíritu empresarial, y promover los productos locales.

¹³⁸ Decreto Ley núm. 33 de 2021 sobre el Fondo Palestino para el Empleo, 27 de octubre de 2021.

¹³⁹ Fondo Palestino para el Empleo, «PEF's achievements», nota informativa para la misión de la OIT, 3 de marzo de 2022 (no publicada).

¹⁴⁰ Fondo Palestino para el Empleo, nota informativa.

¹⁴¹ AP, «Under the Patronage of Palestine Monetary Authority Signing a Memorandum of Understanding between Bank of Palestine and Ministry of Labour to Provide Financing of One Million Dollars from the Estidama Fund for Persons with Disabilities», 6 de abril de 2022.

¹⁴² Portland Trust, «Renewed Interest in Digital Currencies», *Palestinian Economic Bulletin*, núm. 178, julio de 2021.

¹⁴³ AP, Ministerio de Trabajo, National Employment Strategy (2021-2025), marzo de 2021, 68.

pocos alumnos y a menudo se considera que la formación que ofrecen estos centros es de poca calidad ¹⁴⁴. A principios de 2021, en virtud del Decreto Ley núm. 4 de 2021, se creó un Consejo Nacional con el mandato de coordinar la gestión de la EFTP, formular y revisar las políticas y reglamentos que la rigen, completar la elaboración de un marco nacional de cualificaciones, y crear un fondo nacional para la EFTP ¹⁴⁵.

- 120.** La promoción de un entorno favorable a la iniciativa empresarial en el territorio palestino ocupado es crucial para la creación de empresas y puestos de trabajo, así como para mejorar las perspectivas de la economía digital ¹⁴⁶. A este respecto, varias leyes se han promulgado recientemente o están pendientes de aprobación, entre ellas una ley de sociedades, firmada por el Presidente en octubre de 2021, y un proyecto de ley de competencia ¹⁴⁷. Además, se están estudiando proyectos de enmienda a la Ley de Cooperativas núm. 20 de 2017, así como los estatutos para el establecimiento de dos órganos de fomento de la Administración del Trabajo en Cooperativas (el Fondo para el Desarrollo de las Cooperativas y el Instituto de Formación del Cooperativismo).

Empoderamiento de las mujeres: un panorama político y normativo incompleto

- 121.** La posición de las mujeres en el mercado de trabajo palestino sigue siendo precaria. Sufren desproporcionadamente los efectos de la ocupación y sus múltiples restricciones de la movilidad, que agravan el impacto de las normas patriarcales y de las expectativas culturales sobre el papel de la mujer en la sociedad palestina. Las trabajadoras se han visto particularmente afectadas por la pandemia de COVID-19, la escalada de las hostilidades en Gaza y la creciente crisis del mercado de trabajo ¹⁴⁸. Las mujeres empleadas en el sector privado tienen salarios más bajos que sus homólogos masculinos en puestos comparables y con las mismas cualificaciones ¹⁴⁹. En 2021, casi la mitad de las trabajadoras a las que les correspondía una licencia de maternidad remunerada no la recibieron ¹⁵⁰.
- 122.** Mediante la iniciativa empresarial podría impulsarse notablemente el empoderamiento de las mujeres en el mercado de trabajo, aunque estas se enfrentan a importantes obstáculos a la hora de iniciar y desarrollar sus propias empresas ¹⁵¹. Según una reciente evaluación de la FPCCIA, menos del 1 por ciento de las empresas activas en las ocho cámaras de comercio para las que pudieron recopilarse datos desglosados por sexo pertenecen parcial o totalmente a mujeres ¹⁵².

¹⁴⁴ AP, Ministerio de Trabajo, «National Employment Strategy (2021-2025)», marzo de 2021, 70-71.

¹⁴⁵ Comisión Nacional de EFTP, «Annual Work Plan 2022 TVET – SWG», 24 de marzo de 2022 (no publicado).

¹⁴⁶ Grupo Banco Mundial, *Palestinian Digital Economy Assessment*, Washington, D.C., 22 de diciembre de 2021, 6-7.

¹⁴⁷ También se han promulgado una Ley sobre Artesanía e Industrias actualizada y una nueva Ley de Telecomunicaciones. Véase Grupo Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 17 de noviembre de 2021, 40.

¹⁴⁸ ONU-Mujeres, *COVID-19: Gendered Impacts of the Pandemic in Palestine and Implications for Policy and Programming: Findings of a Rapid Gender Analysis of COVID-19 in Palestine*, abril de 2020; ONU-Mujeres, *2021 Gender Alert: A Multisectoral Gender Analysis to Inform the 2022 Humanitarian Programme Cycle in the oPt*, noviembre de 2021; ONU-Mujeres, *Gender and Wars in Gaza Untangled: What Past Wars Have Taught Us?*, junio de 2021.

¹⁴⁹ Instituto Palestino de Investigaciones sobre Política Económica, PCBS, Autoridad Monetaria Palestina y Autoridad Palestina del Mercado de Capitales, 2020. *Economic Monitor*, 25.

¹⁵⁰ PCBS, «The Reality of the Palestinian Women on the Eve of International Women's Day, 08/03/2022: Gender Equality Today for a Sustainable Tomorrow», nota de prensa, 7 de marzo de 2022.

¹⁵¹ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *et al.*, *Palestine: Gender Justice and the Law*, 2018; Grupo Banco Mundial, *Enhancing Job Opportunities for Skilled Women in the Palestinian Territories*, 2018.

¹⁵² OIT, «Organisational Assessment Palestinian Federation of Chambers of Commerce, Industry and Agriculture (FPCCIA)», febrero de 2022 (no publicado).

