



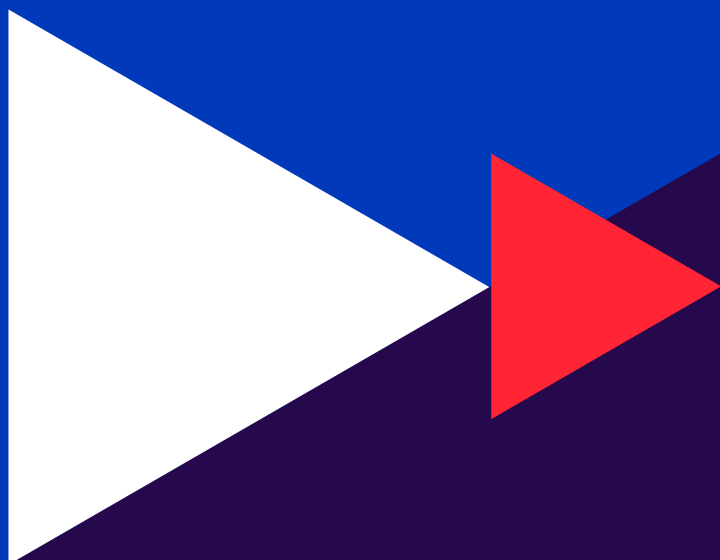
Organización  
Internacional  
del Trabajo

► ILC.109/DG/APP

# ► La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados

Memoria del Director General  
Anexo

Conferencia Internacional del Trabajo  
109.<sup>a</sup> reunión, 2021



**Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2020**

**Memoria del Director General**

**Anexo**

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

**Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra**

ISBN: 978-92-2-132464-5 (impreso)  
ISBN: 978-92-2-132465-2 (web pdf)  
ISSN: 0251-3226

---

*Primera edición 2020*

---

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](http://www.ilo.org/publns).

---

## Prefacio

---

En virtud del mandato recibido de la Conferencia Internacional del Trabajo, este año volví a enviar una misión encargada de elaborar un informe sobre la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Sus miembros visitaron la Ribera Occidental, incluyendo Jerusalén Oriental, e Israel. Sin embargo, debido a la pandemia de COVID-19, tuvieron que acortar su estancia y proseguir por audioconferencia o videoconferencia las reuniones programadas. Antes de emprender la misión, se mantuvieron reuniones en el Cairo, con la Liga de Estados Árabes y la Organización Árabe del Trabajo, y en Damasco, con los mandantes de la República Árabe Siria.

Los miembros de la misión mantuvieron discusiones exhaustivas, ya fuera en persona o por medios virtuales, con representantes de la Autoridad Palestina, del Gobierno de Israel y de organizaciones de empleadores y de trabajadores. También debatieron en profundidad con representantes de las Naciones Unidas, de otras organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales, así como con miembros de las comunidades empresarial y académica. Todos ellos proporcionaron información que sirvió para orientar la preparación del presente informe.

Agradezco la cooperación brindada a la misión por todos sus interlocutores, lo que confirmó una vez más el amplio apoyo a los valores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a la labor que ésta realiza con todos sus mandantes. Como siempre, los miembros de la misión trabajaron con el objetivo de presentar una valoración completa, precisa e imparcial de la situación en la que se encuentran los trabajadores de los territorios árabes ocupados.

Hace cuatro decenios, en junio de 1980, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución, sobre la que se basa el mandato de elaborar el presente informe. En ella, expresó su preocupación por la implantación de asentamientos israelíes en los territorios árabes ocupados — contraria al derecho internacional tanto entonces como en la actualidad — y por sus consecuencias en los trabajadores. A la sazón, había unos 100 000 israelíes asentados en tierras ocupadas; desde entonces, esa cifra se ha sextuplicado con creces. La expansión de los asentamientos progresa sin tregua y los trabajadores de los territorios árabes ocupados siguen sufriendo.

El mundo se ha acostumbrado a ver Oriente Medio como un polvorín. Sin embargo, el conflicto israelo-palestino no debería ser percibido como un conflicto más en una región ya de por sí volátil y de contienda, sino más bien como el foco mismo de la inestabilidad que sacude la región y, por ende, como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Un conflicto que, de no resolverse, seguirá siendo fuente de inestabilidad e inseguridad para los trabajadores.

En los Acuerdos de Oslo, de los que pronto se conmemorará el trigésimo aniversario, se previó un objetivo claro e inequívoco: la solución de dos Estados. Un objetivo tan válido hoy como lo era en 1993. Para conseguirlo, se necesitan resolución y determinación, además de la adhesión de la comunidad internacional en un marco que sea multilateral. El

unilateralismo amenaza con desgastar las esperanzas de paz, perpetuar la ocupación y la injusticia, y socavar las perspectivas de trabajo decente.

El mercado laboral palestino sigue presentando una imagen desoladora, marcada por un desempleo galopante y una protección deficiente. Asfixiado por la ocupación, no logra atender ni las necesidades ni las aspiraciones del pueblo palestino. Los menos afortunados son las mujeres y los jóvenes. Ningún país en el mundo totaliza una tasa de desempleo femenino tan elevada. La mitad de la población palestina es menor de veinte años. La exclusión, hoy creciente, de los jóvenes del mercado de trabajo provoca frustración y propicia la radicalización.

El territorio palestino más castigado es sin duda el de Gaza. Sometido desde hace trece años a un bloqueo paralizante, es un enclave que sobrevive gracias a la ayuda humanitaria y donde el empleo es esporádico y escaso. La mayor parte de la población ha perdido la esperanza. Muchos trabajadores probablemente dejarían el territorio si pudieran hacerlo. Sin embargo, Gaza tendría potencial para prosperar si se le permitiera. Muchos trabajadores tienen competencias e iniciativa empresarial. Los problemas de Gaza requieren una solución política, que debe implicar ante todo el levantamiento del bloqueo y, también, la reconciliación entre palestinos, dos presupuestos sin los cuales no podrán superarse los futuros retos socioeconómicos.

Muchos palestinos, incluidos algunos trabajadores gazatíes, abrazan la esperanza de obtener trabajo en Israel para resolver su situación laboral. Las autoridades israelíes ofrecen cada vez más empleos, especialmente en el sector de la construcción, hoy en plena expansión. Por desgracia, las prácticas abusivas asociadas a estos empleos no se combaten aún lo suficiente. Israel tiene los medios — y debe promover la voluntad política — para ofrecer condiciones de trabajo decente a los palestinos a los que emplea.

El trabajo decente exige, en términos generales, diálogo social y cooperación tripartita. Se podría y se debería hacer más por desarrollar una coordinación laboral tripartita a ambos lados de la barrera de separación. La OIT está dispuesta a prestar su asistencia en este empeño. Como bien ha demostrado la crisis de COVID-19, muchas cuestiones laborales no pueden tratarse eficazmente sin coordinación ni cooperación. Los mundos del trabajo palestino e israelí se enfrentan hoy a los mismos riesgos, potencialmente desastrosos, de la pandemia. Hoy, más que nunca, ha llegado el momento de superar las diferencias y colaborar en aras del objetivo común de la justicia social y la paz para todos.

Mayo de 2020

Guy Ryder  
Director General

# Índice

---

	<i>Página</i>
Prefacio .....	iii
Índice .....	v
Introducción.....	1
1. Trabajadores a la deriva en un contexto de incertidumbre creciente .....	3
2. Un mercado de trabajo restringido brega por desplegar su potencial .....	10
3. Los derechos de los trabajadores bajo una ocupación prolongada .....	26
4. Gobernanza y desarrollo institucional en un contexto de creciente fragilidad ...	37
5. El Golán sirio ocupado, desconectado de sus raíces .....	48
Observaciones finales .....	50
Anexo: Lista de interlocutores .....	53

# Introducción

---

1. En este informe del Director General se presentan las conclusiones de la misión anual enviada por la OIT a Israel y a los territorios árabes ocupados para evaluar la situación de los trabajadores de dichos territorios. Llevada a cabo en cumplimiento de la resolución que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 66.<sup>a</sup> 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, esta misión examinó, como en años anteriores, la situación de los trabajadores del territorio palestino ocupado (la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental, y Gaza) y del Golán sirio ocupado <sup>1</sup>.
2. Los representantes del Director General se guiaron en este empeño por los principios y objetivos establecidos en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, incluida la Declaración de Filadelfia, así como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. También se conformaron a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, así como a los principios consagrados 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 pertinentes, tanto durante la misión como a la hora de preparar el presente informe, tuvieron como siempre en mente las normas pertinentes en materia de derecho internacional humanitario y de derechos humanos, en particular la Convención de La Haya de 1907 (relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre) y el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 (relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra). El equipo de la misión se ciñó también a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como las resoluciones del Consejo de Seguridad 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), 1860 (2009) y 2334 (2016). Tuvo asimismo presente la opinión consultiva que la Corte Internacional de Justicia pronunció el 9 de julio de 2004 <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Como se ha señalado 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». Al respecto, cabe recordar que el Golán fue anexionado unilateralmente por Israel en 1981 y que en la resolución 497 (1981) del Consejo de Seguridad se exhortó a Israel a que anulara su decisión de anexionar el Golán, anexión que nunca fue reconocida por las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> CIJ, «[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.

4. El Director General encomendó la dirección de la misión al Sr. Frank Hagemann, Director Regional Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes y Director del Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT para los Estados Árabes. El equipo de la misión estuvo integrado por el Sr. Steven Kapsos, Jefe de la Unidad de Producción y Análisis de Datos del Departamento de Estadística; la Sra. Katherine Landuyt, Especialista en Migración Laboral del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad; el Sr. Konstantinos Papadakis, Especialista Principal en Diálogo Social y Gobernanza del Departamento de Gobernanza y Tripartismo, y la Sra. Lisa Tortell, Jurista Especialista del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. El Sr. Mounir Kleibo, Representante de la OIT en Jerusalén, y la Sra. Rasha El Shurafa, Funcionaria de Programas de la Oficina del Representante de la OIT en Jerusalén, llevaron a cabo los preparativos de la misión, de la cual también formaron parte integrante. El Sr. Tariq Haq, Especialista Principal en Políticas de Empleo en el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT para los Estados Árabes, actuó como asesor técnico.
5. Los miembros de la misión visitaron Israel y los territorios árabes ocupados del 1.º al 6 de marzo de 2020. En un principio, la misión debía durar del 1.º al 12 de marzo, pero las restricciones impuestas por el Gobierno de Israel y la Autoridad Palestina para contener la propagación de la COVID-19 obligaron a acortarla. Por tanto, las reuniones que no pudieron celebrarse en persona tuvieron finalmente lugar por videoconferencia y audioconferencia del 9 al 12 de marzo de 2020.
6. Los representantes del Director General mantuvieron numerosas discusiones con los interlocutores israelíes y palestinos, y también con los del Golán sirio ocupado<sup>3</sup>. Se entrevistaron 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 y con dirigentes de empresas. Los miembros de la misión también consultaron a representantes de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.
7. El jefe de la misión también celebró consultas con representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores de Siria, en Damasco, el 13 de febrero de 2020, así como con la Organización Árabe del Trabajo y la Liga de Estados Árabes, en el Cairo, el 24 de febrero de 2020.
8. El Director General tiene la satisfacción de señalar una vez más que sus representantes gozaron de la cooperación incondicional de todas las partes, tanto árabes como israelíes, a la hora de recabar la información fáctica que fundamenta el presente informe. Asimismo, se toma nota con gratitud de las declaraciones escritas recibidas.
9. En este informe se refleja toda la información oral y escrita que los miembros de la misión obtuvieron *in situ*, además de otros datos, estudios e informes pertinentes. La información transmitida oralmente por los diversos interlocutores de la misión fue analizada con particular detenimiento y contrastada, en la medida de lo posible, con otros datos disponibles. Los miembros de la misión examinaron con imparcialidad y objetividad la situación de los trabajadores palestinos y demás trabajadores árabes.

---

<sup>3</sup> En el anexo al presente informe se facilita una lista de los interlocutores.



---

## 1. Trabajadores a la deriva en un contexto de incertidumbre creciente

### Parálisis del proceso de paz

10. Hoy están en juego los avances logrados en Oslo. Los acuerdos que allí se firmaron y el proceso de paz conexo rara vez se habían visto tan amenazados como en los doce últimos meses.

11. A falta de un diálogo político encaminado a dirimir el conflicto mediante la solución de dos Estados, las relaciones entre la Autoridad Palestina e Israel se han deteriorado. Ya no se celebran negociaciones significativas y la ocupación se intensifica. La barrera de separación ha aislado Jerusalén Oriental del resto de la Ribera Occidental <sup>4</sup>. Las actividades de asentamiento se han acelerado. La violencia y el creciente radicalismo por ambas partes marcan hoy la realidad cotidiana. Y la amenaza de nuevas anexiones es cada vez mayor, a la vez que se multiplican las declaraciones políticas sobre la extensión de la soberanía israelí al valle del Jordán y a otras zonas de la Ribera Occidental <sup>5</sup>.

12. En enero de 2020, se hizo pública la propuesta que los Estados Unidos de América venían anunciando desde hacía tiempo para zanjar el conflicto israelo-palestino <sup>6</sup>. Aunque los altos representantes del Gobierno de Israel la acogieron favorablemente, los palestinos la rechazaron de plano <sup>7</sup>. La Liga de Estados Árabes y la Organización de Cooperación Islámica dejaron bien sentado que no respondía a los derechos y aspiraciones mínimos del pueblo palestino <sup>8</sup>. El 15 de febrero de 2020 se anunció la creación de una comisión conjunta israelo-estadounidense encargada de trazar el mapa detallado de las zonas de la Ribera Occidental en cuestión <sup>9</sup>.

13. Antes de oficializar esta propuesta, los Estados Unidos organizaron en Bahrein, en junio de 2019, un taller internacional centrado en los aspectos económicos de la propuesta. Además, en noviembre de 2019, el Gobierno de los Estados Unidos anunció que había dejado de considerar los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental contrarios al derecho internacional, adoptando así una política diametralmente opuesta a la que había venido aplicando desde antiguo a ese respecto. Las autoridades palestinas respondieron cortando los vínculos con Israel. El Presidente Abbas ya había anunciado, en julio de 2019, que suspendería la aplicación de los acuerdos suscritos con Israel, y el Primer Ministro

---

<sup>4</sup> Ya se ha completado la construcción de aproximadamente dos tercios de la barrera de separación, el 85 por ciento de la cual discurre por el interior de la Ribera Occidental. Cuando finalicen las obras, la barrera tendrá una longitud de 710 km. En su opinión consultiva sobre la barrera, de 9 de julio de 2004, la Corte Internacional de Justicia pidió el cese inmediato de las obras de construcción del muro y el desmantelamiento de la estructura ya levantada, así como la reparación de todos los daños y perjuicios causados por dicha construcción. Esta opinión consultiva fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su [resolución ES-10/15](#), de 20 de julio de 2004.

<sup>5</sup> El Gobierno de Israel ha establecido una comisión interministerial encargada de deliberar y prestar asesoramiento sobre las nuevas anexiones. Esta comisión se reunió por primera vez el 5 de enero de 2020.

<sup>6</sup> La Casa Blanca, *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, enero de 2020.

<sup>7</sup> Agencia Palestina de Noticias (WAFA), «President Abbas: We will start measures to change the function of the Palestinian Authority», 28 de enero de 2020.

<sup>8</sup> Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU), *Remarks at the Security Council Open Briefing on the Middle East*, 11 de febrero de 2020.

<sup>9</sup> Naciones Unidas, «Annexation Threat, Continuing Exchanges of Fire Undermine Chances for Peace between Israel, Palestinians, Special Coordinator warns Security Council», comunicado de prensa, 24 de febrero de 2020; OCENU, *Security Council Briefing on the Situation in the Middle East*, 24 de febrero de 2020.

Shtayyeh indicó que las zonas A, B y C definidas en los Acuerdos de Oslo <sup>10</sup> ya no eran válidas tras el presunto incumplimiento de dichos Acuerdos por Israel <sup>11</sup>.

14. El Secretario General de las Naciones Unidas reiteró que la política de las Naciones Unidas relativa a esta cuestión se rige por las resoluciones adoptadas por su Consejo de Seguridad y su Asamblea General. Unas resoluciones fundamentadas en el principio según el cual la única manera de lograr una paz duradera y justa implica concretar la visión de dos Estados — Israel y Palestina — que coexistan en paz y en condiciones de seguridad, sobre la base de las fronteras establecidas antes de 1967, y declarar Jerusalén capital de ambos <sup>12</sup>.

## La inalcanzable unidad palestina

15. El foso entre la Ribera Occidental y Gaza no cesa de ahondarse, y el asfixiante bloqueo que Gaza sufre desde hace casi trece años no hace sino incrementar aún más la distancia económica y política entre ambas partes. La Ribera Occidental representa hoy día el 82 por ciento de la economía palestina y casi un 90 por ciento de los ingresos tributarios <sup>13</sup>. No se ha podido lograr una reconciliación entre Fatah y Hamás, autoridad *de facto* en Gaza; y apenas se han aplicado las medidas previstas en el acuerdo auspiciado por Egipto y firmado en el Cairo por ambas facciones en octubre de 2017. Egipto y otras partes externas al conflicto no han cejado en su empeño por fomentar el diálogo y una eventual unidad entre ambas partes. Si bien se establecieron planes para celebrar elecciones presidenciales y legislativas a más tardar en 2018, no llegaron a celebrarse. En septiembre de 2019, el Presidente Abbas declaró ante la Asamblea General de las Naciones Unidas su intención de organizar estos comicios, pero aún no se ha anunciado ninguna fecha.

## Intensificación de la ocupación

16. La ocupación del territorio palestino ha entrado en su quincuagésimo tercer año. A lo largo de los decenios, Israel ha ido construyendo una red de asentamientos e instaurando un sistema de restricciones físicas y administrativas de varios niveles. Los asentamientos en territorio ocupado son contrarios al derecho internacional. Ya en 1980, en la resolución de la OIT adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 66.ª reunión, los mandantes manifestaron «su profunda inquietud ... acerca de la intensificación de la política israelí de asentamientos». Asimismo, deploraron profundamente la creación de asentamientos israelíes en Palestina y en los demás territorios árabes ocupados, e instaron a las autoridades israelíes a poner fin inmediatamente a la creación de tales asentamientos. En 2016, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su resolución 2334, reiteró las inquietudes que ya había expresado anteriormente y exigió a Israel que pusiera «fin de inmediato y por completo a todas las actividades de asentamiento en el territorio palestino

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), *Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory*, septiembre de 2019; OCENU, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 de septiembre de 2019.

<sup>12</sup> OCENU, Remarks at the Security Council Open Briefing on the Middle East, 11 de febrero de 2020.

<sup>13</sup> OCENU, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 de septiembre de 2019.

ocupado, incluida Jerusalén Oriental». Conviene recordar en este contexto que, hace cuarenta años, cuando se adoptó la resolución de la OIT, había poco más de 100 000 colonos instalados en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. En la actualidad, hay alrededor de 650 000 colonos repartidos en unos 250 asentamientos.

17. Los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental cumplen una función económica capital; y en muchos de ellos se realizan actividades empresariales importantes y beneficiosas para la economía israelí. En marzo de 2016, el Consejo de Derechos Humanos, a través de una resolución, encargó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que confeccionase una base de datos de las empresas que participan en ciertas actividades en los asentamientos israelíes implantados en territorio palestino ocupado. En febrero de 2020, se publicó una lista de 112 empresas <sup>14</sup>.

18. Durante el período considerado en el presente informe, prosiguieron las demoliciones e incautaciones de estructuras palestinas, especialmente en la zona C. En 2019 también aumentó el número de desalojos, así como la violencia de los colonos. Jerusalén Oriental y Hebrón, en particular, fueron foco de tensiones crecientes entre colonos y palestinos.

19. Las restricciones a la circulación, a los accesos y al comercio son consideradas como las principales trabas al crecimiento económico en el territorio palestino ocupado <sup>15</sup>. Según las estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el costo presupuestario de la ocupación para el pueblo palestino durante el período 2000-2017 fue de 47 700 millones de dólares de los Estados Unidos, esto es, el triple del producto interno bruto (PIB) anual palestino. En su informe, la UNCTAD señalaba que, si se hubiera inyectado esa cuantía en la economía palestina mediante políticas presupuestarias de expansión, se habrían podido crear miles de empleos adicionales durante ese período <sup>16</sup>.

## Estancamiento económico

20. Durante la mayor parte de 2019, las finanzas públicas de la Autoridad Palestina sufrieron un grave deterioro por la negativa a aceptar lo que no fuera la totalidad de los importes que Israel le adeudaba en concepto de ingresos aduaneros y tributarios. Israel había retenido una suma cuantiosa en virtud de una legislación aprobada por la Knesset en 2018, que exigía deducir de las transferencias una cuantía equivalente a los importes abonados a los beneficiarios del Fondo para las Familias de los Mártires de la Autoridad Palestina. Ello obligó a recortar los salarios del sector público en la Ribera Occidental y aplazar gastos esenciales, lo cual afectó al consumo de la administración pública. Este enfrentamiento perduró hasta octubre de 2019 y provocó inicialmente una pérdida de dos tercios de los ingresos. Tal impacto pudo mitigarse en cierta medida gracias a un presupuesto de emergencia, fuertemente dependiente de préstamos bancarios. Tras los acuerdos suscritos en agosto y octubre de 2019, Israel transfirió a la Autoridad Palestina 568 millones y 425 millones de dólares de los Estados Unidos, respectivamente, en

<sup>14</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), «UN Rights Office Issues Report on Business Activities Related to Settlements in the Occupied Palestinian Territory», 12 de febrero de 2020.

<sup>15</sup> Banco Mundial, *West Bank and Gaza: Jobs in West Bank and Gaza – Enhancing Job Opportunities for Palestinians*, junio de 2019.

<sup>16</sup> UNCTAD, *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: Cumulative Fiscal Costs*, 2019, 42 y 43.

concepto de pagos retroactivos. Pese a ello, el problema dista de haberse resuelto y podría volver a golpear las finanzas públicas, la economía y el mercado de trabajo en 2020, ya que, a finales de diciembre de 2019, el Gobierno de Israel decidió retener nuevamente 43 millones de dólares de los Estados Unidos de las transferencias en concepto de ingresos aduaneros y tributarios por los motivos ya invocados <sup>17</sup>.

21. En estas circunstancias, que se suman a las restricciones impuestas por la ocupación a la actividad empresarial y comercial, no sorprende que la economía haya experimentado dificultades. En 2019, su crecimiento no superó la tasa registrada en 2018, de un 0,9 por ciento, muy insuficiente para impulsar significativamente el empleo y muy lenta para evitar la merma de los ingresos per cápita <sup>18</sup>.

## El reto del empleo

22. El mercado de trabajo palestino arroja pésimos resultados desde hace decenios. Lastrado por la ocupación y un sinnúmero de restricciones que dificultan el acceso a los recursos, la movilidad y el comercio, se caracteriza por una participación escasa de la fuerza de trabajo, altas cotas de desempleo y una subutilización de la mano de obra generalizada. Las mujeres y los jóvenes son los más desfavorecidos. En Gaza, el desempleo en ambos grupos de población se va generalizando de forma lenta, pero constante.

23. Uno de cada cuatro palestinos económicamente activos se quedó sin empleo en 2019 <sup>19</sup>. Especialmente preocupantes son los elevados números de jóvenes palestinos que no están escolarizados, no reciben formación o no trabajan: un 40 por ciento de mujeres y un 27 por ciento de hombres. En comparación con el resto del mundo, el territorio palestino ocupado se encuentra en el 10 por ciento inferior de la escala con respecto a este indicador <sup>20</sup>.

24. En Gaza, el mercado de trabajo y el empleo atraviesan una situación particularmente desoladora. El desempleo no deja de crecer y ha alcanzado ya el 45 por ciento. Alrededor de dos tercios de las mujeres y los jóvenes económicamente activos buscan trabajo. Pero lo más alarmante de todo es que nueve de cada diez mujeres jóvenes que participan en el mercado de trabajo en Gaza — esto es, casi todas ellas — están desempleadas.

25. Si bien la ocupación y los consiguientes obstáculos tienen un impacto ya de por sí incalculable en los resultados globales del mercado de trabajo, varios factores exacerbaban aún más esta situación desesperada. Entre dichos factores, cabe destacar un sector público sobredimensionado, que no puede absorber más mano de obra, y un sector privado muy ineficaz, caracterizado por una escasa productividad, una producción fragmentada y altos niveles de informalidad. Más de la mitad de los trabajadores palestinos participan de alguna manera en la economía informal y muchos de sus empleos dependen de la financiación de donantes externos.

---

<sup>17</sup> Noa Landau, «Israel Approves Withholding Additional \$43 Million from Palestinian Authority's Budget», en: *Haaretz*, 29 de diciembre de 2019; Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, Exposición ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 21 de enero de 2020.

<sup>18</sup> Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2019)*, comunicado de prensa, marzo de 2020.

<sup>19</sup> PCBS, «*The Labour Force Survey Results 2019*», 13 de febrero de 2020.

<sup>20</sup> Fuente: ILOSTAT.

## La esperanza de un trabajo mejor en Israel

26. Muchos palestinos en la Ribera Occidental siguen ansiando trabajar en Israel. El número de trabajadores palestinos ha vuelto a crecer, como en años anteriores, a la par que el número de permisos distribuidos por las autoridades israelíes. Según la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), en Israel y en los asentamientos trabajan unos 133 000 palestinos, es decir, casi un 5 por ciento más que el año pasado <sup>21</sup>. La mayoría de ellos cruzan a diario la frontera con Israel. Muchos trabajan en el sector de la construcción. Se estima que hay alrededor de 26 000 trabajadores irregulares y, según las informaciones, unos 23 000 palestinos trabajan en los asentamientos. Ambos colectivos tienen a menudo condiciones precarias y reciben una protección insuficiente. Asimismo, se han otorgado unos 7 000 permisos comerciales (también denominados, en ocasiones, permisos de comercialización o de venta) a residentes de Gaza, lo que supone un incremento con respecto a años anteriores. Se ha informado a la misión de que una importante proporción de éstos trabajan en realidad como asalariados, ya sea en lugar de realizar una actividad comercial o además de ésta.

27. Se han observado importantes déficits de trabajo decente asociados a los trabajos que realizan los palestinos en Israel, por ejemplo: i) largas esperas y condiciones de hacinamiento en los pasos fronterizos; ii) un régimen de permisos abusivo que confiere a los intermediarios y a los empleadores un poder excesivo sobre los trabajadores; iii) falta de protección social completa y pago de los salarios exclusivamente en efectivo, con documentos justificativos a menudo inexactos, y iv) con frecuencia, condiciones de trabajo inadecuadas en obras de construcción, donde las tasas de mortalidad y de accidentes son relativamente altas a causa de un cumplimiento negligente de las normas de seguridad y salud y de un control insuficiente por parte de las autoridades competentes.

28. Desde hace años se conocen, analizan y debaten estos problemas y abusos, tanto en los medios de comunicación como en las esferas políticas israelíes <sup>22</sup>. Sin embargo, siguen faltando a menudo medidas integrales y decididas para combatirlos. Las reformas introducidas hasta la fecha han arrojado progresos desiguales y fragmentarios. Por ejemplo, mientras que se ha agilizado y simplificado el cruce por algunos pasos fronterizos, los permisos de trabajo siguen vinculados a empleadores concretos y los intermediarios continúan enriqueciéndose a costa de decenas de miles de trabajadores, que desembolsan importantes comisiones por un servicio que resultaría superfluo si el sistema funcionase adecuadamente. Los miembros de la misión tomaron nota de varias medidas de reforma que las autoridades israelíes anunciaron a este respecto y que hoy se encuentran en diversas fases de planificación y aplicación, como la creación de una bolsa de trabajo en línea, que permitiría que los empleadores se pusieran directamente en contacto con los trabajadores sin intermediación alguna.

29. También se estaban desplegando esfuerzos para mejorar la seguridad y salud en las obras de construcción realizadas en Israel mediante la impartición de formación, una mejor protección de los trabajadores, un incremento de las inspecciones del trabajo y sanciones más rigurosas en caso de incumplimiento de la normativa aplicable. No se sabe a ciencia cierta cuál será el impacto de estas medidas, pero los accidentes y las muertes ocurridos en obras de construcción todavía fueron demasiado frecuentes en 2019.

30. Es importante subrayar que, a raíz del brote de COVID-19, en marzo de 2020 se modificaron sustancialmente las políticas que rigen la entrada de los trabajadores

<sup>21</sup> PCBS, «*The Labour Force Survey Results 2019*».

<sup>22</sup> Banco de Israel, *Illegal Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel*, 25 de septiembre de 2019.

palestinos en Israel. En un principio, las autoridades israelíes solicitaron a los trabajadores que permaneciesen en Israel por un período de dos meses, en lugar de atravesar a diario los pasos fronterizos, y a los empleadores que proporcionaran alojamiento a los trabajadores palestinos en los sectores que más dependen de la mano de obra palestina. Con todo, el posterior refuerzo de las medidas de emergencia obligó a cerrar muchos centros de trabajo y los trabajadores palestinos debieron regresar a la Ribera Occidental.

## Gaza: un lugar donde resulta cada vez más difícil vivir y trabajar

31. Sometida desde hace ya trece años a un férreo bloqueo terrestre, aéreo y marítimo, Gaza está sumida en una crisis socioeconómica y humanitaria crónica, agravada por los frecuentes conflictos con Israel y la ausencia de reconciliación entre palestinos. Casi un 40 por ciento de la población del territorio palestino ocupado vive en Gaza, un 73 por ciento de los gazatíes están registrados como refugiados y un 41 por ciento viven en campamentos. En 2019, una serie de intervenciones económicas y humanitarias sufragadas con la ayuda de donantes permitieron suavizar algunas restricciones, como las que afectaban al suministro de electricidad y al tratamiento de aguas. Israel autorizó además que se ampliase parte de la zona de pesca a 15 millas náuticas, la mayor concedida desde el comienzo del bloqueo.

32. Ahora bien, estas medidas no bastan por sí solas para disipar la crisis. Sólo el levantamiento del bloqueo permitirá mejorar de manera significativa las perspectivas socioeconómicas de los gazatíes.

33. Los principales indicadores básicos ilustran la magnitud de la persistente penuria: más de la mitad de las personas que viven en Gaza están clasificadas como pobres <sup>23</sup> y casi tres cuartas partes en situación de inseguridad alimentaria <sup>24</sup>. El PIB per cápita ha ido descendiendo paulatinamente hasta los 1 417 dólares de los Estados Unidos en 2019, apenas un 60 por ciento de lo que representaba antes de imponerse el bloqueo.

34. El empleo se vuelve cada vez más escaso a medida que se agudizan las dificultades para vivir en Gaza. Con una tasa de desempleo que afecta a casi la mitad de la población activa, no sorprende que el territorio dependa tanto de la ayuda humanitaria. Los jóvenes y las personas instruidas intentan marcharse, por muy difícil y costoso que les resulte. La fuga de cerebros ha aumentado, especialmente entre el personal médico. Para quienes se quedan, existen ahora numerosos «programas de efectivo por trabajo», que aportan un cierto alivio al mercado laboral. A finales de 2019, dichos programas financiados por donantes habían creado unos 37 000 empleos temporales <sup>25</sup>. Además, como ya se ha señalado, se cree que los gazatíes están accediendo más fácilmente al mercado de trabajo israelí mediante la obtención de permisos comerciales. Por desgracia, el inicio de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020 y el cierre del paso fronterizo de Erez barrieron de golpe todas estas oportunidades.

---

<sup>23</sup> PCBS, *Poverty Profile in Palestine*, 2017.

<sup>24</sup> Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), *Occupied Palestinian Territory: Emergency Appeal 2020*.

<sup>25</sup> Exposición ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 21 de enero de 2020.



## Desafíos en materia de gobernanza laboral

35. En abril de 2019, la Autoridad Palestina formó un nuevo gobierno. Su Primer Ministro, Mohammad Shtayyeh, recalcó la necesidad de un desarrollo económico cimentado en un enfoque de polos de desarrollo regionales, en la mejora de la prestación de los servicios públicos y en una menor dependencia de Israel. Asimismo, se han registrado progresos considerables en varias cuestiones programáticas y operativas relacionadas con el mundo del trabajo; y está a punto de completarse y adoptarse una Estrategia Nacional de Empleo, que brinda pautas generales para impulsar el empleo dentro de los límites impuestos por la ocupación. También se está revisando el sistema de salarios mínimos y se está fortaleciendo la inspección del trabajo.

36. Sin embargo, en otros ámbitos esenciales para el bienestar de los trabajadores se acusa una falta de dinamismo, a menudo imputable a desacuerdos entre los interlocutores sociales y a un diálogo social insuficiente. Por ejemplo, hace años que se debate sobre la reforma de la Ley del Trabajo, así como sobre el proyecto de ley relativo a las organizaciones sindicales. El establecimiento de un régimen de seguridad social para los trabajadores del sector privado, que es uno de los potenciales pilares de la protección de los trabajadores, está congelado desde principios del año pasado y sigue alimentando controversias. Es urgente lograr un consenso social sobre la manera de avanzar en estas cuestiones fundamentales. También es importante crear por fin una institución realmente capaz de fomentar el atractivo del sector privado para los solicitantes de empleo y administrar, a la postre, los fondos de pensiones y los derechos acumulados por los trabajadores palestinos a lo largo de los decenios.