- 123.** La armonización de la legislación palestina con las normas internacionales del trabajo y con la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer para poner fin a todas las formas de discriminación, promover la igualdad de género y fomentar el empoderamiento de la mujer sigue progresando con lentitud. La legislación palestina no define la discriminación de forma exhaustiva. Las revisiones de la Ley del Trabajo desde una perspectiva de género ¹⁵³ y de la Ley de Seguridad Social, que tiene importantes implicaciones para la protección de la maternidad, no se han finalizado; siguen a la espera de que los interlocutores tripartitos alcancen un consenso. Se informó a la misión de que algunos empleadores se oponen abiertamente a contratar a mujeres, por las responsabilidades financieras que podría conllevar la licencia de maternidad remunerada. La Ley de Protección de la Familia y las enmiendas al Código Penal y al Código de la Condición Jurídica de la Persona también siguen en fase de proyecto. Se espera que estas leyes definan y prohíban la discriminación contra las mujeres en todos los ámbitos de la vida, establezcan una definición exhaustiva de la discriminación por razón de sexo, y penalicen la violencia y el acoso en el lugar de trabajo ¹⁵⁴.
- 124.** Por iniciativa del Ministerio de Asuntos de la Mujer, y tras la labor de promoción llevada a cabo por el Comité Nacional para el Empleo de la Mujer y las organizaciones de la sociedad civil, de mediados de 2021 a principios de 2022 se propusieron políticas dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres y a hacer frente al empeoramiento de la violencia de género, en el contexto del particular impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres. El Consejo de Ministros de la Autoridad Palestina adoptó resoluciones con las que se permitió a las mujeres del sector público trabajar desde casa si tenían hijos de 10 años o menos, se extendió la licencia de maternidad de diez a catorce semanas y se aprobó una licencia de paternidad de tres días. Para promover la igualdad salarial entre hombres y mujeres y reforzar su seguimiento, a principios de 2022 el Ministerio de Asuntos de la Mujer y el Ministerio de Trabajo iniciaron los preparativos para la creación de un Comité Nacional para la Igualdad de Remuneración. El Ministerio de Trabajo ha puesto en marcha una campaña sobre la aplicación del nuevo salario mínimo, que entró en vigor a principios de 2022, dirigida a los centros de enseñanza preescolar y las guarderías, donde la mayoría de las trabajadoras son mujeres ¹⁵⁵. Algunas organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación Cristiana de Mujeres Jóvenes ¹⁵⁶, y las unidades de género de las cámaras de comercio siguen prestando servicios para promover la actividad microempresarial de la mujer ¹⁵⁷. Una de las medidas adoptadas para combatir la violencia de género en las comunidades y los lugares de trabajo fue la creación de un Observatorio Nacional de Seguimiento de la Violencia por parte del Ministerio de Asuntos de la Mujer, el Ministerio del Interior y varias organizaciones de la sociedad civil ¹⁵⁸.
- 125.** Las mujeres están insuficientemente representadas en los niveles de adopción de decisiones en las esferas pública y privada, en particular en el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones de empleadores. Ocupan menos del 20 por ciento de los puestos directivos de los sindicatos. La junta

¹⁵³ OIT, «Reform of the Palestinian Labour Law No. 7 of 2000: Final Report», 2022 (no publicado).

¹⁵⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [carta de la Relatora sobre el seguimiento, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al Embajador de Palestina](#), 5 de marzo de 2021.

¹⁵⁵ AP, Ministerio de Trabajo, «2021 Annual Report of the Ministry of Labour: General Administration of Inspection and Labour Protection» (no publicado).

¹⁵⁶ Para más información, véase <https://ywca.ps/about>.

¹⁵⁷ FPCCIA, «Report to the ILO Fact-Finding Mission», abril de 2022 (no publicado).

¹⁵⁸ Ministerio de Asuntos de la Mujer, «Israeli Occupation Impacts on the Palestinian Work Sector», nota informativa para la misión independiente de la OIT (no publicada).

directiva de la FPCCIA está compuesta únicamente por hombres y en sus 13 cámaras de comercio locales solo tres mujeres ocupan puestos directivos (en Ramala, Jerusalén y Qalqilia) ¹⁵⁹. La proporción de mujeres elegidas en la primera ronda de las elecciones locales palestinas de 2021 fue del 22 por ciento ¹⁶⁰, prácticamente la misma que en las elecciones locales de 2017 ¹⁶¹ y muy inferior a la media internacional ¹⁶². Solo nueve listas electorales estaban encabezadas por mujeres: el 1 por ciento del total. De los 16 gobernadores, solo uno es una mujer, y únicamente el 2 por ciento de los consejos locales están encabezados por mujeres ¹⁶³.

- 126.** En 2021, la Autoridad Palestina anunció la preparación de un decreto ley que establecía una cuota mínima del 30 por ciento de participación de mujeres candidatas en las elecciones generales y locales ¹⁶⁴. El Ministerio de Asuntos de la Mujer preparó el segundo Plan de acción nacional para la aplicación de la Resolución 1325 ¹⁶⁵ del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, que abarca el periodo 2021-2023. Con este plan se pretende proteger a las mujeres y niñas palestinas de la violencia y de las políticas de ocupación israelíes; promover la rendición de cuentas mediante mecanismos de protección de las mujeres y las niñas, y garantizar la participación de las mujeres, sin discriminación, en la toma de decisiones en todos los niveles. En abril de 2021, la PGFTU formó una coalición con 37 organizaciones de la sociedad civil y sindicatos sectoriales para promover la igualdad de derechos laborales para hombres y mujeres y dar más voz a los trabajadores en la reforma de la Ley del Trabajo.

Trabajo infantil y personas con discapacidad

- 127.** La Ley del Trabajo prohíbe que los niños menores de 15 años trabajen y que los menores de 18 años realicen trabajos peligrosos o tengan horarios de trabajo prolongados. Según los datos de la encuesta de hogares de 2021 el trabajo infantil entre los niños de 10 a 14 años era relativamente escaso, puesto que afectaba únicamente al 1 por ciento de los niños en esa franja de edad ¹⁶⁶. Sin embargo, el número de niños trabajadores se duplicó con creces en Gaza entre 2020 y 2021, pasando de 526 a 1 096, todos ellos varones, y durante el mismo periodo aumentó en torno al 55 por ciento en la Ribera Occidental, de 3 982 a 6 169, incluidas 482 niñas. Además, se calcula que el 3,5 por ciento de los niños de entre 15 y 17 años realizaban trabajos peligrosos en 2021. Durante su estancia en Gaza, la misión vio a niños trabajando en las calles y en las tiendas, a veces realizando tareas peligrosas como empujar carros pesados y transportar grandes cargas. El Consejo Nacional del Niño, reactivado a finales de 2019, se encarga de diseñar y supervisar las políticas de protección de los derechos de los niños, incluida la eliminación del trabajo infantil. En 2021, organizó varias campañas de sensibilización dirigidas a niños y padres, entre ellas una «sesión de rendición de cuentas» virtual en Gaza en presencia de representantes

¹⁵⁹ OIT, «Organisational Assessment Palestinian Federation of Chambers of Commerce, Industry and Agriculture (FPCCIA)», febrero de 2022 (no publicado).

¹⁶⁰ PCBS, «The Reality of the Palestinian Women on the Eve of International Women's Day, 08/03/2022: Gender Equality Today for a Sustainable Tomorrow».