37. A pesar de que en ocasiones ha adolecido de una cierta falta de dinamismo, el diálogo social surtió efecto a mediados de marzo de 2020, al desembocar en un acuerdo tripartito sobre los medios necesarios para atenuar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el empleo y el bienestar de los trabajadores, que garantiza en particular la protección de los salarios durante la crisis.

## Resolver el déficit de coordinación

38. Los mercados laborales palestino e israelí son interdependientes. Hoy por hoy, Israel necesita a los trabajadores palestinos y los palestinos necesitan encontrar trabajo. Interesa por tanto que ambas partes dialoguen y se coordinen para lograr resultados que satisfagan sus necesidades respectivas. Sin embargo, los actuales niveles de coordinación no permiten cumplir estas expectativas. Si bien es cierto que los miembros de la misión observaron un mayor acercamiento, a menudo propiciado por terceros, entre los movimientos sindicales existentes a ambos lados de la barrera de separación, ello no siempre se ha traducido en discusiones tripartitas más amplias entre palestinos e israelíes sobre las cuestiones laborales. Aunque se han observado intentos de formar grupos de trabajo y equipos técnicos bilaterales, la representación de ambas partes ha seguido siendo desigual y las reuniones esporádicas.

39. Existen, empero, cuestiones laborales que no podrán tratarse eficazmente sin un diálogo entre israelíes y palestinos: desde la reforma del régimen de permisos y de intermediarios hasta la situación imperante en los pasos fronterizos y la mejora de la seguridad y salud laborales en los lugares de trabajo israelíes. Por último, queda otra cuestión que requerirá diálogo y coordinación, así como el adecuado compromiso de ambas partes: la transferencia a una institución palestina de las pensiones acumuladas en Israel a lo largo de los años por los trabajadores palestinos, tal como se prevé en el Protocolo de París de 1994.

## 2. Un mercado de trabajo restringido brega por desplegar su potencial

### Algunas señales de vida en un mercado de trabajo deprimido

40. Para evaluar el mercado de trabajo palestino, es ante todo necesario comprender que éste se compone de tres segmentos muy diferenciados: el mercado de trabajo en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental; el mercado de trabajo en Gaza y, finalmente, el empleo en Israel y los asentamientos, casi exclusivamente integrado por trabajadores procedentes de la Ribera Occidental. Los datos disponibles no permiten, sin embargo, realizar un análisis desglosado de la situación de los trabajadores en Israel y en los asentamientos.

41. Es además importante reconocer que la actual dinámica del mercado de trabajo se inscribe en el contexto de una grave y persistente crisis del mercado de trabajo palestino. Las restricciones impuestas a la circulación de personas y bienes frenan la actividad económica y el comercio, lo cual encarece la actividad empresarial en el territorio palestino ocupado<sup>26</sup>. Ello, a su vez, coarta gravemente el potencial para generar empleo de manera sostenible en la Ribera Occidental y en Gaza.

42. Según varios indicadores básicos, en 2019 el mercado de trabajo evolucionó en su conjunto algo mejor que en los dos años anteriores, en los que estuvo marcado por una fuerte contracción de la creación de empleo. En ese sentido, cabe destacar que, en el territorio palestino ocupado, el empleo aumentó un 6 por ciento en 2019, frente a una media de tan sólo un 0,9 por ciento en el período 2017-2018 (cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1. Indicadores básicos de la oferta de mano de obra, 2018-2019**

	2018	2019	2018-2019
			Variación porcentual
<b>Población 15+ (en miles de personas)</b>	<b>2 983</b>	<b>3 066</b>	<b>2,8</b>
Ribera Occidental	1 848	1 900	2,8
Gaza	1 135	1 167	2,8
<b>Población activa (en miles de personas)</b>	<b>1 296</b>	<b>1 357</b>	<b>4,7</b>
Ribera Occidental	849	881	3,8
Gaza	447	477	6,5
<b>Empleo (en miles de personas)</b>	<b>956</b>	<b>1 014</b>	<b>6,0</b>
Ribera Occidental	574	619	7,7
Gaza	254	261	2,9
Israel y asentamientos	127	133	4,8

<sup>26</sup> Grupo del Banco Mundial, *Prospects for Growth and Jobs in the Palestinian Economy: A General Equilibrium Analysis*, noviembre de 2017; UNCTAD, *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People*, 2 de agosto de 2019.



	2018	2019	2018-2019
			Variación porcentual
<b>Tasa de actividad de la fuerza de trabajo (%)</b>	<b>43,5</b>	<b>44,3</b>	<b>0,8</b>
Hombres	68,9	69,8	0,9
Mujeres	17,3	18,0	0,7
Jóvenes	30,5	30,3	-0,2
<i>Ribera Occidental</i>	<b>45,9</b>	<b>46,4</b>	<b>0,5</b>
Hombres	73,5	74,4	0,9
Mujeres	17,4	17,4	0,0
Jóvenes	32,8	32,3	-0,5
<i>Gaza</i>	<b>39,4</b>	<b>40,9</b>	<b>1,5</b>
Hombres	61,3	62,3	1,0
Mujeres	17,3	19,2	1,9
Jóvenes	27,1	27,1	0,0
<b>Tasa de ocupación (%)</b>	<b>32,3</b>	<b>33,1</b>	<b>1,1</b>
Ribera Occidental	38,0	39,6	1,6
Gaza	22,4	22,4	0,0

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

Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2018 y 2019.

43. Más de las tres cuartas partes del crecimiento neto del empleo tuvo lugar en la Ribera Occidental, con un incremento del 7,7 por ciento (esto es, 45 000 puestos de trabajo adicionales). En Gaza, el empleo creció en un 2,9 por ciento (con 7 000 puestos de trabajo adicionales). Aunque esta evolución supuso una mejora respecto de los dos años anteriores, el número de trabajadores gazatíes con empleo en 2019 fue inferior en 25 000 personas respecto a 2016, y la población en edad de trabajar superior en 100 000 personas respecto al mismo período. Los miembros de la misión fueron además informados de que probablemente gran parte del empleo neto — si no todo — generado en Gaza en 2019 fue creado gracias a los nuevos «programas de efectivo por trabajo», financiados con la ayuda al desarrollo. A estas cifras se sumaron otros 6 000 empleos de trabajadores palestinos en Israel y en los asentamientos, es decir, unos 1 500 más que el año anterior, pero tan sólo la mitad de los empleos adicionales registrados en 2017. Sin embargo, cabe destacar que varios interlocutores señalaron a los miembros de la misión que, debido al estigma que supone trabajar en los asentamientos, muchos trabajadores no lo declaran, por lo que es probable que el empleo total en los mismos se haya subestimado en las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de la PCBS. Ello también podría haber distorsionado sobremanera las estimaciones relativas al empleo de las mujeres en los asentamientos.

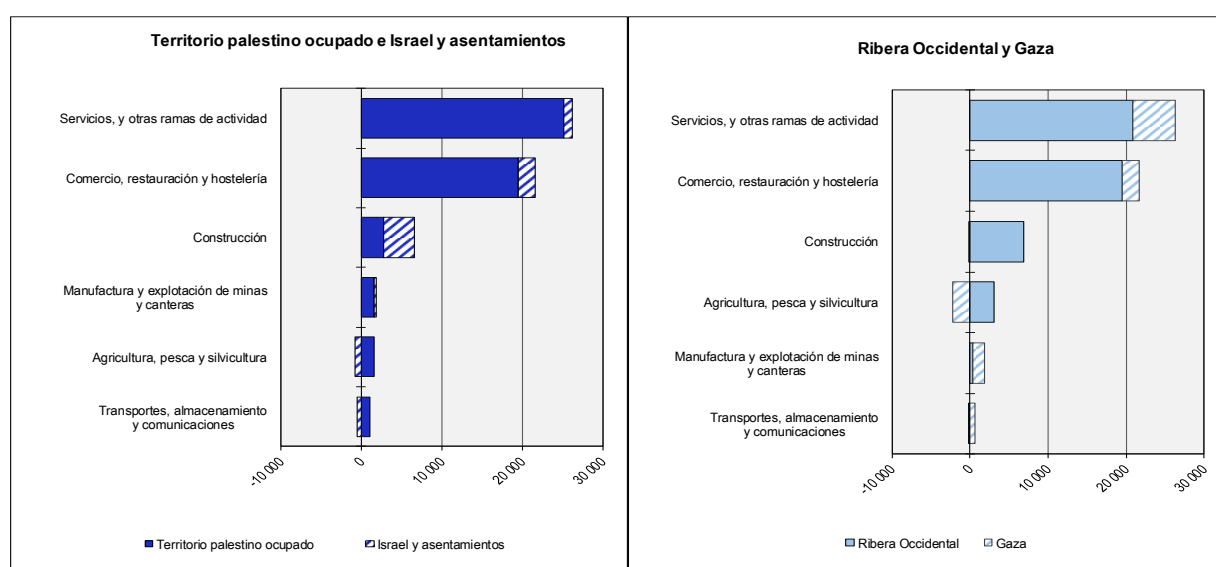
44. La tasa de actividad de la fuerza de trabajo aumentó en menos de 1 punto porcentual, al experimentar modestos incrementos entre las mujeres y los hombres, y un leve retroceso entre los jóvenes. Pese a ello, la tasa de actividad de la fuerza de trabajo palestina, que se sitúa en un 44 por ciento, es la décima más baja de todos los países del mundo. Dicha tasa

no sólo se sitúa por debajo de la media mundial, que es del 61 por ciento, sino también de la registrada en la región de los Estados Árabes, que en 2019 ascendió al 51 por ciento. Ello obedece principalmente a dos factores. El primero es la tasa de actividad extremadamente baja de las mujeres palestinas, tanto en la Ribera Occidental como en Gaza. Únicamente el 18 por ciento de las que están en edad de trabajar forman parte de la población activa (ya sea como empleadas o como solicitantes de empleo). Sólo siete países del mundo registran una tasa inferior a ésta. El segundo factor reside en la baja tasa de actividad de los hombres en Gaza, que se cifra en un 62,3 por ciento.

45. La tasa de ocupación, indicativa de la capacidad de la economía para generar empleo, desvela una situación aún más grave: sólo uno de cada tres palestinos en edad de trabajar tuvo empleo en 2019. Se trata de la tasa de ocupación más baja del mundo, cuya cifra agregada oculta además importantes diferencias entre la situación en la Ribera Occidental y en Gaza. En 2019, la tasa de ocupación registró un ligero incremento en la Ribera Occidental, donde pasó del 38 al 39,6 por ciento; mientras que en Gaza se mantuvo en un mero 22,4 por ciento, como en el año anterior.

46. Aunque Israel sigue siendo una fuente importante de empleo y sueldos, el mercado de trabajo palestino no puede — ni debe — depender excesivamente de la eventual creación de empleo en ese país para compensar el insuficiente número de empleos que está en condiciones de ofrecer localmente. No obstante, en este contexto, resulta alentador observar que, en 2019, casi un 90 por ciento del crecimiento del empleo palestino se produjo en el territorio palestino ocupado. En el gráfico 2.1, se presenta un desglose del crecimiento neto del empleo en 2019 por sector. En el recuadro de la izquierda se muestra la evolución del empleo por sectores, primero en el territorio palestino ocupado, y después en Israel y los asentamientos. En el recuadro de la derecha se ilustra la evolución del empleo en la Ribera Occidental (que incluye a los trabajadores empleados en Israel y los asentamientos) y en Gaza.

**Gráfico 2.1. Evolución del empleo palestino en 2019, desglosada por sector**



Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2018 y 2019.

47. En sintonía con la situación observada en 2018, el crecimiento del empleo palestino se concentró generalmente en tres sectores: el comercio (con inclusión de la restauración y la hostelería), los servicios y la construcción. Estos tres sectores generaron el 94 por

ciento del incremento total del empleo en 2019. El sector manufacturero generó menos de 2 000 puestos de trabajo adicionales, mientras que los sectores restantes, incluida la agricultura, sólo representaron el 2 por ciento del crecimiento neto del empleo a lo largo del año. En los dos últimos decenios, la contribución de los sectores manufacturero y agrícola a la economía se redujo sustancialmente debido a las restricciones de acceso a las materias primas, a la tierra y a otros recursos naturales, así como a las trabas impuestas a la libertad de circulación y al comercio. Sin embargo, estos dos sectores «productivos» son precisamente los que deberían vertebrar una economía palestina sana y autosuficiente. En términos de crecimiento por áreas geográficas, Gaza sólo representó un 13 por ciento del crecimiento total del empleo en 2019, pese a que en ella reside el 38 por ciento de los palestinos en edad de trabajar.

### Los indicadores de la subutilización de la mano de obra muestran una mejoría en la Ribera Occidental, pero un nuevo deterioro en Gaza

48. La mayoría de los indicadores de la subutilización de la mano de obra reflejaron progresos modestos en 2019 (véase el cuadro 2.2). Aunque el número de desempleados ascendió a 344 000, es decir, 4 000 más que el año anterior, el crecimiento del empleo hizo descender la tasa de desempleo en 1 punto porcentual, hasta un 25,3 por ciento. Pese a esta leve mejoría, la tasa de desempleo palestina prácticamente quintuplica la media mundial y triplica con creces la registrada en la región de los Estados Árabes. El mercado de trabajo palestino tiene la segunda tasa de desempleo más alta del mundo, y la primera en lo que respecta a las mujeres.

**Cuadro 2.2. Indicadores básicos de la subutilización de la mano de obra, 2018-2019**

	2018	2019	2018-2019
			Variación porcentual
<b>Desempleo (en miles de personas)</b>	<b>340</b>	<b>344</b>	<b>1,1</b>
Ribera Occidental	147	129	-12,5
Gaza	193	215	11,4
<b>Mano de obra potencial (en miles de personas)</b>	<b>137</b>	<b>124</b>	<b>-9,1</b>
Ribera Occidental	9	11	28,7
Gaza	128	113	-11,6
<b>Mano de obra total subutilizada – SU4 – (en miles de personas) *</b>	<b>498</b>	<b>489</b>	<b>-1,9</b>
Ribera Occidental	168	151	-10,3
Gaza	330	338	2,4
			Variación porcentual
<b>Tasa de desempleo (%)</b>	<b>26,3</b>	<b>25,3</b>	<b>-1,0</b>
Hombres	22,4	21,3	-1,1
Mujeres	41,9	41,2	-0,7
Jóvenes	42,2	40,2	-2,0

	2018	2019	2018-2019
<b>Ribera Occidental</b>	<b>17,3</b>	<b>14,6</b>	<b>-2,7</b>
Hombres	14,6	12,1	-2,5
Mujeres	29,3	25,8	-3,5
Jóvenes	29,5	25,2	-4,3
<b>Gaza</b>	<b>43,2</b>	<b>45,2</b>	<b>2,0</b>
Hombres	37,9	39,5	1,6
Mujeres	62,4	63,7	1,3
Jóvenes	65,1	67,4	2,3
<b>Mano de obra total subutilizada – SU4 – (%) *</b>	<b>34,8</b>	<b>33,0</b>	<b>-1,8</b>
Hombres	27,8	26,1	-1,7
Mujeres	57,3	55,1	-2,2
Jóvenes	50,2	48,1	-2,1
<i>Ribera Occidental</i>	<b>19,6</b>	<b>16,9</b>	<b>-2,7</b>
Hombres	16,8	14,2	-2,6
Mujeres	31,9	28,7	-3,2
Jóvenes	32,4	28,1	-4,3
<i>Gaza</i>	<b>57,3</b>	<b>57,3</b>	<b>0,0</b>
Hombres	47,0	47,4	0,4
Mujeres	80,2	79,0	-1,2
Jóvenes	75,0	76,6	1,6

\* Incluye los desempleados, la mano de obra potencial y las personas subempleadas por no trabajar un número de horas suficiente.

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 2018 y 2019.

49. En Gaza, la situación es mucho peor que la reflejada por ese promedio. En 2019, su tasa de desempleo aumentó en 2 puntos porcentuales y superó el 45 por ciento. De todos los segmentos demográficos, el más castigado fue el de los jóvenes (de 15 a 24 años de edad), cuya tasa de desempleo, ya elevada, siguió creciendo hasta superar el 67 por ciento. La tasa de desempleo de las mujeres gazatíes se acercó al 64 por ciento. En la intersección de estos dos grupos se encuentran las mujeres jóvenes, que son con diferencia las más desfavorecidas: en 2019, su tasa de desempleo alcanzó cotas casi inimaginables, superiores al 85 por ciento. En Gaza, ni siquiera un 2 por ciento de las jóvenes tuvieron empleo ese año, frente a casi un 16 por ciento de los muchachos de su franja de edad.

50. En abierto contraste con las tendencias observadas en Gaza, la tasa de desempleo en la Ribera Occidental disminuyó casi 3 puntos porcentuales, hasta situarse en un 14,6 por ciento. Alrededor de dos tercios de esta disminución pueden atribuirse a la dinámica del mercado de trabajo en esta zona, y el tercio restante a los empleos adicionales creados en Israel y los asentamientos. En 2019, la tasa de desempleo en la Ribera Occidental se redujo en todos los segmentos demográficos, aunque con marcadas diferencias entre ellos, tal como se advirtió en Gaza. Las mujeres tienen el doble de probabilidades que los hombres

de estar desempleadas, y los jóvenes resultan igualmente desfavorecidos respecto a los adultos. Aunque la situación del mercado de trabajo en su conjunto es mucho menos grave que en Gaza, las jóvenes en la Ribera Occidental aún sufren una tasa de desempleo extraordinariamente alta, de un 53 por ciento.

51. La tasa de desempleo es el indicador más ampliamente citado para medir la subutilización de la mano de obra, aunque tomada de forma aislada sólo da una imagen fragmentaria de la índole y la amplitud de la subutilización o infrautilización de la oferta de mano de obra<sup>27</sup>. El indicador de la mano de obra potencial complementa la tasa de desempleo, al abarcar también a las personas que no están empleadas y no constan como desempleadas que expresan interés en trabajar, pero para las cuales la coyuntura existente limita el horizonte de búsqueda y la disponibilidad de empleos. También incluye a los trabajadores desalentados: los que están disponibles y dispuestos a trabajar o los que buscaron trabajo en fechas recientes, pero cesaron en su empeño ante la adversidad de las condiciones prevalecientes en el mercado de trabajo. Varios interlocutores comunicaron a los miembros de la misión que las mujeres palestinas, en particular, suelen dejar de buscar empleo por la falta de oportunidades, las amenazas en los puestos de control y las prácticas abusivas y discriminatorias en los lugares de trabajo. Los datos delatan la durísima situación que estas mujeres deben afrontar en el mercado de trabajo. Las mujeres palestinas representan menos de un 16 por ciento de la población empleada, pero también un 63 por ciento de la mano de obra potencial y un 57 por ciento de los trabajadores desalentados.

52. Después de crecer considerablemente en 2018, en más de 36 000 personas, el total de la mano de obra potencial se redujo en más de 12 000 personas en 2019. Gaza también registró una reducción ese mismo año, aunque sigue acogiendo a más del 90 por ciento de la mano de obra potencial palestina y a más del 93 por ciento de los trabajadores desalentados.

53. Finalmente, el indicador compuesto utilizado para medir la subutilización de la mano de obra, que incluye el número de desempleados, la mano de obra potencial y el número de personas subempleadas por no trabajar un número de horas suficiente (es decir, los que desean trabajar más horas y no llegan a 35 horas de trabajo semanales), arrojó un resultado de 489 000 personas en 2019, es decir, 9 000 menos que el año anterior. La tasa general de subutilización de la mano de obra, que asciende a un 33 por ciento, duplica la media correspondiente a la región de los Estados Árabes y triplica prácticamente la media mundial. En Gaza, dicha tasa se sitúa en el 57 por ciento, como el año anterior, y sigue siendo la más alta del mundo. La tasa total de subutilización de la mano de obra femenina es la segunda más alta del mundo, en gran medida porque las mujeres con un nivel educativo superior no consiguen encontrar empleo. En Gaza, casi un 70 por ciento de las mujeres adultas que están desempleadas tienen un título de enseñanza superior.

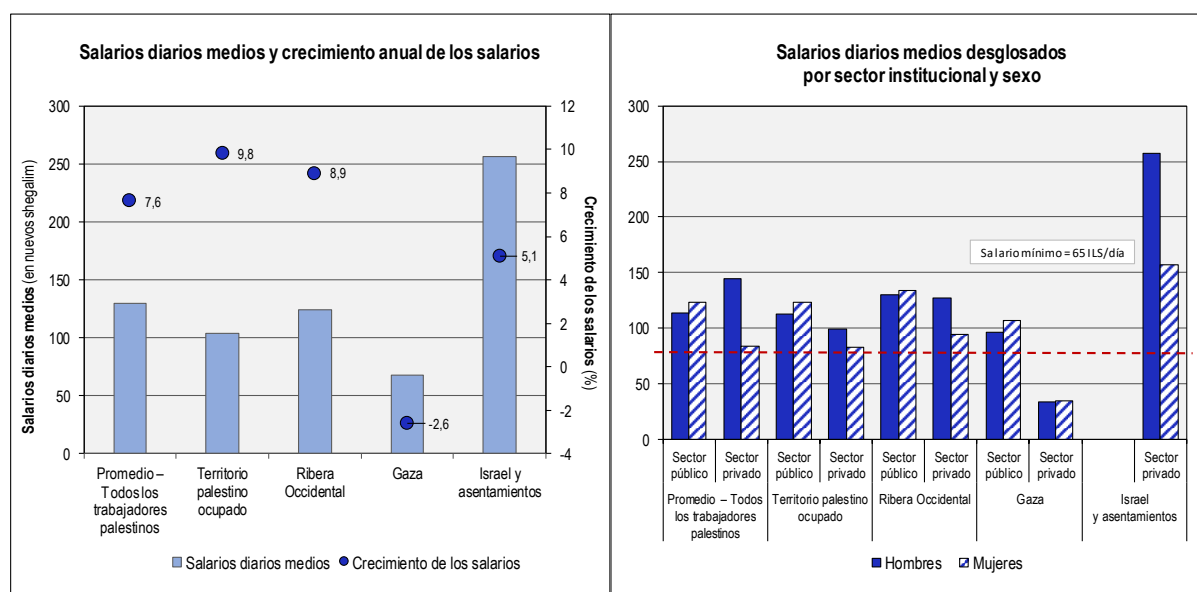
## Los salarios medios aumentan en la Ribera Occidental, mientras que el poder adquisitivo sigue menguando en Gaza

54. Siguiendo la tendencia del año anterior, los salarios nominales diarios medios aumentaron, gracias al crecimiento del empleo en Israel y los asentamientos, donde los salarios son dos veces y media superiores a los percibidos en el territorio palestino ocupado, y al incremento de los salarios diarios cobrados en la Ribera Occidental (véase el

<sup>27</sup> ILOSTAT, *Avoiding Unemployment Is Not Enough: An Analysis of Other Forms of Labour Underutilization*, agosto de 2018.

gráfico 2.2)<sup>28</sup>. Desde 2007, los salarios nominales abonados en la Ribera Occidental han aumentado un 62 por ciento y los precios al consumo un 34 por ciento, lo cual significa que los salarios reales registraron un incremento anual medio del 1,6 por ciento aproximadamente. En cambio, los salarios nominales abonados en Gaza disminuyeron casi un 3 por ciento en 2019. En términos nominales, los salarios medios en Gaza se equipararon a los de 2007, pero como los precios al consumo han aumentado en un 25 por ciento desde entonces, el trabajador asalariado medio de Gaza ha acabado perdiendo una cuarta parte de su poder adquisitivo en los últimos doce años.

**Gráfico 2.2. Salarios diarios medios por sexo y lugar en 2019 y crecimiento del salario nominal en 2017-2018**



Fuente: cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2018 y 2019.

55. En 2019, la diferencia salarial total entre hombres y mujeres fue del 23 por ciento, lo que supone una ligera disminución con respecto al 25 por ciento registrado el año anterior. La mayor diferencia salarial se produjo en el sector privado de la Ribera Occidental, donde las mujeres cobraron un 25 por ciento menos que los hombres. Tal disparidad también se debe fundamentalmente a que los hombres conforman más del 99 por ciento de la mano de obra palestina empleada en Israel y en los asentamientos, donde los salarios medios son muy superiores a los de la Ribera Occidental y Gaza. En 2019, las mujeres siguieron cobrando un salario medio superior en el sector público, a saber, un 9 por ciento más, aunque ello fue fruto de varios factores combinados. En efecto, hay una mayor proporción de mujeres empleadas en puestos que exigen altas calificaciones en el sector público que de hombres, aunque éstos cobran casi un 4 por ciento más que ellas en dicho tipo de puestos. Los hombres también están mejor retribuidos que las mujeres en las profesiones que requieren menores calificaciones.

<sup>28</sup> Es importante señalar que las estimaciones facilitadas por la PCBS corresponden solamente a los salarios percibidos por los trabajadores asalariados, que representan un 71 por ciento de todo el empleo palestino. Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares representan el grueso del porcentaje restante, a saber, un 22 por ciento del empleo total, y los empleadores un 7 por ciento. Así, pues, si bien los datos disponibles dan indicaciones importantes acerca de la situación de los trabajadores asalariados, nada revelan de las ganancias y pérdidas de los empleadores, ni de los ingresos que los trabajadores por cuenta propia derivan de su actividad laboral.

56. El salario mínimo legal palestino es de 1 450 nuevos sheqalim al mes, lo que equivale aproximadamente a 65 nuevos sheqalim al día (esto es, 18 dólares de los Estados Unidos). En 2019, un 23 por ciento del total de trabajadores asalariados palestinos no llegó a cobrar ese mínimo. No obstante, existen importantes diferencias entre la Ribera Occidental y Gaza, entre el sector público y el sector privado, y entre los distintos sectores (véase el cuadro 2.3). En Gaza, el número total de trabajadores asalariados que perciben una remuneración inferior al salario mínimo rebasa con creces el 50 por ciento y, en el sector privado, alcanza un exorbitante 92 por ciento. En cambio, en la Ribera Occidental, representa el 13 por ciento de todos los trabajadores asalariados y el 17 por ciento de los trabajadores asalariados del sector privado.

**Cuadro 2.3. Proporción de trabajadores asalariados cuya remuneración fue inferior al salario mínimo en 2019, desglosada por lugar, sexo, sector institucional y actividad económica**

	Total	Ribera Occidental	Gaza
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>55</b>
Hombres	22	9	59
Mujeres	28	26	35
Sector público	13	5	22
Sector privado	28	17	92
Agricultura, pesca y silvicultura	42	16	99
Manufactura y explotación de minas y canteras	28	20	97
Construcción	5	3	89
Comercio, restauración y hostelería	40	21	97
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	51	8	90
Servicios y otras ramas de actividad	19	11	32

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.

57. Los trabajadores del sector de la construcción son los que menos probabilidades tienen de percibir remuneraciones inferiores al salario mínimo: sólo un 3 por ciento en la Ribera Occidental y un 5 por ciento en total cobran menos de 65 nuevos sheqalim al día. Les siguen los trabajadores asalariados del sector terciario (que incluye a los trabajadores del sector público), de los cuales menos del 20 por ciento cobran una retribución inferior al salario mínimo. En la agricultura, el comercio, la restauración y la hostelería, esta proporción ronda en cambio el 40 por ciento de los trabajadores asalariados palestinos.

58. Las estadísticas muestran un mercado de trabajo muy deprimido en Gaza. Si se hace abstracción de su sector terciario, principalmente integrado por trabajadores del sector público, el sector donde menor es el porcentaje de trabajadores asalariados que perciben una retribución inferior al salario mínimo es el de la construcción, que aun así representa un preocupante 89 por ciento. En los sectores agrícola, manufacturero y comercial, casi todos los trabajadores asalariados perciben menos de 65 nuevos sheqalim al día.

## Estimación del potencial de Gaza

59. De acuerdo con prácticamente cualquier indicador económico o del mercado de trabajo, la economía de Gaza dista mucho de ser eficiente. Durante los trece últimos años

de constante bloqueo, con las consiguientes restricciones a la circulación de bienes y personas, su economía ha quedado destruida y desindustrializada. Las restricciones afectan a todos los tipos de actividades económicas y entorpecen considerablemente la capacidad de la economía de generar oportunidades de empleo y de subsistencia. Otro aspecto crucial es que los complejos, largos y costosos procedimientos para el cruce fronterizo de bienes y personas — así como las restricciones conexas — dificultan enormemente toda planificación de actividades empresariales, comerciales y de inversión <sup>29</sup>.

60. Teniendo en cuenta la desindustrialización de la economía y la dependencia del mercado laboral del sector público y de los empleos financiados mediante la ayuda al desarrollo, las restricciones a la circulación de personas siguen teniendo repercusiones negativas directas e importantes sobre los gazatíes que trabajan y los que buscan empleo. En el año 2000, casi el 13 por ciento de los gazatíes que tenían un empleo — esto es, más de 20 000 en total — trabajaba en Israel, sobre todo en la construcción y el sector manufacturero y en explotaciones agrícolas israelíes <sup>30</sup>. En los años siguientes el número de gazatíes que trabajaban en Israel se redujo drásticamente y desde el año 2006 Israel está oficialmente cerrado por completo a los trabajadores gazatíes, forzándoles a disputarse los escasos empleos existentes en un mercado de trabajo local deprimido. Aunque la salida de personas de Gaza a través del paso fronterizo de Erez, controlado por Israel, siguió prácticamente prohibido en 2019, en dicho año se registró el mayor cruce de ciudadanos palestinos en más de un decenio. Ello se debió en gran medida a un aumento de los permisos comerciales emitidos por Israel, lo que habría permitido — según las informaciones recibidas — que algunos gazatíes trabajaran en Israel, principalmente en el sector de la construcción. En 2019, de media, unos 526 titulares de permisos cruzaron cada día el paso fronterizo de Gaza a Israel, en comparación con 319 el año anterior. No obstante, a efectos comparativos, cabe recordar que más de 20 000 personas cruzaban a diario el paso fronterizo en el año 2000, antes de la segunda intifada <sup>31</sup>.

61. En cuanto a la circulación de bienes, en 2019 aproximadamente 3 100 camiones cargados de mercancías salieron de Gaza a través del paso fronterizo de Kerem Shalom, lo que supone un incremento de 2 600 con respecto al año anterior. Sin embargo, ello sigue representando una ínfima parte del número de camiones que salían de Gaza antes de la segunda intifada. En 2019 el total anual de camiones con importaciones procedentes de Israel se redujo hasta aproximadamente 96 000, en comparación con 101 000 en 2018 y 117 000 en 2017 <sup>32</sup>. Otros 7 600 camiones con importaciones procedentes de Egipto entraron en Gaza a través del paso fronterizo de Rafah. Aunque supone un incremento con respecto al año anterior, las importaciones a través de ese paso fronterizo representan únicamente un 7 por ciento de las importaciones totales que entran en el enclave.

62. Las infraestructuras de Gaza siguen siendo sumamente escasas e insuficientes para apoyar las actividades productivas. El suministro eléctrico aumentó con respecto al reducido promedio de 6,6 horas al día en 2018, pero aun así sólo supuso en 2019 entre

<sup>29</sup> Estas restricciones 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. En 2019 se actualizó la larga lista de artículos de «doble uso», aunque no se redujo de forma considerable.

<sup>30</sup> Estimaciones de la OIT basadas en los datos facilitados por la PCBS, *Percentage Distribution of Employed Persons Aged 15 Years and Above from Palestine by Sex and Economic Activity, 2000-2015*.

<sup>31</sup> OCHA, «Gaza Blockade: Restrictions Eased but Most People Still 'Locked In'», en: *Humanitarian Bulletin*, diciembre de 2019.

<sup>32</sup> OCHA, «Gaza Blockade».



diez y quince horas al día, dependiendo de la demanda <sup>33</sup>. Por otro lado, se informó a la misión de que las actividades de la única zona industrial de Gaza prosiguieron, empleando una ínfima parte de su capacidad.

63. En cuanto a la agricultura, las restricciones de acceso a las tierras cercanas a la barrera de separación, el insuficiente suministro de agua potable y el acceso sumamente limitado a los mercados de exportación siguen pesando sobre este sector tradicionalmente importante. El empleo agrícola total en Gaza se redujo en más del 15 por ciento en 2019, y ahora apenas emplea a unos 12 000 trabajadores. Cabe recordar que el sector agrícola comprende la pesca, una industria fundamental, tanto desde el punto de vista de los potenciales ingresos como de la seguridad alimentaria. El hecho de que una reducción tan importante del empleo agrícola total haya coincidido con la mayor relajación hasta la fecha de las restricciones impuestas por Israel sobre los límites de la zona de pesca autorizada, que se ampliaron durante el año a entre 12 y 15 millas náuticas de la costa, pone de relieve la grave situación en la que se encuentran la industria pesquera y el sector agrícola en su conjunto.

64. ¿Cuán lejos está de su potencial el mercado de trabajo de Gaza? Para responder a esta pregunta, resulta instructivo comparar primero los indicadores básicos de Gaza y de la Ribera Occidental. A tal efecto, en el cuadro 2.4 se proporciona una comparación de la población en edad de trabajar, incluidos los niveles educativos, las tasas de ocupación y los niveles salariales medios de los trabajadores asalariados en ambos lugares. Desde un punto de vista demográfico, el total de la población en edad de trabajar de Gaza (de 15 años o más) es similar al de la Ribera Occidental. La proporción de hombres y mujeres jóvenes de la población en edad de trabajar en Gaza difiere en sólo 1 punto porcentual aproximadamente de la correspondiente proporción en la Ribera Occidental. En términos generales, el nivel educativo de la población de Gaza es superior, como se infiere de la proporción de la población que tiene al menos el título de educación secundaria.