¹⁶¹ Comisión Electoral Central de Palestina, «Local Elections 2017: Candidates by Gender», infografía.

¹⁶² A escala mundial, a 1.º de enero de 2020, de los 6 millones de representantes electos en los órganos deliberantes de los gobiernos locales de 133 países y zonas, 2,18 millones (el 36 por ciento) eran mujeres: ONU-Mujeres, *Representación de las mujeres en los gobiernos locales: Un análisis global*, diciembre de 2021, 7.

¹⁶³ PCBS, «The Reality of the Palestinian Women on the Eve of International Women's Day, 08/03/2022».

¹⁶⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, carta de la Relatora.

¹⁶⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 1325*, 31 de octubre de 2000.

¹⁶⁶ Tabulación de microdatos de la PCBS para 2020 y 2021.

de los ministerios de trabajo, desarrollo social y educación, la policía y la Fiscalía de Menores de la Ribera Occidental ¹⁶⁷.

- 128.** Se estima que las personas con discapacidad representan alrededor del 2 por ciento de la población en el territorio palestino ocupado ¹⁶⁸. Los niveles de pobreza de estas personas, que sufren exclusión social y se enfrentan a barreras de acceso al empleo y a la protección social agravadas por la pandemia, son siempre más altos que los de las personas sin discapacidad ¹⁶⁹. Proporcionarles modalidades de trabajo adecuadas, prevenir la discriminación y garantizar que los empleadores cumplan con su obligación de realizar ajustes razonables son componentes cruciales de las reformas en curso de la Ley núm. 4 de 1999 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ¹⁷⁰ y de la Ley del Trabajo ¹⁷¹. Desde hace años se está preparando una política nacional sobre los derechos de las personas con discapacidad que tiene por objeto promover la mejora de su acceso al trabajo decente, principalmente a través de la EFTP, así como medidas para su contratación y el posterior seguimiento de las prácticas en los lugares de trabajo.
- 129.** El Ministerio de Desarrollo Social dirige los esfuerzos de la Autoridad Palestina para mejorar la eficacia de las políticas e intervenciones de protección social para las personas con discapacidad, especialmente a través de los programas de asistencia social. Según los datos de 2020, los hogares que incluyen a personas con discapacidad disfrutaban de una mayor tasa de cobertura de la asistencia pública, monetaria y no monetaria, que la media de los hogares, con un 33 por ciento y un 19 por ciento, respectivamente ¹⁷². El empoderamiento económico de las personas con discapacidad, inclusive mediante subvenciones para la creación de pequeñas empresas y microempresas para los hogares pobres, es un objetivo clave de la Estrategia Sectorial de Desarrollo Social 2021-2023 ¹⁷³. Se informó a la misión de que el Ministerio está desarrollando la capacidad financiera y humana de la Institución Palestina para el Empoderamiento Económico, que se creó en 2019 como un organismo independiente que ayuda a vincular la protección social con el empoderamiento económico para que las personas vulnerables puedan generar ingresos sostenibles. Desde finales de 2021 hasta mediados de 2022, se ha llevado a cabo un ejercicio exhaustivo de recopilación de datos a nivel nacional dirigido por el Ministerio con el objetivo de actualizar la información sobre los beneficiarios elegibles para el Programa Nacional de Transferencias Monetarias de Palestina, así como el registro social nacional del Ministerio sobre las necesidades de las personas de edad y las personas con discapacidad ¹⁷⁴.

Gaza en una situación de bloqueo continuo, división interna y enrarecimiento de la ayuda de los donantes

- 130.** El sector público y la administración del trabajo de Gaza funcionan en condiciones difíciles. Sus 2 millones de residentes dependen en gran medida de la ayuda humanitaria canalizada principalmente a través del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA). Desde las hostilidades de mayo

¹⁶⁷ Centro Palestino de Derechos Humanos, «Palestine's National Children Council – Gaza Strip Participates in Accountability Session on Child Labor in Palestine with Government Officials», 28 de octubre de 2021.

¹⁶⁸ Datos más recientes de 2017: PCBS, *nota de prensa*, 3 de diciembre de 2018.

¹⁶⁹ OIT, *A Social Protection Floor Assessment in the Occupied Palestinian Territory*, 63.

¹⁷⁰ Proyecto de decreto ley sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2019.

¹⁷¹ OIT, «Reform of the Palestinian Labour Law No. 7 of 2000: Final Report» (no publicado).

¹⁷² OIT, *A Social Protection Floor Assessment in the Occupied Palestinian Territory*, 63.

¹⁷³ AP, Ministerio de Desarrollo Social, «Social Development Sector Strategy 2021–2023», agosto de 2020.

¹⁷⁴ Programa Mundial de Alimentos, *Palestine: Annual Country Report 2021 – Country Strategic Plan 2018–2022*, 17.

de 2021, el UNRWA, cuya financiación continúa siendo muy insuficiente, tiene muchas más dificultades para prestar servicios esenciales a los gazatíes, especialmente en lo que respecta a la atención sanitaria primaria y la educación. Las medidas de austeridad que aplicó el UNRWA para reducir los costes operativos hicieron que la proporción de alumnos por profesor empeorara todavía más. Después de la Autoridad Palestina, el UNRWA —con 30 500 trabajadores en Gaza, alrededor de 10 000 de los cuales son profesores (en su mayoría mujeres)— es el segundo mayor empleador en este territorio, donde aplica las mismas normas laborales y escalas salariales que en la Ribera Occidental. Esto tiene un importante efecto multiplicador, ya que, según la misión, un salario del UNRWA mantiene a una media de cuatro o cinco hogares.

- 131.** En 2021, la Autoridad Palestina levantó las medidas de austeridad que estaban en vigor desde principios de 2017 y afectaban a los salarios de los aproximadamente 55 000 funcionarios públicos destinados en Gaza que tenía en nómina. Esto puso fin a la reducción de entre el 30 por ciento y el 50 por ciento del salario neto y a la jubilación obligatoria anticipada para alrededor de 6 500 funcionarios. Sin embargo, se informó a la misión de que el nuevo plan de austeridad de la Autoridad Palestina también había afectado al salario de sus funcionarios destinados en Gaza, al introducir un recorte salarial del 20 por ciento. De forma más general, en 2021, alrededor del 80 por ciento de los habitantes de Gaza recibieron asistencia social, sobre todo en forma de transferencias de efectivo, por ejemplo, a través del programa nacional de transferencias monetarias de Palestina, que actualmente se encuentra suspendido, o de ayuda alimentaria ¹⁷⁵. Para seleccionar mejor a los beneficiarios, el Ministerio de Desarrollo Social ha encargado a 360 funcionarios destinados en Gaza que recojan información actualizada sobre las necesidades de los hogares más vulnerables.
- 132.** Rara vez se controla el cumplimiento de la normativa laboral de la Autoridad Palestina, especialmente la relativa a la seguridad y salud en el trabajo y a los salarios mínimos; su aplicación parece depender en gran medida de la buena voluntad de los empresarios. Aunque muchos trabajadores de Gaza están sindicados y en 2021 se crearon dos nuevos sindicatos sectoriales para representar al personal de los centros de enseñanza preescolar y las guarderías y del sector de la cosmética y la belleza ¹⁷⁶, la actividad sindical sigue siendo limitada. Las restricciones de los derechos sindicales impuestas por las autoridades *de facto* perjudican gravemente a la PGFTU, al impedir al personal utilizar sus locales, visitar los centros de trabajo o afiliarse a nuevos miembros en Gaza. Las restricciones de movilidad debidas al bloqueo han limitado aún más la capacidad de las secciones sindicales de la PGFTU y la FPCCIA en la Ribera Occidental y Gaza para expresarse con una sola voz en el diálogo bipartito y tripartito, lo que ha aumentado la desconexión entre las secciones.

¹⁷⁵ OIT, *A Social Protection Floor Assessment in the Occupied Palestinian Territory*, 40.

¹⁷⁶ AP, Ministerio de Trabajo. «2021 Annual Report of the Ministry of Labour: General Department of Labour Relations» (no publicado).

► Capítulo 5. Un futuro incierto para los trabajadores del Golán sirio ocupado

- 133.** El Golán sirio ocupado sigue viviendo a la sombra del conflicto entre Israel y la República Árabe Siria. Este punto estratégico, de gran importancia militar debido a su topografía y a su ubicación geográfica, fue conquistado por Israel durante la guerra de 1967. Está ocupado desde entonces. Se ha informado de que más de 100 000 sirios que vivían en centenares de aldeas distribuidas por todo el Golán fueron desplazados o huyeron en el momento de la guerra ¹⁷⁷.
- 134.** La zona fue anexionada por Israel en 1981. La anexión es contraria al derecho internacional. La Resolución 497 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1981) establece que la decisión israelí de imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración al territorio sirio ocupado del Golán es nula y sin valor y no tiene efecto alguno desde el punto de vista del derecho internacional ¹⁷⁸. La anexión ha sido reconocida por un país, los Estados Unidos de América.
- 135.** Desde 2013, es imposible comerciar con la República Árabe Siria y tampoco se puede viajar al país. El cruce fronterizo de Quneitra permanece cerrado.
- 136.** En 2021, el Golán sirio ocupado tenía 52 500 habitantes. El número de ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado es aproximadamente igual al de los colonos israelíes ¹⁷⁹. Los primeros se concentran en cinco aldeas cercanas a la zona de separación controlada por las Naciones Unidas, y los colonos se distribuyen en 35 asentamientos.
- 137.** Las autoridades de Israel tienen previsto aumentar significativamente el número de colonos israelíes en el Golán sirio ocupado. El 26 de diciembre de 2021 el Gobierno israelí celebró una reunión en la zona ocupada y decidió construir miles de nuevas viviendas y duplicar el número de colonos en los tres años siguientes ¹⁸⁰. También anunció que el objetivo a largo plazo es incrementar la población del mayor asentamiento israelí, Katzrin, para alcanzar los 40 000 habitantes de aquí a 2040. El Gobierno de Israel invertirá 1 000 millones de nuevos séqueles para financiar este proyecto. Además, se prevé la creación de 2 000 puestos de trabajo.
- 138.** Si el plan del Gobierno de Israel se lleva a cabo según lo anunciado, los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado serían minoritarios en su tierra y solo representarían un tercio de la población total en 2025. Tanto el Gobierno de la República Árabe Siria como la Liga de los Estados Árabes

¹⁷⁷ Christopher Phillips, «The Golan Heights: Ripples of Civil War in Israel's Little Piece of Syria» (Chatham House, 2014); Internal Displacement Monitoring Centre, *Syria: Forty Years On, People Displaced from the Golan Remain in Waiting*, 31 de octubre de 2007; Alessandro Delforno, *More Shadows than Lights: Local Elections in the Occupied Syrian Golan* (Al-Marsad, 2021).

¹⁷⁸ Reiterado recientemente por la [Resolución 76/81](#) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (9 de diciembre de 2021): «1. Exhorta a Israel, la Potencia ocupante, a que acate las resoluciones relativas al Golán sirio ocupado, en particular la Resolución 497 (1981) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo, entre otras cosas, determinó que la decisión de Israel de imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración al Golán sirio ocupado era nula y sin valor y no tenía efecto alguno desde el punto de vista del derecho internacional y exigió que Israel, la Potencia ocupante, revocase su decisión de inmediato; 2. Exhorta también a Israel a que desista de alterar el carácter físico, la composición demográfica, la estructura institucional y la condición jurídica del Golán sirio ocupado y, en particular, a que desista de establecer asentamientos».

¹⁷⁹ Los datos de población del Golán sirio ocupado son publicados por la Oficina Central de Estadísticas de Israel (CBS). Véase CBS, «[Population – Statistical Abstract of Israel 2021 – No. 72](#)», 4 de julio de 2021. Según la CBS, a finales de 2020 residían en el Golán sirio ocupado 24 000 judíos, 23 800 drusos y 2 800 árabes.

¹⁸⁰ Decisión del Gobierno de Israel núm. 864 de 26 de diciembre de 2021; véase «[A Plan to Encourage Sustainable Demographic Growth in the Communities of the Golan and Katzrin Regional Council for 2022-2025](#)»; Ministerio de Asuntos Exteriores, «[Cabinet Approves Special Plan to Develop the Golan Heights](#)», comunicado de prensa, 26 de diciembre de 2021 y «[PM Bennett's Remarks at the Start of the Special Cabinet Meeting on the Golan Heights](#)», comunicado de prensa, 26 de diciembre de 2021.

han condenado este plan, calificándolo de «peligroso y sin precedentes»¹⁸¹ y de «violación flagrante del derecho internacional»¹⁸².