**Cuadro 2.4. Proporción de la población, tasa de ocupación y salario diario medio por segmento demográfico en Gaza y en la Ribera Occidental, 2019**

Segmento demográfico (edad)	Proporción de la población (%)		Proporción de la población que ha completado la educación secundaria o superior (%)		Tasa de ocupación (%)		Salario diario medio (nuevos sheqalim)	
	Gaza	Ribera Occidental	Gaza	Ribera Occidental	Gaza	Ribera Occidental	Gaza	Ribera Occidental
Hombres jóvenes (15-24)	17,2	16,2	36,1	32,2	15,7	43,0	24	94
Hombres adultos (25+)	33,1	34,6	49,8	39,9	49,1	75,9	71	140
Mujeres jóvenes (15-24)	16,6	15,4	49,6	49,5	1,7	4,5	28	76
Mujeres adultas (25+)	33,1	33,8	51,5	41,7	9,6	16,7	88	118
Ambos sexos (15+)	100	100	48,0	40,8	22,4	39,6	68	125

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.

65. No obstante, desde el punto de vista del mercado de trabajo, Gaza enfrenta enormes desventajas. En comparación con un residente en la Ribera Occidental, un gazatí en edad

<sup>33</sup> OCHA, *Increased Electricity Supply Improves Access to Water and Sanitation in Gaza*, 6 de septiembre de 2019.

de trabajar tiene muchas menos probabilidades de tener un empleo. Y los que tienen la suerte de encontrar un empleo, pueden contar con recibir aproximadamente la mitad del salario diario de un trabajador en la Ribera Occidental. El mercado laboral es pequeño, tanto en la Ribera Occidental como en Gaza, pero la economía de esta última enfrenta la dificultad añadida del bloqueo, que deja poco margen para un incremento de la escala de la producción local o de las exportaciones. Este factor pesa más que cualquier otro a la hora de definir las situaciones completamente distintas del mercado de trabajo en ambas partes del territorio palestino ocupado.

66. ¿Cómo sería el mercado de trabajo de Gaza si tuviera las mismas tasas de ocupación y los mismos niveles salariales de la Ribera Occidental? En el cuadro 2.5 se ilustra esta hipótesis. Para cada segmento demográfico, se aplica la tasa de ocupación de la Ribera Occidental a la población del correspondiente grupo en Gaza. La diferencia entre el nivel de empleo actual en Gaza y este nivel hipotético muestra la efectiva «penalización en materia de empleo» que pesa sobre Gaza en comparación con la Ribera Occidental.

**Cuadro 2.5. Hipótesis: ¿qué pasaría si Gaza tuviera las mismas tasas de empleo y los mismos salarios que la Ribera Occidental?**

Segmento demográfico (edad)	Empleo en Gaza (miles)		Salarios agregados (millones de nuevos sheqalim)		Desajuste actual con la Ribera Occidental (%)	
	Actual	Hipótesis	Actual	Hipótesis	Empleo	Salarios
Hombres jóvenes (15-24)	32	87	17	183	63	91
Hombres adultos (25+)	190	293	301	921	35	67
Mujeres jóvenes (15-24)	3	9	2	15	63	86
Mujeres adultas (25+)	37	64	73	171	43	57
Ambos sexos (15+)	261	453	393	1 290	42	70

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

67. Además de esta penalización en materia de empleo, los salarios medios en Gaza son inferiores en un 56 por ciento a los de la Ribera Occidental (incluidos los trabajadores empleados en Israel y en los asentamientos). ¿Cómo sería la situación general del empleo y de los salarios en Gaza si alcanzaran las tasas de la Ribera Occidental? En términos porcentuales, el empleo en Gaza es un 42 por ciento inferior al empleo que tendría si lograra la tasa de ocupación de la Ribera Occidental (esto es, la penalización en materia de empleo). Los salarios agregados de Gaza son un 70 por ciento inferiores al nivel que tendrían con las tasas de empleo y los niveles salariales de la Ribera Occidental (esto es, la penalización en materia salarial).

68. A menos que se levante el bloqueo, el mercado de trabajo de Gaza no tiene margen para solventar estos enormes desajustes. Al mismo tiempo, el aumento de las oportunidades de empleo en Israel también revestiría una gran importancia, tanto debido a la gran necesidad de empleo no satisfecha en Gaza como al hecho de que los salarios en Israel son casi ocho veces superiores a los del sector privado en Gaza. Cada 10 000 gazatíes autorizados a trabajar en Israel equivale a sumar los ingresos de

aproximadamente 77 000 trabajadores en el sector privado en Gaza con los actuales niveles salariales medios. Dicho de otro modo, permitir la entrada de 10 000 gazatíes para trabajar en Israel equivaldría, desde el punto de vista de los ingresos, a incrementar en casi un 50 por ciento el número de trabajadores en el sector privado de Gaza, que actualmente asciende a 150 000.

## El sistema de intermediarios para la obtención de permisos en el punto de mira

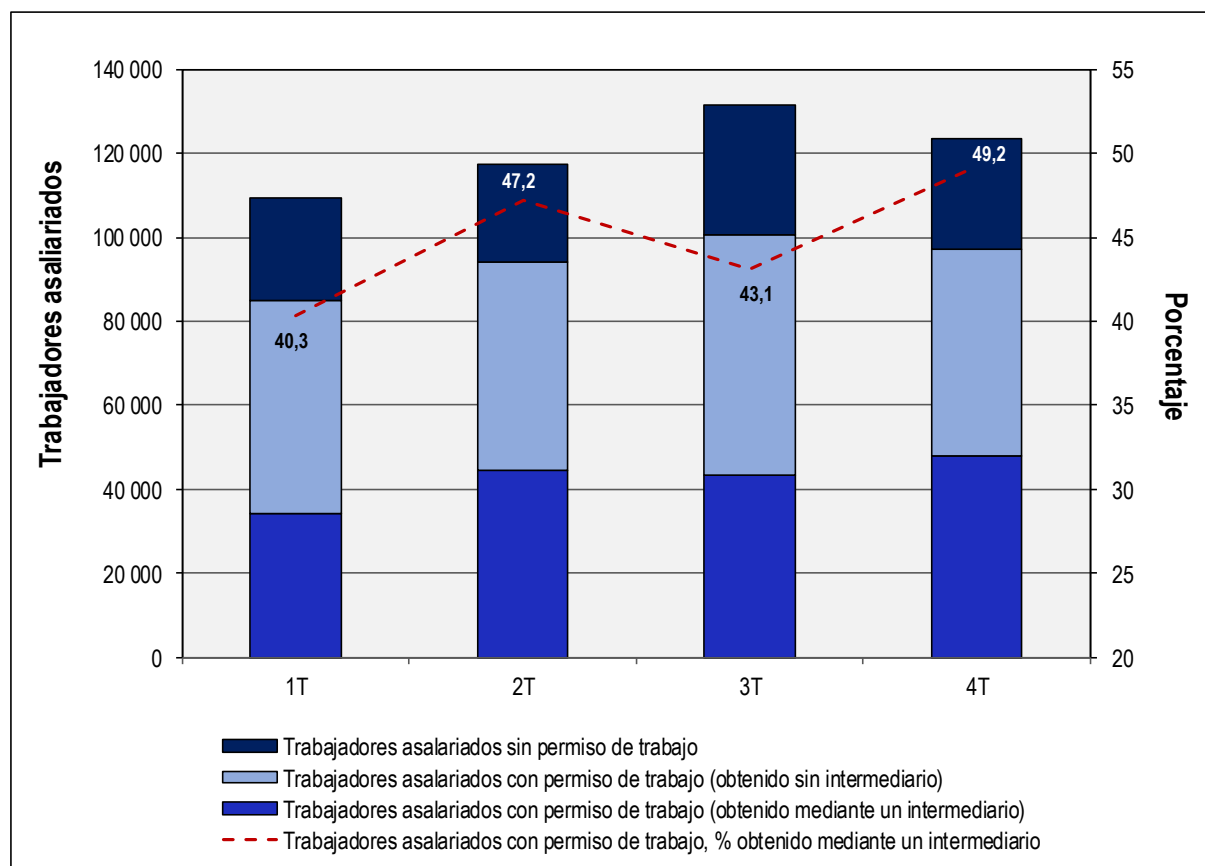
69. En informes anteriores, la OIT llamó la atención sobre el amplio mercado de intermediación, mediante el cual los palestinos obtienen permisos para trabajar o buscar trabajo en Israel pagando una comisión a intermediarios. Entre estos últimos se incluyen ciudadanos israelíes que obtienen ganancias vendiendo permisos de trabajo y ciudadanos palestinos que ponen en contacto a sus contrapartes en el lado israelí con determinados trabajadores palestinos a cambio de una comisión. La misión supo en anteriores visitas que aproximadamente la mitad de todos los palestinos que trabajan con un permiso de trabajo en Israel lo obtuvieron mediante un intermediario por un costo mensual medio que oscila entre 2 000 y 2 500 nuevos sheqalim. A su vez, la OIT estimó que este «impuesto de intermediación» representaba entre un 9 y un 15 por ciento de los salarios anuales totales obtenidos por los palestinos en Israel y los asentamientos <sup>34</sup>.

70. En 2019, la OIT colaboró con la PCBS para integrar una serie de preguntas en la encuesta sobre la fuerza de trabajo palestina, con la finalidad de comprender mejor las prácticas de los intermediarios y obtener más detalles sobre la naturaleza y la magnitud del problema. Estas preguntas se incluyeron en las cuatro encuestas trimestrales realizadas en 2019, y la PCBS proporcionó los datos a la OIT para que los analizara.

71. En el gráfico 2.3 se presenta el número de trabajadores palestinos empleados en Israel y en los asentamientos (excluidos los trabajadores palestinos con un documento de identidad de Israel o de Jerusalén), desglosado entre quienes trabajan con permiso y quienes trabajan sin permiso. Los primeros se desglosan a su vez entre quienes pagan a un intermediario y quienes no. Con respecto a la envergadura de la intermediación para la obtención de permisos, los datos confirman la información facilitada a los equipos de las misiones precedentes y utilizada para la elaboración de las estimaciones de la OIT. Según los datos de la PCBS, aproximadamente 26 000 palestinos empleados en Israel y los asentamientos (esto es, uno de cada cinco) trabajan sin permiso. Los 94 000 restantes (cuatro de cada cinco) trabajan con permiso. De éstos, el 45 por ciento (esto es, 42 500) señaló que tuvo que pagar a un intermediario para obtener el permiso de trabajo.

<sup>34</sup> OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, ILC.107/DG/APP, 2018.

**Gráfico 2.3. Desglose del empleo, en función de la situación relativa al permiso de trabajo y su origen (por trimestre), 2019**



Nota: excluidos los trabajadores palestinos con un documento de identidad de Israel o de Jerusalén o con pasaporte extranjero.

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

72. Entre el primer trimestre y el cuarto trimestre de 2019, la proporción de trabajadores asalariados con un permiso obtenido mediante un intermediario aumentó del 40,3 por ciento al 49,2 por ciento, esto es, un aumento de más de 13 000 trabajadores en esta categoría. En el mismo período, el número de trabajadores con un permiso obtenido sin recurrir a un intermediario se redujo en 1 500, y el número de trabajadores asalariados sin permiso aumentó en 2 200. Estos datos confirman que el mercado de intermediación de permisos de trabajo está muy extendido, afectando a casi la mitad de los trabajadores palestinos poseedores de un permiso, e indican que la envergadura del mercado de intermediación de permisos creció a lo largo de 2019. Los datos de las encuestas de la PCBS permiten realizar un análisis detallado de la naturaleza del sistema de intermediación de permisos y determinar, en particular, las características de los trabajadores que con mayor probabilidad obtienen sus permisos a través de intermediarios y el modo en que su situación en el mercado de trabajo difiere de la de los trabajadores que obtuvieron sus permisos sin intermediación y de aquellos que trabajaron sin permiso (cuadro 2.6).

**Cuadro 2.6. Características de los trabajadores palestinos empleados en Israel y los asentamientos**

	<b>Permiso obtenido mediante un intermediario (n=42 501, 45% de los trabajadores con permiso de trabajo)</b>	<b>Permiso obtenido sin un intermediario (n=51 753, 55% de los trabajadores con permiso de trabajo)</b>	<b>Asalariados sin permiso de trabajo (n=26 232, 21% del total de trabajadores)</b>
Edad media	36,6	36,5	33,0
Meses de empleo ininterrumpido en Israel o los asentamientos	86,1	83,0	71,9
Trabajo en la agricultura (%)	4,4	3,7	15,7
Trabajo en el sector manufacturero (%)	10,1	13,6	12,7
Trabajo en la construcción (%)	75,7	69,3	52,9
Trabajo en el comercio mayorista y minorista (%)	5,6	5,8	6,1
Nivel de competencias profesionales (CIUO-08) (% del total de trabajadores asalariados)			
Bajo	33,6	39,5	52,3
Medio	64,0	58,2	46,6
Alto	1,7	2,2	0,9
Con vacaciones anuales remuneradas (%)	41,2	51,8	1,0
Con licencia de enfermedad remunerada (%)	11,2	19,6	1,2
Tamaño del establecimiento en el que está empleado el trabajador			
Menos de diez empleados	60,6	37,6	68,0
De diez a 49 empleados	31,0	41,0	26,0
A partir de 50 empleados	8,3	21,4	6,0

Nota: excluidos los trabajadores palestinos con un documento de identidad de Israel o de Jerusalén o con pasaporte extranjero.  
Fuente: estimaciones de la OIT basadas en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2019.

73. Algunas de las características de los trabajadores que obtienen su permiso de trabajo mediante un intermediario son similares a las de los trabajadores que obtienen su permiso sin pagar una intermediación. Tienen aproximadamente la misma edad y han trabajado en Israel durante un período similar. También se distribuyen de forma parecida entre los distintos sectores económicos, a excepción de la construcción y el sector manufacturero. En efecto, los permisos obtenidos mediante un intermediario se concentran de forma desproporcionada en el sector de la construcción, mientras que el sector manufacturero tiene una menor incidencia de ese tipo de permisos. Los niveles de competencias profesionales también son bastante similares en términos generales, con una proporción ligeramente menor de trabajadores con bajas calificaciones entre los que recurren a un intermediario.

74. Una distinción fundamental es que los trabajadores que obtienen su permiso mediante un intermediario tienen una probabilidad mucho mayor de trabajar en un pequeño establecimiento con menos de diez empleados, y muy inferior de trabajar en un establecimiento con más de 50 empleados. Aunque todos los trabajadores sufren notables déficits de protección social, los trabajadores con permisos obtenidos mediante intermediarios parecen especialmente desfavorecidos. Tienen menos probabilidades de obtener vacaciones anuales remuneradas y, sobre todo, licencias de enfermedad remuneradas, en comparación con los trabajadores que han obtenido sus permisos directamente de sus empleadores.

75. Los datos también aportan nuevas pruebas con respecto a las comisiones abonadas por los trabajadores palestinos para obtener permisos de trabajo, así como los ingresos y beneficios generados por ese negocio. La comisión media abonada por un permiso de trabajo es de 2 370 nuevos sheqalim al mes; esa cifra es ligeramente superior en el sector de la construcción (véase el cuadro 2.7). Para calcular los ingresos netos obtenidos por los intermediarios, hemos deducido las retenciones obligatorias de las cotizaciones sociales medias por trabajador, que fueron estimadas en un estudio reciente del Banco de Israel sobre la base de las cotizaciones recaudadas efectivamente por el Gobierno de Israel y el número actual de permisos de trabajo en vigor procedente de fuentes de datos administrativos<sup>35</sup>.

**Cuadro 2.7. Estadísticas esclarecedoras sobre el sistema de intermediación para la obtención de permisos de trabajo, 2019**

	Construcción	Otros sectores	Total
Número de trabajadores asalariados con un permiso obtenido mediante un intermediario	32 155	10 346	42 501
Sueldo diario medio (en nuevos sheqalim)	320	257	305
Sueldo mensual medio (en nuevos sheqalim)	6 336	5 089	6 040
Costo medio del permiso (en nuevos sheqalim)	2 439	2 225	2 370
Cotizaciones (para las pensiones, las licencias de enfermedad, etc.) (en nuevos sheqalim)	1 562	1 508	1 549
Beneficios estimados del intermediario (por permiso, al mes) (en nuevos sheqalim)	877	717	821
Beneficios estimados del intermediario (% del salario mensual)	14%	14%	14%
Ingresos totales generados por los permisos (en millones de nuevos sheqalim)	941	276	1 217
Ingresos totales generados por los permisos (en millones de dólares de los EE. UU.)	261	77	338
Beneficios agregados de los intermediarios (en millones de nuevos sheqalim)	338	89	427
Beneficios agregados de los intermediarios (en millones de dólares de los EE. UU.)	94	25	119

Nota: estas estadísticas sólo abarcan a los trabajadores que obtuvieron sus permisos a través de un intermediario.