139. Aunque el plan citado se refiere únicamente a las zonas de los asentamientos israelíes, existe otro programa del Gobierno de Israel, establecido en noviembre de 2021, que tiene por objeto mejorar el transporte, la infraestructura y la educación de las comunidades drusas en todo Israel, que cuenta con un presupuesto de 3 000 millones de nuevos séqueles en un periodo de tres años (2021-2023). Según se indica, las aldeas habitadas por ciudadanos sirios del Golán estarían incluidas en dicho plan¹⁸³.
140. Los principales datos sobre la fuerza de trabajo correspondientes a los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado se extraen de la encuesta israelí sobre la fuerza de trabajo¹⁸⁴. En 2021, la tasa de participación en la fuerza de trabajo era del 48,7 por ciento. Esta era significativamente más alta para los hombres (59,1 por ciento) que para las mujeres (35,7 por ciento). No obstante, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado rápidamente, y casi se ha duplicado en la última década; en la actualidad es superior al promedio de la región árabe¹⁸⁵. La mayor parte de los trabajadores sirios (90,8 por ciento) trabajaban por cuenta ajena, y el 9,2 por ciento estaban registrados como trabajadores por cuenta propia, incluyendo a los empleadores.
141. La mayoría de los ciudadanos sirios del Golán que tenían un empleo trabajaban en el sector de la construcción (21,8 por ciento), seguido de la educación (19,5 por ciento) y el comercio mayorista y minorista (13,7 por ciento). No existen datos fiables sobre el porcentaje relativo de actividad económica en la agricultura y la manufactura, y no se dispone de datos sobre el alcance del desempleo. Se informó a la misión de que, a consecuencia de la ausencia de industria y la consiguiente inexistencia de oportunidades laborales asociadas a esta, una abrumadora mayoría de trabajadores sirios han optado por trabajar en Israel o en los asentamientos israelíes del Golán sirio ocupado.
142. La agricultura, y en particular la producción de manzanas, que constituía uno de los pilares de la economía del Golán, ha perdido importancia, y muy pocos hogares sirios pueden vivir de la tierra. Esto se debe principalmente a que la mayor parte de la producción agrícola se lleva a cabo en minifundios que son incapaces de competir con el modelo más industrializado practicado por Israel y con el aumento de la importación de manzanas; además, el mercado sirio, que hasta 2013 garantizaba las compras, en particular de manzanas del Golán, permanece cerrado. Según la información facilitada, muchos hogares que antes se dedicaban exclusivamente a la agricultura se han reorientado al agroturismo para complementar sus ingresos.
143. También se informó a la misión de la persistencia de prácticas discriminatorias en relación con el acceso al agua de los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado, que no tienen derecho a percibir subvenciones ni incentivos ni a utilizar las infraestructuras de las que suelen disponer los colonos y los asentamientos. Además, sigue suscitando preocupación el proyecto de construcción de turbinas eólicas en terrenos sirios. La planificación se ha llevado a cabo sin las consultas adecuadas y su implantación podría poner en peligro la actividad agrícola, la expansión urbana y el turismo.

¹⁸¹ *Al Jazeera*, «[Syria Condemns Israel's Plan to Double Golan Heights Settlements](#)», 27 de diciembre de 2021.

¹⁸² *Arab News*, «[Head of Arab League About Gheit Condemns Israeli Settlement Expansion in Golan Heights](#)», 28 de diciembre de 2021.

¹⁸³ Gobierno de Israel, Ministerio de Finanzas, «[The Israeli Government Approved Today \(Sunday\) a NIS 3 Billion Three-Year Budget \(2021-2023\) to Improve the Quality of Life of Druze and Circassian Communities in Israel](#)», comunicado de prensa, 28 de noviembre de 2021.

¹⁸⁴ CBS, datos de la encuesta israelí sobre la fuerza de trabajo relativa al Golán, según comunicó la CBS por correo electrónico a la OIT el 10 de abril de 2022. Obsérvese que a efectos del análisis de datos, se utilizó la categoría de la encuesta sobre la fuerza de trabajo «árabes de las Alturas del Golán» como equivalente de los «ciudadanos sirios del Golán».

¹⁸⁵ Según las estimaciones basadas en modelos de ILOSTAT para la Liga de los Estados Árabes, el promedio regional es del 19,7 por ciento.

► Observaciones finales

144. En los dos últimos años, el mundo del trabajo palestino se ha resentido por la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias. La demanda se ha hundido, lo que ha dado lugar al cierre de fábricas y al despido de trabajadores. La recuperación está bien encaminada, al igual que en otras partes de la región, pero el mercado de trabajo está muy por detrás del desempeño económico general. Aunque el crecimiento ha repuntado, no se está creando empleo suficiente. La mayor parte de los nuevos puestos de trabajo son informales y el desempleo ha alcanzado su nivel máximo desde la segunda intifada, hace veinte años.
145. Antes de la pandemia de COVID-19, el funcionamiento del mercado laboral palestino ya era deficiente. Asfixiado por décadas de ocupación, ha dejado atrás a muchas personas, sobre todo a las mujeres y a los jóvenes solicitantes de empleo. El impacto de la pandemia ha acentuado aún más los desequilibrios y las vulnerabilidades preexistentes. La pobreza ha ido en aumento, y la profunda frustración que ello ha engendrado es fuente de malestar social.
146. Muchos trabajadores palestinos solo han conocido la vida y el trabajo bajo la ocupación. Pero la ocupación actual es diferente a la de los inicios, ya que con los años se ha hecho mucho más intensa y estricta. La Ribera Occidental está fragmentada, el desarrollo y el cultivo en la zona C, que representa la mayor parte del territorio, está sometido a fuertes restricciones para los palestinos, y los asentamientos no dejan de extenderse. La mayoría de trabajadores palestinos se enfrentan a cada vez mayores restricciones de circulación y acceso a la tierra y a los recursos. En Gaza, después de quince años de bloqueo, la situación del mercado de trabajo es desastrosa. El trabajo decente es prácticamente inexistente.
147. Con los medios limitados de que dispone, la Autoridad Palestina ha tratado de regular el mercado de trabajo, proteger a los trabajadores y mitigar las vulnerabilidades a través de la asistencia social. Sin embargo, una crisis fiscal de proporciones inéditas está dificultando enormemente esta tarea. Las fugas de ingresos fiscales, en particular en lo que respecta a las modalidades de recaudación y desembolso de los ingresos palestinos por Israel, siguen sin resolverse. Muchos donantes han reducido su asistencia. A consecuencia de ello, los funcionarios públicos no perciben el salario íntegro, se ha recortado la protección social y se ha paralizado la inversión pública. La gobernanza está comprometida y los medios de vida de los trabajadores están en peligro.
148. Cada vez más trabajadores palestinos buscan trabajo en Israel y en los asentamientos, sobre todo desde que Israel ha aumentado la concesión de permisos. No obstante, a pesar de las reformas recientes impulsadas por el Gobierno de Israel, las condiciones básicas apenas han mejorado. Decenas de miles de trabajadores palestinos siguen siendo víctimas de intermediarios ilegales, que se embolsan hasta un tercio de sus salarios. No todos los trabajadores palestinos en Israel tienen la posibilidad de cambiar de empleador, y muy pocos tienen acceso a todas las prestaciones sociales. Demasiados trabajadores sufren accidentes en el trabajo, en ocasiones mortales, sobre todo en el sector de la construcción.
149. A raíz de las recientes decisiones del Gobierno de Israel, un número mayor de gazatíes puede trabajar en Israel, y miles de ellos ya lo están haciendo. Los salarios que perciben tendrán un efecto multiplicador en Gaza y potenciarán la resiliencia de los hogares. Aun así, en general, Gaza solo será capaz de revertir su largo proceso de declive y reversión del desarrollo si se levanta el bloqueo. Los principales indicadores del mercado de trabajo han empeorado con el tiempo, los puestos de trabajo son cada vez más escasos, las mujeres están cada vez más ausentes del mercado laboral, y el desempleo, especialmente entre los jóvenes, crece descontroladamente.