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; Wifag Adnan y Haggay Etkes, «Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform» (Banco de Israel, 2019).

<sup>35</sup> En el estudio realizado por Wifag Adnan y Haggay Etkes para el Banco de Israel en 2019, titulado «Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform», se estimó que las cotizaciones medias ascendían a 1 514 nuevos sheqalim al mes en el sector de la construcción y a 1 389 nuevos sheqalim al mes en otros sectores. Dado que estas estimaciones se basan en datos administrativos de 2018, las hemos ajustado al alza teniendo en cuenta la tasa de crecimiento de los salarios nominales en esos sectores en 2019.

76. La estimación de los beneficios obtenidos por los intermediarios se ha calculado restando las cotizaciones sociales mensuales al costo promedio mensual del permiso. Sobre la base de los datos administrativos del Banco de Israel, ello asciende a un promedio de 821 nuevos sheqalim al mes por permiso, lo que equivale al 14 por ciento del salario mensual de los trabajadores afectados. Se estima que los ingresos totales generados por el sistema de intermediación en 2019 ascendieron a 1 220 millones de nuevos sheqalim, esto es, aproximadamente 338 millones de dólares de los Estados Unidos. Una vez deducidas de esa suma las cotizaciones sociales obligatorias, los beneficios estimados de los intermediarios en 2019 ascendieron a 427 millones de nuevos sheqalim, esto es, 119 millones de dólares de los Estados Unidos <sup>36</sup>.

77. Es importante tomar estos datos como una estimación conservadora de los beneficios de los intermediarios. En el mercado de intermediación de permisos de Israel, cada nuevo sheqel que no se destina a pagar las cotizaciones sociales obligatorias va a engrosar directamente los beneficios de los intermediarios, creando así un incentivo para declarar salarios más bajos y menos horas de trabajo. Si ello afectara de forma desproporcionada a los trabajadores con permisos obtenidos mediante un intermediario, entonces el beneficio real por permiso sería considerablemente mayor de lo estimado en este estudio, en el que se ha considerado que las cotizaciones de los trabajadores que obtuvieron su permiso mediante un intermediario y de los que no recurrieron a un intermediario eran las mismas <sup>37</sup>. De los datos relativos al costo de los permisos y a los salarios también se deduce que los ingresos obtenidos de la venta de los permisos son mayores que las cotizaciones medias, tanto para los empleadores como para los trabajadores. Ello implica que las comisiones abonadas a los intermediarios para la obtención de los permisos de trabajo probablemente se utilizan para sufragar no solo las cotizaciones sociales obligatorias de los trabajadores, sino también posiblemente algunas de las cotizaciones obligatorias de los empleadores <sup>38</sup>.

78. Los nuevos datos obtenidos proporcionan importantes detalles sobre el mercado de intermediación de permisos que afecta a casi la mitad de todos los palestinos que trabajan con un permiso en Israel. Cabe señalar, igualmente, que los datos confirman que se trata de un negocio clandestino de gran envergadura y en expansión, con unos beneficios estimados anuales que superan, como mínimo, los 119 millones de dólares de los Estados Unidos y que se obtienen a expensas de los salarios palestinos. Si a eso se añade que la cobertura de la protección social para los trabajadores con permisos obtenidos mediante un intermediario es relativamente menor, se obtiene una situación de explotación, en la que los intermediarios logran beneficios a expensas de trabajadores desesperados que están obligados a aceptar empleos con condiciones de trabajo más precarias que las de los demás trabajadores.

79. En este contexto, cabe recordar los *Principios generales y directrices para la contratación equitativa* de la OIT, de 2019. En ellos se establece, entre otras cosas, que no debería cobrarse ni imponerse a los trabajadores o solicitantes de empleo ninguna comisión o gasto de contratación conexo y que la contratación no debería utilizarse como medio para menoscabar las normas del trabajo, los salarios o las condiciones de trabajo.

<sup>36</sup> En el estudio del Banco de Israel, se estimaba que el beneficio anual ascendía a 122 millones de nuevos sheqalim. No obstante, en dicho estudio, solo se consideraba que 20 000 trabajadores palestinos obtuvieron su permiso de trabajo a través de un intermediario y que el costo promedio de ese permiso era de 2 000 nuevos sheqalim al mes.

<sup>37</sup> En el estudio del Banco de Israel de 2019 también se reconocía que con esta metodología se obtenía una estimación conservadora de los beneficios de los intermediarios.

<sup>38</sup> MACRO Center for Political Economics, *The Working Conditions of Palestinian Wage Earners in Israel*, febrero de 2017.

---

### 3. Los derechos de los trabajadores bajo una ocupación prolongada

#### Persistentes violaciones del derecho internacional: asentamientos, violencia y daños a la propiedad

80. Los asentamientos israelíes son contrarios al derecho internacional. Tienen repercusiones inequívocas y profundas en los derechos de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Las Naciones Unidas han seguido manteniendo que la política de asentamientos de Israel es ilegal: en noviembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas declaró que la intensificación de los asentamientos ilegales, las demoliciones de viviendas palestinas y el sufrimiento generalizado infligido a la población de Gaza debían cesar <sup>39</sup>.

81. La ilegalidad de los asentamientos ha sido confirmada por la Corte Internacional de Justicia, las Altas Partes Contratantes en el Cuarto Convenio de Ginebra, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Asamblea General de las Naciones Unidas <sup>40</sup>. La Corte Internacional de Justicia también ha confirmado que Israel, en el ejercicio de las facultades que le corresponden como potencia de ocupación, está obligado a cumplir las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluidas las que protegen el derecho al trabajo y el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículos 6 y 7), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su resolución 2334 (2016), reiteró su exigencia de que Israel pusiera fin de inmediato y por completo a todas las actividades de asentamiento.

82. En 2019 la expansión de los asentamientos prosiguió, con aproximadamente 12 400 viviendas propuestas, aprobadas o licitadas por las autoridades israelíes ese año (véase el cuadro 3.1) <sup>41</sup> y el inicio de la construcción de 1 917 nuevas viviendas (véase el cuadro 3.2) <sup>42</sup>. De acuerdo con las estimaciones más recientes, hay más de 250 asentamientos, lo que incluye unos 120 puestos de avanzada, en la Ribera Occidental y en Jerusalén Oriental. Según las estadísticas oficiales, 427 800 colonos viven en la Ribera Occidental <sup>43</sup>, excluida Jerusalén Oriental. A éstos, otras fuentes añaden como mínimo otros 220 000 colonos en Jerusalén Oriental. Se estima que un 3 por ciento de los colonos viven en el valle del Jordán <sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Naciones Unidas, «[Thinking Middle East Conflict Can Be Managed or Contained ‘A Dangerous Illusion’, Warns Secretary-General in Observing Day of Solidarity with Palestinian People](#)», comunicado de prensa, 27 de noviembre de 2019.

<sup>40</sup> Corte Internacional de Justicia, «[Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory](#)», en: *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, opinión consultiva, 9 de julio de 2004; Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el Cuarto Convenio de Ginebra, *Declaration*, 5 de diciembre de 2001; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Aplicación de la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, S/2019/938, 12 de diciembre de 2019; Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 74/11, *Arreglo pacífico de la cuestión de Palestina*, A/RES/74/11 (2019).

<sup>41</sup> *Aplicación de la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, 12 de diciembre de 2019.

<sup>42</sup> Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

<sup>43</sup> Oficina Central de Estadísticas de Israel (CBS), *Population, By District, Sub-District and Religion*, 26 de septiembre de 2019.

<sup>44</sup> Peace Now, *Construction in Settlements in the Jordan Valley in 2019*, 18 de marzo de 2020.



**Cuadro 3.1. Viviendas propuestas o aprobadas y licitaciones anunciadas**

<b>Expansión de los asentamientos</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<i>En la zona C</i>			
Viviendas propuestas o aprobadas	6 800	6 800	10 000
Licitaciones anunciadas	3 000	3 000	700
<i>En Jerusalén Oriental</i>			
Viviendas propuestas	2 300	2 100	1 100
Licitaciones anunciadas	0	600	600

Fuente: Naciones Unidas, *Aplicación de la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, 12 de diciembre de 2019, párrafo 48.

**Cuadro 3.2. Inicio de la construcción de nuevas viviendas**

<b>Inicio de la construcción de nuevas viviendas en la zona C</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Viviendas	2 783	2 100	1 917

Fuente: Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

83. Los puestos de avanzada son ilegales, tanto según el derecho internacional como según el derecho israelí. Se estima que en 2019 se establecieron 11 nuevos puestos de avanzada, cuatro de los cuales en el valle del Jordán <sup>45</sup>. La aplicación de la Ley de Regularización de Israel, de 2017, que permitiría legalizar retroactivamente los puestos de avanzada en la Ribera Occidental, sigue congelada por el Tribunal Supremo de Israel, que todavía no se ha pronunciado sobre los recursos de ilegalidad presentados en 2017 contra dicha ley. No obstante, la legalización retroactiva de los puestos de avanzada construidos sin la aprobación oficial ha continuado. En septiembre de 2019, el Gobierno de Israel decidió legalizar de forma retroactiva, como nuevo asentamiento, 182 viviendas situadas en un puesto de avanzada en el valle del Jordán <sup>46</sup>. Asimismo, a principios de 2020, las autoridades israelíes regularizaron retroactivamente un puesto de avanzada y anunciaron planes de construcción en otros dos emplazamientos que fueron regularizados en 2019 <sup>47</sup>. También permitieron que los procesos de regularización de 2 200 viviendas en Jerusalén Oriental siguieran adelante.

84. La expansión de los asentamientos ha ido acompañada, este último año, del mayor nivel de violencia de los colonos contra la población palestina desde 2013 <sup>48</sup>. En 2019, los colonos israelíes llevaron a cabo 341 ataques contra palestinos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, en los que mataron a dos palestinos e hirieron a 115, además de vandalizar bienes pertenecientes a palestinos. En ese mismo período, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) registró al menos 112 ataques de palestinos contra colonos israelíes y otros civiles israelíes, que causaron la muerte a tres personas, hirieron a 26 y dañaron bienes israelíes <sup>49</sup>. Hay un carácter

<sup>45</sup> Peace Now, *Settlement Construction Report 2019*.

<sup>46</sup> *Aplicación de la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, 12 de diciembre de 2019.

<sup>47</sup> Exposición ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 21 de enero de 2020.

<sup>48</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *High Commissioner Updates the Human Rights Council on Human Rights Concerns, and Progress, Across the World*, 27 de febrero de 2020.

<sup>49</sup> OCHA, «Casualties: Thousands Killed in Conflict-Related Incidents», en: *Monthly Humanitarian Bulletin*, diciembre de 2019, publicado el 12 de febrero de 2020.

estacional: durante la cosecha de aceituna de 2019, la OCHA registró 60 incidentes de presuntos ataques violentos por parte de colonos, que causaron heridas a diez palestinos, daños en más de 2 700 olivos y el robo de unas 160 toneladas de productos <sup>50</sup>.

85. Los datos recogidos por Yesh Din, una organización de derechos humanos de Israel, indican que el 91 por ciento de los expedientes policiales abiertos de 2005 a 2019 contra israelíes sospechosos de haber cometido delitos por motivos ideológicos contra palestinos en la Ribera Occidental se cerraron sin que se presentara ningún cargo contra ellos <sup>51</sup>. Sin la seguridad que ofrece el Estado de derecho y en un clima general de impunidad para los colonos violentos, no es posible proteger y promover plenamente los derechos de los trabajadores palestinos.

86. En 2019, tanto el número de demoliciones como el número de personas desplazadas aumentaron en la Ribera Occidental en comparación con 2018 <sup>52</sup>. El número de demoliciones en Jerusalén Oriental fue el más elevado en los últimos 20 años <sup>53</sup>. En febrero de 2020, las autoridades israelíes demolieron o incautaron 44 estructuras de propiedad palestina en la zona C, en Jerusalén Oriental y en la zona A, provocando el desplazamiento forzoso de 79 personas y afectando los medios de subsistencia o el acceso a los servicios de otras 200 personas más. Salvo una, todas las demoliciones se debieron a la falta de permisos de construcción, que siguen siendo prácticamente imposibles de obtener para los palestinos <sup>54</sup>. La combinación de la promulgación de una orden militar en julio de 2019 y de las enmiendas introducidas en la legislación civil en octubre de 2019 han permitido acelerar las demoliciones en Jerusalén Oriental <sup>55</sup>. La comunidad beduina de Khan al-Ahmar Abu al-Helu es una de las 18 comunidades de Jerusalén Oriental y sus alrededores que los organismos de las Naciones Unidas consideran que corren un riesgo especial de desalojo forzoso. Como ya se ha señalado anteriormente, las demoliciones realizadas en el contexto del sistema discriminatorio de planificación son ilegales y equivalen a desalojos forzosos. En Jerusalén Oriental, 877 palestinos corrían el riesgo de ser desalojados a finales de 2019 <sup>56</sup>.

## Los derechos de los trabajadores en la Ribera Occidental: fragmentación, inestabilidad y amenaza general

87. En el contexto de las constantes violaciones del derecho internacional y la expansión de los asentamientos, el ejercicio libre y pleno de los derechos de los trabajadores en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, es cada vez más tenue debido a la fragmentación, la inestabilidad y una sensación de amenaza general. En el año transcurrido desde que el Director General presentara su anterior informe, se ha seguido restringiendo el acceso de los palestinos a la tierra y a los recursos, tanto por vía reglamentaria como en

---

<sup>50</sup> OCHA, «[Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest](#)», en: *Humanitarian Bulletin*, enero-febrero de 2020.

<sup>51</sup> Yesh Din, *Data Sheet, December 2019: Law Enforcement on Israeli Civilians in the West Bank*, 30 de enero de 2020.

<sup>52</sup> OCHA, *West Bank Demolitions and Displacement: An Overview*, diciembre de 2019.

<sup>53</sup> OCHA, *West Bank Demolitions and Displacement: An Overview*, febrero de 2020.

<sup>54</sup> OCHA, *West Bank Demolitions and Displacement*, febrero de 2020.

<sup>55</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado*, A/HRC/43/67, 30 de enero de 2020, párr. 32.

<sup>56</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado*, párrs. 35 y 44.

la práctica. La expansión de los asentamientos, la barrera de separación y los puestos de control son obstáculos físicos al ejercicio de los derechos de los trabajadores y a su capacidad de trabajar. Los obstáculos burocráticos, como las políticas de zonificación y los requisitos de permisos, así como el riesgo general de violencia contra las personas y bienes, también dificultan el acceso a la tierra y a los recursos.

88. Prueba de ello es la cosecha de la aceituna en 2019: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura estimó en 27 000 toneladas la producción de aceite de oliva, incluidas unas 4 200 toneladas en Gaza, lo que representó un incremento de más del 80 por ciento con respecto a 2018 <sup>57</sup>. Sin embargo, los hechos sobre el terreno para los agricultores variaron significativamente en la Ribera Occidental, lo que ilustra tanto la fragmentación como la inestabilidad que existen para los trabajadores palestinos. Como en años anteriores, muchos agricultores palestinos sólo pudieron acceder a sus tierras mediante la obtención de permisos de acceso o la «previa coordinación» verbal que les permite entrar únicamente en momentos puntuales a través de pasos agrícolas y puestos de control operados por las fuerzas armadas de Israel. En la parte septentrional de la Ribera Occidental, se designaron 74 pasos y cinco puestos de control para el acceso agrícola en 2019, la mayoría de los cuales sólo se abrió durante la campaña oleícola. De las 18 000 solicitudes de permisos, sólo se aprobó el 56 por ciento. En comparación, el acceso a través de los pasos agrícolas en las provincias de Ramala, Jerusalén y Belén parece haber sufrido menos restricciones en 2019. Por ejemplo, los 1 500 agricultores que solicitaron permisos o la previa coordinación para cruzar los 12 pasos agrícolas en Ramala durante las horas permitidas, todas ellas estacionales, obtuvieron la autorización de acceder a sus tierras <sup>58</sup>.

89. El efecto discriminatorio de las leyes y políticas de urbanismo y zonificación en los palestinos, incluidas las comunidades beduinas, en la Ribera Occidental ha continuado, lo que queda patente en el hecho de que menos del 1 por ciento del suelo de la zona C, que abarca más del 60 por ciento de la Ribera Occidental, y el 13 por ciento del de Jerusalén Oriental se haya destinado a la construcción de infraestructuras para los palestinos <sup>59</sup>. Como en el pasado, los interlocutores palestinos señalaron a la misión que la posibilidad de labrar las tierras agrícolas fértiles en el valle del Jordán corría peligro debido a las políticas de urbanismo y las restricciones de permisos, la confiscación de aperos y maquinaria agrícola y la violencia de los colonos y otros. Además, es casi imposible obtener permisos de construcción en la zona C y en Jerusalén Oriental. Las estructuras construidas ilegalmente — ya sean viviendas, comercios o explotaciones agrícolas — suelen ser objeto de demolición o corren el peligro de serlo. Estas políticas afectan inevitablemente la capacidad de los palestinos para trabajar y para ejercer sus derechos como trabajadores.

90. Los obstáculos burocráticos, como los requisitos de permisos, para acceder a las tierras situadas en la zona de separación <sup>60</sup> se han intensificado este último año. En septiembre de 2019, se publicó una versión revisada de los procedimientos e instrucciones, según la cual sólo se permite a los agricultores entrar en la zona de separación durante un número restringido de días al año, determinado en función del tipo de cultivo, y se

<sup>57</sup> OCHA, «Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest».

<sup>58</sup> OCHA, «Record Yield Reported from 2019 Olive Harvest».

<sup>59</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Israel*, 12 de noviembre de 2019, párr. 50.

<sup>60</sup> La «zona de separación» es la zona comprendida entre la barrera de separación y la «línea verde» (la Línea del Armisticio entre Israel y la Ribera Occidental desde 1948), declarada cerrada a la circulación.

introducen, por primera vez, cupos de entrada a los propietarios de las tierras. Los propietarios de terrenos con plantaciones de olivos han empezado a recibir permisos que limitan a cuarenta días por año el acceso a sus tierras <sup>61</sup>. Durante 2019, una organización no gubernamental israelí, HaMoked, prestó asistencia a 243 palestinos para recurrir las denegaciones de permisos de acceso a la zona de separación e impugnar las nuevas restricciones de acceso, y observó un «grave deterioro» del acceso de los palestinos y un gran aumento de las solicitudes de asistencia <sup>62</sup>. Ello incluyó 20 peticiones al Tribunal de Distrito de Jerusalén y al Tribunal Superior de Justicia en 2019, en nombre de los propietarios de tierras a quienes se había denegado el permiso de entrar en la zona de separación con el argumento de que sus terrenos eran demasiado pequeños para poder cultivarlos <sup>63</sup>. Asimismo, se informó a la misión de que, en ocasiones, los agricultores palestinos renunciaban a invertir en sembrar o cultivar sus tierras porque se les podía denegar en cualquier momento el acceso a la zona de separación y, por tanto, no tenían ninguna certeza de que podrían cosechar lo que hubieran sembrado.

91. En 2019 se siguió limitando el movimiento de los palestinos en Hebrón, uno de los epicentros de mayores confrontaciones entre colonos y palestinos. Al mismo tiempo, las condiciones de vida se deterioraron debido al incremento del acoso por parte de los colonos y a los enfrentamientos con las fuerzas israelíes, que afectaron sobre todo a escolares <sup>64</sup>. Ello coincidió con la partida de 65 observadores internacionales de la Presencia Internacional Provisional en Hebrón, tras la decisión de Israel en enero de 2019 de no renovar su mandato <sup>65</sup>. La zona denominada «H2», sobre la que Israel mantiene un control directo y donde residen 33 000 palestinos y unos pocos cientos de colonos, se vio especialmente afectada. Unos 120 obstáculos físicos separan esta zona del resto de la ciudad, incluidos 21 puestos de control permanentemente dotados de personal, que restringen el acceso de bienes y personas a la zona. El miedo de sufrir acoso en los puestos de control limitó especialmente el acceso a oportunidades de trabajo de las mujeres que viven en la zona cerrada <sup>66</sup>.

92. La actividad comercial en la zona H2 de Hebrón se ha reducido a unas pocas tiendas de comestibles y de artesanías tradicionales <sup>67</sup>. En entrevistas realizadas por la OCHA, los residentes informaron de que la imprevisibilidad del acceso a menudo desalienta a los empleadores en la zona H1 de la ciudad y de otros lugares a contratar a trabajadores residentes en las zonas restringidas y prohibidas, y también dificulta el mantenimiento del puesto de trabajo a quien lo tiene <sup>68</sup>.

<sup>61</sup> Centro para la Defensa de las Personas (HaMoked), *Massive Dispossession with no Security Pretext: Israel Sweepingly Prevents West Bank Farmers from Accessing their Lands behind the Separation Wall*, 25 de noviembre de 2019; Hagar Shezaf, «Israel Limits West Bank Farmers' Access to Lands Near Green Line», en: *Haaretz*, 24 de noviembre de 2019.

<sup>62</sup> HaMoked, *HaMoked Annual Activity Report for 2019*, 1.

<sup>63</sup> HaMoked, *HaMoked Annual Activity Report for 2019*, 1.

<sup>64</sup> OCHA, «Dignity Denied: Life in the Settlement Area of Hebron City», en: *Humanitarian Bulletin*, enero-febrero de 2020; *Aplicación de la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, 12 de diciembre de 2019.

<sup>65</sup> OCHA, «Dignity Denied».

<sup>66</sup> OCHA, «Dignity Denied».

<sup>67</sup> B'tselem, *Playing the Security Card: Israeli Policy in Hebron as a Means to Effect Forcible Transfer of Local Palestinians*, septiembre de 2019, 17.

<sup>68</sup> OCHA, *The Humanitarian Situation in the H2 Area of Hebron City: Findings of Needs Assessment*, abril de 2019, 13.

93. Las repercusiones prácticas de la constante fragmentación e incerteza y del miedo causado por la expansión de los asentamientos, las demoliciones y los desplazamientos forzosos han afectado especialmente a los trabajadores en Jerusalén Oriental. Se ha informado a la misión de un aumento de la presión sobre las comunidades palestinas en Jerusalén Oriental durante el pasado año y, en particular, sobre las situadas dentro del municipio de Jerusalén, pero fuera de la barrera de separación <sup>69</sup>. La violencia en Jerusalén Oriental entre residentes israelíes y palestinos ha proseguido en un contexto de gran tensión.

94. Un creciente número de palestinos trabajan en los asentamientos israelíes. Dependiendo de la fuente, entre 23 000 y 34 000 hombres y mujeres palestinos trabajaban en los asentamientos en 2019 <sup>70</sup>. Muchos interlocutores palestinos destacaron que aceptar estos trabajos era un último recurso para los palestinos, especialmente para las mujeres palestinas, y que ello comportaba un estigma social. Las cifras varían, pero se informó a la misión de que unas 2 500 mujeres en el valle del Jordán trabajaban en asentamientos, principalmente en el sector agrícola y en el servicio doméstico.

95. Las dificultades para lograr el ejercicio efectivo de los derechos de los trabajadores en los asentamientos persisten. Se informó a la misión de que en 2019 se siguieron cometiendo abusos contra los derechos de los trabajadores palestinos en los asentamientos, en particular la no aplicación del salario mínimo y el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como actos de acoso y de violencia por parte de los supervisores y del personal de las fuerzas de seguridad israelíes. La misión señala que en 2019 el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales de Israel abrió dos expedientes a raíz de las quejas de trabajadores palestinos por la violación de la legislación sobre el salario mínimo en fábricas situadas en los asentamientos. El Tribunal del Trabajo adoptó una decisión en otro caso relativo a diez trabajadores palestinos, concluyendo que se había vulnerado la legislación sobre el salario mínimo. En dicho caso, el Tribunal sancionó a la empresa y a dos de sus directivos. La indemnización total otorgada a dichos trabajadores palestinos fue de 190 000 nuevos sheqalim <sup>71</sup>. Sin embargo, en general, el trabajo en los asentamientos raramente es objeto de escrutinio por el sistema judicial o los servicios de inspección del trabajo.

## Los derechos de los trabajadores en Gaza: escasas oportunidades en un entorno volátil

96. El persistente bloqueo, los frecuentes repuntes de la violencia y una situación política volátil siguen repercutiendo negativamente en los derechos de los trabajadores palestinos de Gaza. En 2019, 108 palestinos fallecieron y 11 898 resultaron heridos debido a la violencia asociada a la ocupación y al conflicto; mientras que, en 2018, 260 palestinos murieron y otros 25 177 resultaron heridos. Por su parte, diez israelíes resultaron heridos debido a la violencia en Gaza en 2019, y un israelí falleció y cinco resultaron heridos en

<sup>69</sup> International Crisis Group, *Reversing Israel's Deepening Annexation of Occupied East Jerusalem*, 12 de junio de 2019.

<sup>70</sup> PCBS, «The Labour Force Survey Results 2019»; COGAT, información por escrito recibida el 29 de marzo de 2020.

<sup>71</sup> Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales, «Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel», 23 de marzo de 2020 (inédito).

2018 <sup>72</sup>. Las manifestaciones frente a la valla perimetral, que prosiguieron en 2019 <sup>73</sup>, se suspendieron a finales de diciembre de ese año, lo que contribuyó a reducir la violencia en Gaza y en sus alrededores a principios de 2020 <sup>74</sup>. No obstante, la situación sigue siendo muy delicada. Las terribles condiciones humanitarias en Gaza pesan cada vez más sobre las mujeres, quienes a menudo deben procurar el sustento de sus familias, mientras que los hombres no encuentran trabajo y luchan por obtener algún ingreso <sup>75</sup>.

97. A pesar de una ligera suavización del bloqueo en 2019, la circulación de bienes y personas hacia y desde Gaza siguió sufriendo graves restricciones <sup>76</sup>. Aunque el mercado de trabajo de Israel continúa oficialmente cerrado para los habitantes de Gaza, se informó a la misión de que un creciente número de palestinos parecía estar cruzando a diario la terminal de Erez para trabajar como jornaleros en Israel, utilizando ostensiblemente permisos comerciales. Trabajar en Israel con dichos permisos tiene la inevitable consecuencia de que no se les reconozca su condición de trabajadores y carezcan, por tanto, de derechos, incluida la protección social, así como el riesgo de sufrir condiciones de trabajo precarias.

98. La agricultura y la pesca constituían antaño la piedra angular de la economía de Gaza, pero los trece años de bloqueo y las sucesivas guerras han arruinado esos sectores. Además, las restricciones de acceso siguen dificultando seriamente su recuperación.

99. El total de capturas de los pescadores de Gaza entre enero y agosto de 2019 aumentó en un 34 por ciento en comparación con el mismo período de 2018. Sin embargo, los ingresos aumentaron menos del 10 por ciento en comparación con el mismo período de 2018 <sup>77</sup>. En la actualidad, el límite de la zona de pesca para el sector pesquero de Gaza se ha ampliado a 15 millas náuticas de la costa a lo largo de las partes meridional y central del litoral de Gaza <sup>78</sup>. No obstante, la situación sigue siendo imprevisible: entre abril y octubre de 2019, los límites de la zona de pesca se modificaron 14 veces e incluso se decretó un cierre naval total en tres ocasiones, en respuesta al recrudecimiento de la violencia <sup>79</sup>. Los pescadores siguen corriendo el riesgo de que les disparen las fuerzas israelíes que controlan el cumplimiento de las restricciones de acceso, y 19 redes y embarcaciones pesqueras han sido incautadas o dañadas durante la verificación del cumplimiento de los límites de la zona de pesca. En 2019, las autoridades israelíes devolvieron 66 embarcaciones que habían sido incautadas, aunque algunas de ellas estaban muy dañadas o les faltaba el motor cuando fueron devueltas <sup>80</sup>.

100. Las tierras cultivables de Gaza se encuentran, en su mayoría, en la zona de separación a lo largo de la valla perimetral. Los interlocutores palestinos indicaron a la misión que

---

<sup>72</sup> OCHA, [Database on casualties](#), consultado el 9 de abril de 2020.

<sup>73</sup> *Aplicación de la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, 12 de diciembre de 2019, párr. 16. Miles de palestinos participaron cada semana en manifestaciones, que empezaron el 30 de marzo de 2018, para pedir el levantamiento del bloqueo y el derecho de los refugiados palestinos a volver a la tierra que perdieron en 1948.

<sup>74</sup> Exposición ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 21 de enero de 2020.

<sup>75</sup> Exposición ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 24 de febrero de 2020.

<sup>76</sup> OCHA, «Gaza Blockade».

<sup>77</sup> OCHA, «[Gaza's Fisheries: Record Expansion of Fishing Limit and Relative Increase in Fish Catch; Shooting and Detention Incidents at Sea Continue](#)», en: *Humanitarian Bulletin*, octubre de 2019.

<sup>78</sup> OCHA, «Gaza's Fisheries»; Exposición ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 24 de febrero de 2020.

<sup>79</sup> OCHA, «Gaza's Fisheries».

<sup>80</sup> OCHA, «Gaza's Fisheries».



persistían las dificultades para cultivar en esos lugares. Las incursiones esporádicas e imprevisibles de las fuerzas de seguridad israelíes continuaron incluso cuando se habían levantado las restricciones sobre las actividades agrícolas, perjudicando la viabilidad económica de las tierras.

## Trabajo decente para los palestinos en el mercado de trabajo israelí

101. Un creciente número de mujeres y hombres palestinos trabajan en el mercado de trabajo israelí. Varios interlocutores reiteraron las desventajas estructurales que enfrentan esos trabajadores. Entre dichas desventajas, cabe destacar la limitación de oportunidades y perspectivas, la restricción de movimientos y la escasa información sobre sus derechos, lo que se suma a un sistema de permisos que vincula al trabajador palestino a un empleador específico, el pago en efectivo de los salarios y la información falsa sobre las prestaciones sociales. Independientemente de que cuenten o no con un permiso, pocos palestinos tienen contratos de trabajo verbales o escritos y poco más del 40 por ciento recibe hojas de paga <sup>81</sup>.

102. Persisten las largas colas en los cruces principales, especialmente en Qalquilia y Tulkarem, donde los trabajadores siguen teniendo que levantarse de madrugada para poder llegar al trabajo a tiempo. No obstante, la misión ha sabido que la duración de los procedimientos de control en dos de los siete cruces principales ha mejorado considerablemente. En efecto, se ha informado de que, gracias a la digitalización, ahora los trabajadores con tarjetas de identificación magnéticas pueden atravesar los cruces de Belén y Qalandia en menos de 30 minutos. No obstante, muchos trabajadores palestinos siguen enfrentando obstáculos en relación con la autorización obligatoria de los servicios de seguridad, sin la cual se les pueden retirar los permisos. Asimismo, se informó a la misión de que una nueva aplicación para teléfonos móviles, introducida por la Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), permite que los trabajadores verifiquen si se les ha retirado el permiso por motivos de seguridad y enviar una solicitud a la Administración Civil, una vez al año, para que se les elimine de la «lista negra». Diversas organizaciones no gubernamentales israelíes siguen ayudando a los trabajadores palestinos que figuran en la lista negra a obtener o recuperar sus permisos de entrada en Israel mediante el envío de comunicaciones a Oficinas de Coordinación y de Enlace de Distrito israelíes o peticiones a tribunales israelíes <sup>82</sup>.

103. Se estima que unos 26 000 palestinos trabajan sin permisos en Israel y en los asentamientos, principalmente en pequeños establecimientos. Ello les vuelve sumamente vulnerables a sufrir explotación y abusos o a correr graves riesgos de salud y seguridad en el trabajo. No es de sorprender, por consiguiente, que el empleo informal entre los palestinos indocumentados sea elevado y que prácticamente no gocen de protección social.

104. La reforma del sistema de permisos, anunciada hace tiempo y en preparación desde 2016, tiene por objeto abordar el desproporcionado poder de los empleadores y de los intermediarios sobre los trabajadores palestinos y, en última instancia, eliminar las prácticas de los intermediarios e incrementar el respeto de los derechos de los trabajadores.

<sup>81</sup> Histadrut, «Report of the Inter-Ministerial Team regarding Palestinian Workers Lawfully Employed in Israel», carta del Presidente de Histadrut, fechada el 19 de junio de 2019; Autoridad Palestina, «Israeli Violations Report for 2019»; Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), presentación del Secretario General sobre la situación de los trabajadores palestinos, 3 de marzo de 2020; PCBS, tabulaciones de microdatos, 2020.

<sup>82</sup> MachsomWatch, «Invisible Prisoners», 12 de febrero de 2020.

La aplicación de la reforma ha sido lenta. Se ha informado a la misión de que, en el marco del nuevo sistema propuesto, la asignación de permisos se basaría en criterios económicos<sup>83</sup> y los trabajadores palestinos dejarían de estar vinculados a un empleador israelí predefinido. Una plataforma electrónica para casar la oferta y la demanda de empleo, desarrollada por la COGAT, permitiría que los empleadores contrataran directamente a los trabajadores palestinos, después de que éstos hubieran obtenido la autorización de los servicios de seguridad, hubieran completado los cursos de formación y se hubieran inscrito en la plataforma. Asimismo, se daría algo de tiempo a los trabajadores para buscar un nuevo empleo en Israel<sup>84</sup>. Después de ponerla a prueba a pequeña escala en la zona industrial de Atarot, la plataforma electrónica debía empezar a utilizarse gradualmente en el sector de la construcción. Sin embargo, estos planes han quedado aplazados, debido a que todavía no se ha formado un nuevo Gobierno en Israel que cuente con un presupuesto aprobado y a las medidas adoptadas para contener la propagación de la pandemia de COVID-19.