- 150.** Mientras tanto, en el Golán sirio ocupado, la situación de los trabajadores sirios sigue estando condicionada por la ocupación. Actualmente, la mayor parte de los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado busca trabajo en Israel, mientras en su territorio persisten las prácticas discriminatorias que favorecen a los colonos israelíes. A raíz de la reciente decisión del Gobierno de Israel de aumentar significativamente los asentamientos israelíes, los ciudadanos sirios serán pronto minoritarios en el Golán sirio ocupado.
- 151.** Todos estos elementos ponen de manifiesto que la ocupación y las restricciones externas impiden el buen funcionamiento del mercado laboral en los territorios árabes ocupados y, en última instancia, perjudican a los trabajadores. Para revertir esta situación, la comunidad internacional necesita reinvolucrarse, contribuir a poner fin a la ocupación y promover una solución de dos Estados, de modo que los trabajadores árabes actualmente sometidos a la ocupación puedan ejercer plenamente sus derechos de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

► Anexo. Lista de interlocutores

Autoridad Palestina y otras instituciones públicas

Ministerio de Trabajo

Nasri Abujaish, Ministro de Trabajo
Abdel Kareem Daraghme, Asistente Adjunto, Asuntos de Diálogo Tripartito
Ali Sawi, Asistente Adjunto, Asuntos de Empleo y Formación Profesional
Buthaina Salem, Directora General, Asuntos Jurídicos
Salim Nakhleh, Director General, Inspección y Protección en el Trabajo
Iyham Nsour, Directora General, Seguridad y Salud en el Trabajo
Azmi Abdel Rahman, Director General, Políticas Laborales
Abdel Kareem Mardawi, Director General, Contratación Externa
Hani Al-Shanti, Director General, Proyectos y Cooperación Internacional
Kamal Shafee, Director General del Gabinete del Ministro
Dana Ismail, Asesora del Ministro
Lama Awwad, Jefa de la Unidad de Género
Wael Qraiem, Consultor

Ministerio de Relaciones Exteriores

Omar Awadallah, Embajador, Asuntos Multilaterales, Jefe del Departamento de relaciones con las Naciones Unidas y sus organismos especializados
Ammar Hijazi, Embajador, Ministro Adjunto de Asuntos Multilaterales
Abeer Abdalhaq, Tercera Secretaria, Oficina de Asuntos de la Mujer y Comité de Armonización
Mohammad Ayyad, Tercer Secretario, Oficina para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Ayoub, Tercer Secretario, Oficina de Medioambiente y Derechos Humanos

Ministerio de Desarrollo Social

Ahmed Majdalani, Ministro
Assem Khamis, Viceministro
Taghreed Kishek, Directora General del Gabinete del Ministro

Ministerio de Asuntos de la Mujer

Amal Hamad, Ministra
Hanna Nakhleh, Asesor de la Ministra
Sami Sehwill, Director de Planificación

Rola Hanna, Jefa del Departamento de Protocolo y Relaciones con los Medios

Randa Janho, Directora General de la Oficina de la Ministra

Bassam Zamel, Director del Gabinete de la Ministra, Gaza

Autoridad Monetaria Palestina

Fares Milhem, Gobernador

Mohammed Manasrah, Vicegobernador

Oficina Central Palestina de Estadística

Ola Awad, Presidenta

Suha Kana'an, Directora del Departamento de Estadísticas del Trabajo

Ayman Qanir, Director del Departamento de Estadísticas de la Industria y la Construcción

Amina Khasib, Directora de Cuentas Nacionales

Faed Rayyan, Director del Departamento de Estadísticas Gubernamentales y Financieras

Jawad AlSaleh, Asistente de la Presidenta

Comité Nacional para el Empleo de la Mujer

Asma Khayat, Jefa de la Unidad de Género, Ministerio de Finanzas

Abeer Omran, Jefa de la Unidad de Género, Ministerio de Economía Nacional

Asma Al Kilani, Jefa de la Unidad de Género, Ministerio de Cultura

Taghreed Anati, Jefa de la Unidad de Género, Ministerio de Obras Públicas y Vivienda

Heba Jebat, Jefa de la Unidad de Género, Ministerio de Desarrollo Social

Fida Halabi, Asistente de Proyectos, Administración del Trabajo en Cooperativas

Lubna Khraisheh, Coordinadora de Proyectos, Fondo Palestino para el Empleo

Carine Metz Abu Hmeid, Coordinadora de Relaciones Exteriores, Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores

Hassan Mahareeq, Director de Proyectos, Iniciativa Palestina para la Promoción del Diálogo Mundial y la Democracia

Akel Abu Qare, Administrador de Programas, Sociedad de Trabajadoras Palestinas para el Desarrollo

Ibtisam Zaidan, Miembro de la Junta Directiva, Centro de Asuntos de la Mujer

Abeer Hassan, Responsable de Protección del Cliente y Desempeño Social, Asala for Credit and Development Company

Basma Al Naji, Asesora e investigadora sobre cuestiones de género y desarrollo socioeconómico, Unión de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito

Organizaciones palestinas de trabajadores y de empleadores

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Naplusa

Shaher Sae'd, Secretario General
Mohammad Al-Badri, Dirigente del Sindicato de Correos y Telecomunicaciones
Mahmoud Al-Hawasheen, Dirigente del Sindicato de Servicios Públicos
Abdel Karim Al-Lafdawi, Dirigente del Sindicato de Imprenta y Medios de Comunicación
Saher Sarsour, Dirigente del Sindicato de la Madera y la Construcción
Juwairyeh Al Safadi, Jefa de la Unidad del Seguro de Enfermedad
Khawla Elayyan, Jefa de la Unidad de Trabajo Infantil
Mahmoud Thiab, Miembro del Sindicato de la Madera y la Construcción
Abdel Karim Dweikat, Dirigente del Sindicato del Sector Agrícola y de la Alimentación
Amal Al-Fitiani, Dirigente del Sindicato Textil
Tamam Abdel Hafith, Dirigente del Sindicato del Transporte Público
Yassir Taha, Dirigente del Sindicato de Servicios Públicos, Sección de Bedia
Ghazi Abu El-Hayja, Dirigente del Sindicato Agrícola
Waseem Kalbouneh, Coordinador de Proyectos
Imad El-Din Eshtawi, Jefe del Departamento de la Juventud
Wijdan Rowaidi, Consejera Jurídica
Mohammad Said Kmeil, Tesorero de la PGFTU, Sección de Yenín
Nafeth Jaradat, Tesorero de la PGFTU, Sección de Halhoul
Sumaiah Al Hawamda, Tesorera de la PGFTU, Sección de Hebrón Sur
Fawzi Shaban, Tesorero de la PGFTU, Sección de Jerusalén
Hussein Khalifeh, Miembro del Sindicato de la Madera y la Construcción
Muna Jubran, Tesorera de la PGFTU, Sección de Belén
Samir Hreizat, Tesorero de la PGFTU, Sección de Yatta
Issa Fayez, Trabajador

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Gaza

Bashir Al Sisi, Secretario General del Sindicato General de Trabajadores de los Servicios Públicos y del Comercio
Mohammad Hillis, Presidente del Sindicato de Trabajadores de la Construcción y la Madera
Tariq Al Hindi, Presidente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas y de la Pesca

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

Omar Hashem, Presidente de la Junta Directiva de la FPCCIA, Presidente de la Cámara de Naplusa
Jamal Jawabreh, Secretario General

Atef Alawneh, Asesor de la FPCCIA sobre Derecho de la Seguridad Social

Nazih Merdawi, Director de la Unidad de Información y Soporte Técnico

Moussa Salameh, Director de la Unidad de Género

Mohammad Tahboub, Director de Relaciones Públicas

Cámara de Ramala

Ayman Al-Mimi, Director de la Unidad de Formación

Cámara de Jerusalén

Luai Al Hussein, Director General

Cámara de Comercio e Industria de Hebrón

Abdo Idrees, Presidente

Adnan Alnatsha, Miembro de la Junta Directiva

Zuheir Neiroukh, Vicetesorero

Tareq Jalal Altamimi, Director General

Raed Bayed, Coordinador de Relaciones Públicas

Numan Seyoury, Responsable de Medios de Comunicación y Relaciones Públicas

Cámara de Gaza

Maher Al-Tabbaa, Director interino

Mohammad Al Farawi, Tesorero

Khalil Attallah, Director de Medios de Comunicación y Relaciones Públicas

Cámara de Gaza Central

Issa Abu Rabei, Director

Cámara de Jan Yunis

Amer Al Najjar, Presidente

Loai Alaqqad, Tesorero

Cámara de Gaza Norte

Imad Al Ghoul, Director General

Bahaa Al Amawi, Responsable de Relaciones Públicas y Protocolo

Cámara de Rafah

Ayyad Abu Taha, Director de Relaciones Públicas

Federación Palestina de Industrias, Ramala

Odeh Shihadeh Al-Zaghmouri, Secretario General

Asociación Palestina de Empresarios, Ramala

Mohammad Alamour, Vicepresidente de la Junta Directiva
Jehad Aqel, Director General interino

Organizaciones de la sociedad civil palestina y otras partes interesadas

Al-Haq, Ramala

Shawan Jabarin, Director General
Rula Shadid, Jefa del Departamento de Seguimiento y Documentación
Zahi Jaradat, Coordinador de Investigaciones en el Terreno
Zaid Shuaibi, Coordinador de Investigaciones en el Terreno

AMIDEAST, Programas de Estudios e Intercambio de Jóvenes, Gaza

Khaled Shaath, Coordinador del Programa de Intercambio y Becas

Centro de Investigación y Consultoría Jurídica sobre Asuntos de la Mujer, Gaza

Zeinab El Ghunaimi, Directora

Asociación Cultura y Libre Pensamiento, Gaza

Mariam Zakoot, Directora General

Husseini & Husseini, Abogados y Consejeros Jurídicos, Ramala

Hiba Husseini, Abogada

Comisión Independiente de Derechos Humanos, Ramala

Ammar Dwaik, Director General
Khadeja Zahran, Directora del Departamento de Legislación y Políticas Nacionales
Ola Adawi, Jefa de Relaciones Internacionales
Taher Al-Masri, Jurista
Aisheh Ahmad, Jurista

Sociedad Palestina de Asistencia Médica, Ramala

Mustafa Barghouthi, Presidente de la Sociedad Palestina de Asistencia Médica y Secretario General de la Iniciativa Nacional Palestina

Centro Nacional Palestino de Seguridad y Salud en el Trabajo y Protección del Medioambiente, Universidad Politécnica de Palestina, Hebrón

Malik Salhab, Director

Sociedad de Trabajadoras Palestinas para el Desarrollo, Gaza

Hind Abu Iyada, Directora

Pal-Think for Strategic Studies, Gaza

Omar Shaban, Fundador y Director

Save Youth Future Society, Gaza

Bahaa Aldin Faris, Director Ejecutivo

Ibrahim Abu Shwareb, Director de Programas

Centro de Asuntos de la Mujer, Gaza

Amal Syam, Directora

Fundación Yasser Arafat, Ramala

Nabeel Shaath, Presidente de la Junta Directiva y Asesor del Presidente

Asociación Cristiana de Mujeres Jóvenes de Jerusalén

Sandrine Amer, Directora Ejecutiva

May Amireh, Supervisora del Centro de Formación Profesional

Comité Consultivo de la Juventud, Gaza

Angham Matar, Miembro

Ghada Zumlout, Miembro

Jumana Abu Nahleh, Miembro

Atta Hamoudeh, Miembro

Islam Masoud, Miembro

Yousef Abu Jaiab, Miembro

Visitas en el terreno**Camel Sandals, Hebrón**

Hijazi Al Zatari, Director

Hanover Food Company, Gaza

Tamer Alwadiya, Miembro de la Junta Directiva

Royal Industrial Trading Co., Hebrón

Mazen El Zughier, Vicepresidente, Director de Relaciones Públicas

Unit One Group, Gaza

Saady Lozon, Director Ejecutivo

Ahmad Abu Shaban, Cofundador

Gobierno de Israel y otras instituciones públicas

Ministerio de Relaciones Exteriores

Amir Weissbrod, Jefe de Oficina, División de Relaciones con las Naciones Unidas y las Organizaciones Internacionales

Judith Galili Metzer, Directora, Departamento de Organismos de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales

Yael Bitton, Directora Adjunta, Departamento de Organismos de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales

Ministerio de Economía e Industria

Rivka Werbner, Funcionaria Jefa de Relaciones Laborales

Hezi Schwartzman, Director de Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo

Gali Levi, Fiscal

Shiri Lev-Ran Lavi, Comisionada de Derechos Laborales de los Trabajadores Extranjeros

Ibrahim Kilani, Jefe adjunto interino de Relaciones Laborales

Aplicación y Regulación de la Administración del Derecho Laboral

Sharon Cohen, Directora Principal

Instituto Israelí para la Seguridad y Salud en el Trabajo

Sami Saadi, Jefe del Distrito Norte

Organismo de Población e Inmigración

Efrat Lev-Ari, Consejera Jurídica

Ministerio de Justicia

Hila Tene-Gilad, Directora Principal de Derechos Humanos y Relaciones con las Organizaciones Internacionales, Oficina del Fiscal General Adjunto

Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios

Teniente Coronel Alon Shacham, Jefe del Servicio de Relaciones Exteriores

Comandante Moti Stolovich, Jefe Adjunto del Servicio Económico

Organizaciones israelíes de trabajadores y de empleadores

Histadrut - Federación General del Trabajo de Israel

Peter Lerner, Director General de la División de Relaciones Internacionales

Hila Shinuk, Jefa del Departamento de Políticas, División de Economía y Políticas

Avital Shapira, Directora de Relaciones Internacionales

Wael Amer, Sindicato de la Construcción

Tal Burshtien, Sindicato de la Construcción

Asociación de Fabricantes de Israel

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

Asociación de Constructores de Israel

Ziv Lazar, Jefa de Economía y Análisis de Datos

Neomi Tirnover, Jefa del Departamento de Trabajo y Salarios

MAAN - Asociación de Trabajadores

Assaf Adiv, Director Ejecutivo

Roni Ben Efrat, Responsable de Desarrollo y Relaciones Internacionales

Abir Joubran Dakwar, Abogada

Organizaciones de la sociedad civil israelí y otras partes interesadas

Instituto de Estudios de Seguridad Nacional

Haggay Etkes, Investigador Principal

Noa Shusterman, Coordinadora de Investigaciones sobre Palestina

Gal Ginosar, Ayudante de Investigación

Machsom Watch - Mujeres contra la Ocupación y en pro de los Derechos Humanos

Sylvia Piterman, Voluntaria

Kav LaOved

Adi Maoz, Directora

Khaled Dukhi, Jefe del Departamento para los Trabajadores Palestinos

Aelad Chana, Jurista Principal, Departamento Jurídico

Diana Baron, Jefa del Departamento de Políticas e Investigación

Naciones Unidas, organizaciones internacionales y donantes

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

Tor Wennesland, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio

Lynn Hastings, Coordinadora Especial Adjunta para el Proceso de Paz de Oriente Medio, Coordinadora de Asuntos Humanitarios/Coordinadora Residente

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, territorio palestino ocupado

Sarah Muscroft, Jefa de Oficina

Ray Dolphin, Investigador/Redactor

Andrea De Domenico, Jefe Adjunto de la Oficina

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

Gwyn Lewis, Directora de Operaciones en la Ribera Occidental

Thomas White, Director de Operaciones en Gaza

Programa Mundial de Alimentos

Samer Abdeljaber, Representante y Director de País

Banco Mundial

Kanthan Shankar, Director de País

Fondo Monetario Internacional

Thomas Laursen, Representante Residente

Oficina del Representante de la República Federal de Alemania, Ramala

Hanna Ilge, Directora Adjunta de Cooperación para el Desarrollo

Golán sirio ocupado

Majd Kamal Kanj Abu Saleh, Abogado

Wael Tarabieh, Artista, Activista por los Derechos Humanos

Thaer Abu Saleh, Agricultor

Saleh Maktbe, Agricultor

Salman Abu Awad, Agricultor

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

Karama Abu Saleh, Abogado, Al Marsad, Centro Árabe de Derechos Humanos en los Altos del Golán

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

Fouad Qassem Al-Shaer, Agricultor, Al Marsad, Centro Árabe de Derechos Humanos en los Altos del Golán

Taiseer Maray, Director General, Well Brain

Otras reuniones

Gobierno de la República Árabe Siria

Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, Damasco

Mohammed Seif El-Din, Ministro

Rakan Al-Ibrahim, Viceministro

Yasser Abed Al Ahmed, Viceministro

Mahmoud Al Kawa, Director, Dirección de Planificación y Cooperación Internacional

Mahmoud Domrani, Director, Dirección del Trabajo

Ali Hmedy, Coordinador de Cooperación con la OIT

Ministerio de Asuntos Exteriores y Expatriados, Damasco

Wael Ismail Al Khalil, Gestión de Organizaciones

Ministerio de Industria, Damasco

Assad Wardeh, Viceministro

Federación General de Sindicatos, Damasco

Jamal Al Hajali, Director de la Oficina Ejecutiva

Cámara de Comercio, Damasco

Yasser Karim, Director

Amer Karbotli, Miembro de la Junta Directiva

Cámara de Industria de Damasco y región

Obay Roshn, Jefe de la Unidad de Trabajo, Coordinador de Comités Especializados

Gobernación de Quneitra

Hussein Mohammed Ishak, Vicegobernador

Universidad de Nueva York, Abu Dhabi

Wifag Adnan, Profesora adjunta de Economía

Organización Árabe del Trabajo

Organización Árabe del Trabajo, El Cairo

Fayez Al-Mutairi, Director General

Emad Sherif, Director del Departamento de Relaciones Exteriores y de Relaciones Internacionales

Marwan Rais, Oficina del Director General