105. Si bien la reforma que se propone introducir en el sistema de permisos podría reducir considerablemente la compraventa de permisos<sup>85</sup>, preocupa que la reforma no aborde adecuadamente las desventajas estructurales que enfrentan los trabajadores palestinos en el mercado de trabajo israelí, incluida la vinculación del trabajador al empleador designado en el permiso<sup>86</sup>. Para ello, se necesitaría una cooperación sistemática entre la Autoridad Palestina e Israel, en consonancia con el Protocolo sobre Relaciones Económicas, firmado en París en 1994<sup>87</sup>. En la actualidad, parece que esa cooperación es prácticamente inexistente. De hecho, no se ha solicitado la participación de las contrapartes palestinas ni en la creación de la plataforma electrónica ni en la organización de los cursos de formación profesional y de salud y seguridad en el trabajo previos a la partida que han sido planificados por varias instituciones israelíes. Por parte palestina, en octubre de 2019 se tomó la decisión de tipificar como delito la compraventa de permisos de trabajo por parte de contratistas palestinos<sup>88</sup>.

106. En 2019, la misión observó algunos avances positivos en la lucha contra la elevada incidencia de riesgos para la seguridad y salud en el trabajo en el sector de la construcción de Israel, en el marco de un acuerdo tripartito firmado en noviembre de 2018. A raíz de la aplicación de dicho acuerdo, el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales de Israel aumentó el número de visitas de inspección (aproximadamente 8 000

<sup>83</sup> Wifag Adnan y Haggay Etkes, «Illicit Trade in Work Permits for Palestinian Workers in Israel: Current Conditions and Approved Reform» (Banco de Israel, 2019).

<sup>84</sup> Adnan y Etkes.

<sup>85</sup> Adnan y Etkes.

<sup>86</sup> Carta del Presidente de Histadrut al Gobierno de Israel, fechada el 19 de junio de 2019, «Re: Report of the Inter-Ministerial Team Regarding Palestinian Workers Lawfully Employed in Israel».

<sup>87</sup> Acuerdo Gaza-Jericó, anexo IV, Protocolo sobre Relaciones Económicas entre el Gobierno del Estado de Israel y la Organización de Liberación de Palestina, representando al pueblo palestino, firmado en París en 1994. En el Protocolo se establece que los procesos de colocación y empleo de los trabajadores palestinos en Israel deberían organizarse a través del servicio de empleo israelí y de conformidad con la legislación israelí. Asimismo, se aclara que «la parte palestina tiene el derecho de regular el empleo de los trabajadores palestinos en Israel a través del servicio de empleo palestino; y el servicio de empleo israelí cooperará y se coordinará a ese respecto» (artículo VII, párr. 1).

<sup>88</sup> Consejo de Ministros, Resolución núm. 8 de 2019 relativa a la enmienda del reglamento sobre las agencias privadas de empleo, traducción oficiosa, 28 de octubre de 2019; *Al-Monitor*, «PA Seeks to Protect Rights of Palestinians Working in Israel», 30 de octubre de 2019.



en 2019, en comparación con 7 215 en 2018) y ordenó el cierre de 1 635 obras de construcción, en comparación con 187 en 2018 <sup>89</sup>.

107. La mayoría de los accidentes se produjo en la industria de la edificación. Según el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales de Israel, 17 palestinos murieron debido a accidentes en obras de construcción en 2019 <sup>90</sup>; el Ministerio del Trabajo de Palestina registró 28 accidentes mortales en obras de construcción en Israel en 2019, pero no los desglosó por sector <sup>91</sup>.

108. Varias instituciones israelíes han tomado medidas para incrementar la sensibilización de los trabajadores palestinos con respecto a las normas de salud y seguridad, por ejemplo, mediante un servicio nacional de atención telefónica, una unidad móvil de capacitación que proporciona formación sobre seguridad y salud en el trabajo en los cruces, la realización de visitas sobre el terreno y la distribución de información y equipos de seguridad <sup>92</sup>. La Federación General del Trabajo de Israel (Histadrut) también incrementó su asistencia a los trabajadores palestinos y cambió su constitución, de modo que los trabajadores palestinos en Israel tienen ahora derecho a convertirse en miembros de pleno derecho de la Federación <sup>93</sup>. El Comité de Reclamaciones, establecido en el marco del convenio colectivo firmado en el sector de la construcción, examinó más de 1 000 casos en 2019.

109. El incremento de los déficits de protección de los trabajadores palestinos resulta especialmente preocupante. En mayo de 2019 un comité interministerial (establecido en diciembre de 2016) recomendó que se aboliera la función de intermediación de la División de Pagos del Organismo de Población, Inmigración y Fronteras en relación con el pago de las prestaciones sociales <sup>94</sup>. En su lugar, los trabajadores palestinos, al igual que los israelíes, recibirían sus prestaciones — como el pago continuo de sus salarios y el pago de las vacaciones anuales no disfrutadas y de las prestaciones de enfermedad — directamente del empleador designado en su permiso. Asimismo, las cotizaciones al régimen de pensiones se abonarían directamente al fondo de pensiones.

110. La misión ya indicó el año pasado que, desde enero de 2019, la División de Pagos había dejado de recaudar las contribuciones de los empleadores para las licencias de enfermedad, que habían pasado a transferirse a un fondo gestionado por el Gobierno al que podían recurrir los trabajadores palestinos en caso de enfermedad. No obstante, se ha

<sup>89</sup> Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales, «Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel».

<sup>90</sup> Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales, «Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel».

<sup>91</sup> Autoridad Palestina, «Israeli Violations Report for 2019».

<sup>92</sup> Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales, «Supplementary Information and Updates on Palestinian Workers in Israel»; Instituto para la Seguridad y Salud en el Trabajo de Israel, «Overview for the ILO Mission: 2019»; Histadrut, «Meeting with ILO Annual Mission on Situation of Palestinian Workers», presentación, 12 de marzo de 2020.

<sup>93</sup> Presentación de Histadrut, de fecha 12 de marzo de 2020.

<sup>94</sup> Tali Heruti-Sover, «Israel Seeks to Increase Enforcement and Protection for Palestinian Workers in Israel», en: *Haaretz*, 1.º de mayo de 2019; documento de posición de Histadrut, 10 de junio de 2019. Ello también implicaría que la División de Pagos dejaría de centralizar y recaudar los gravámenes para varios organismos y organizaciones, como las autoridades tributarias, el Instituto Nacional de Seguros, el seguro de pensiones, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, el Fondo para el Fomento y Desarrollo del Sector de la Construcción y la Autoridad Palestina.

informado de que prácticamente sigue sin utilizarse ese fondo <sup>95</sup>. Así lo corroboran también los datos de la PCBS para 2019, los cuales confirman que muy pocos trabajadores palestinos habían percibido prestaciones sociales en concepto de licencia de enfermedad <sup>96</sup>. Ello evidencia graves lagunas en materia de protección, incluso a pesar de que los trabajadores israelíes y palestinos disfruten de los mismos derechos según la legislación laboral israelí. Probablemente esas lagunas persistirán, a menos que se aborden las desventajas estructurales de los trabajadores palestinos y se establezca un riguroso mecanismo de seguimiento y control.

---

<sup>95</sup> Documento de posición de Histadrut, 22 de diciembre de 2019.

<sup>96</sup> PCBS, encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo, 2019.

---

## 4. Gobernanza y desarrollo institucional en un contexto de creciente fragilidad

111. Durante 2019 y principios de 2020, la Autoridad Palestina siguió desplegando esfuerzos a fin de desarrollar sus instituciones de gobernanza, sobre la base de los Acuerdos de Oslo. Entre dichos esfuerzos, cabe destacar el establecimiento y fortalecimiento de marcos normativos y de políticas, incluidas varias iniciativas en materia laboral, en consonancia con los tratados de derechos humanos y las buenas prácticas <sup>97</sup>. En 2019, la Autoridad Palestina se adhirió a cuatro protocolos facultativos de instrumentos internacionales de derechos humanos específicamente relacionados con los derechos de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y, de forma más general, los derechos civiles y políticos <sup>98</sup>. Sin embargo, la parálisis de los procesos políticos, producto tanto de la ocupación como de la división interna, siguió limitando la capacidad de la Autoridad Palestina de asegurar una gobernanza efectiva, cumplir sus compromisos internacionales y proteger los derechos de los ciudadanos.

112. La disminución de la ayuda exterior, el enfrentamiento con respecto a los ingresos fiscales y la introducción de medidas de austeridad provocaron graves limitaciones financieras, que dificultaron aún más la capacidad de gobernar de la Autoridad Palestina. Su presupuesto de emergencia se basó, en gran medida, en préstamos de los bancos y en el incremento de la recaudación de impuestos, que se concentró especialmente en las profesiones liberales (como abogados, notarios y doctores) y los trabajadores por cuenta propia <sup>99</sup>. Ello se combinó con una estrategia orientada a disminuir su dependencia de Israel y fortalecer sus relaciones con los donantes a fin de restablecer los anteriores niveles de ayuda exterior <sup>100</sup>.

113. Varios interlocutores de la misión, organizaciones de la sociedad civil y órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas reiteraron su preocupación por la erosión de la confianza de los ciudadanos en la gobernanza y la reducción del espacio cívico <sup>101</sup>. Dado que no se han celebrado elecciones en más de doce años y que el Consejo Legislativo Palestino está suspendido desde 2006, la Autoridad Palestina ha seguido legislando por medio de decretos-leyes promulgados por el

---

<sup>97</sup> El 7 de marzo de 2017, el Consejo de Ministros palestino decidió establecer un Comité de Armonización de la Legislación, con el mandato de adecuar efectivamente la legislación de Palestina a lo dispuesto en los convenios y convenciones internacionales. Fuente: Autoridad Nacional Palestina, Ministerio de Relaciones Exteriores, «Palestinian Legislation Harmonization Committee» (comunicación personal), sin fecha.

<sup>98</sup> Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte; Comité de los Derechos del Niño (CRC) de las Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina*, 6 de marzo de 2020, CRC/C/PSE/CO/1, párr. 3.

<sup>99</sup> Grupo del Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 de septiembre de 2019; Autoridad Nacional Palestina, *Programa Nacional de Políticas para 2017-2022: Prioridad a los Ciudadanos* (traducción oficiosa), diciembre de 2016.

<sup>100</sup> OCENU, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 de septiembre de 2019, 9.

<sup>101</sup> CRC, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina*; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre el informe inicial y el segundo informe periódico combinados del Estado de Palestina*, 20 de septiembre de 2019, 4; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *High Commissioner Updates the Human Rights Council on Human Rights Concerns, and Progress, Across the World*, 27 de febrero de 2020; Al-Haq, «*Al-Haq Submission to the Committee on the Rights of the Child on the First Periodic Review of the State of Palestine*», enero de 2020.

Presidente, que no se reconocen ni se aplican en Gaza, lo que ha dado lugar a una multiplicidad de conjuntos de leyes <sup>102</sup>. En diciembre de 2019, la mayoría de los partidos políticos palestinos en la Ribera Occidental y las autoridades *de facto* en Gaza acordaron la celebración de elecciones legislativas y presidenciales en el plazo de cuatro meses a partir de la promulgación de un decreto presidencial en el que se convocarían elecciones generales. Sin embargo, en el momento de redactarse el presente documento, todavía no se había promulgado dicho decreto.

## Gobernanza del mercado laboral y administración del trabajo: pocos avances observados

114. Tres documentos interrelacionados presentan una visión de conjunto sobre la gobernanza del mercado laboral en el territorio palestino ocupado: el Programa Nacional de Políticas <sup>103</sup>, la Estrategia del Sector Laboral para 2017-2022 <sup>104</sup> y el Programa de Trabajo Decente para Palestina 2018-2022 <sup>105</sup>. A finales de 2019 se inició un examen a mitad de período del Programa Nacional de Políticas y de las estrategias sectoriales. Se espera que, en la versión revisada del Programa, se introduzca el nuevo enfoque basado en polos de desarrollo, anunciado por el Primer Ministro, y se impulsen reformas estructurales mediante especializaciones regionales en sectores clave (agricultura, industria, turismo, servicios y tecnología) <sup>106</sup>. La creación de empleo, especialmente para los jóvenes, será un área prioritaria en la nueva versión revisada del Programa Nacional de Políticas, que incluirá reformas destinadas a fortalecer la prestación de servicios de formación profesional <sup>107</sup>.

115. A pesar del compromiso de todas las partes de colaborar en la revisión de la Ley del Trabajo de Palestina (núm. 7 de 2000) actualmente en vigor, el proceso de reforma ha seguido avanzando muy lentamente. Durante el segundo semestre de 2019, los interlocutores sociales y los representantes del Ministerio de Trabajo celebraron numerosas reuniones para resolver las discrepancias sobre las enmiendas propuestas. Posteriormente, se inició un proceso nacional de consultas para integrar en la reforma en curso el Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, 2019 (núm. 190) de la OIT, recientemente adoptado. Se considera que es crucial completar esta reforma para adecuar la ley a los tratados internacionales de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo pertinentes, e incorporar las exigencias con respecto a la igualdad de género <sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> CRC, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina*, 6 de marzo de 2020, párr. 8, a).

<sup>103</sup> Autoridad Nacional Palestina, *Programa Nacional de Políticas para 2017-2022: Prioridad a los Ciudadanos*, diciembre de 2016.

<sup>104</sup> Autoridad Nacional Palestina, *Estrategia del Sector Laboral para 2017-2022: Avanzar hacia el Trabajo Decente y la Eliminación del Desempleo*, 2017.

<sup>105</sup> OIT, *The Palestinian Decent Work Programme 2018–2022*, abril de 2018.

<sup>106</sup> Por ejemplo, Qalqilia, Tubas y Jericó serían «polos agrícolas».

<sup>107</sup> OCENU, *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 de septiembre de 2019; Grupo del Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 de septiembre de 2019, párr. 11; Ministerio de Trabajo de la Autoridad Nacional Palestina, «National Employment Strategy», 27 de febrero de 2020 (comunicación personal).

<sup>108</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos de Expatriados de la Autoridad Nacional Palestina, Sector de Relaciones Multilaterales, «Palestinian Legislation Harmonization Committee», comunicación personal, sin fecha.

116. El Ministerio de Trabajo ha seguido modernizando su sistema de inspección del trabajo, y espera completar la digitalización íntegra de sus bases de datos y procedimientos a mediados de 2020. Un nuevo Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene previsto iniciar sus tareas en 2020. Asimismo, prosiguen los preparativos para el establecimiento de cursos de formación destinados a los futuros «supervisores de la seguridad y salud» en los lugares de trabajo, que se impartirán a través de institutos certificados, tal como se establece en el decreto-ley núm. 3 sobre los supervisores y los comités de seguridad y salud en el trabajo en las empresas de 2019. Los 90 inspectores del trabajo del Ministerio de Trabajo — 46 de los cuales son mujeres — recibieron cursos de formación y llevaron a cabo más de 16 300 inspecciones en 2019 (en comparación con las 14 358 inspecciones realizadas en 2018) en unos 10 600 lugares de trabajo. Dichas inspecciones dieron lugar a la adopción de unas 7 000 medidas por incumplimientos detectados en los lugares de trabajo, lo que incluye 300 casos remitidos a los tribunales <sup>109</sup>. En 2019 también se produjo un incremento neto, tanto en el número registrado de personas lesionadas en accidentes de trabajo (880, en comparación con 776 en 2018) como en el número registrado de fallecidos en accidentes de trabajo (20, en comparación con siete en 2018). En la Ribera Occidental, más de un tercio de los trabajadores — hombres y mujeres — en el sector privado sigue recibiendo una paga inferior al salario mínimo; a un tercio se le ha negado la indemnización por despido; y menos de un tercio recibe prestaciones laborales, como la participación en un fondo de pensiones mediante la aportación de las correspondientes cotizaciones por parte del empleador, vacaciones anuales remuneradas, licencias de enfermedad o licencias de maternidad. En Gaza, el 92 por ciento de los trabajadores en el sector privado recibe una paga inferior al salario mínimo y raramente — o nunca — recibe prestaciones laborales <sup>110</sup>.

117. El Ministerio de Trabajo, el Comité de Armonización de la Legislación y la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) han recalcado la necesidad de establecer tribunales laborales especializados a fin de mejorar y agilizar la resolución de los litigios laborales <sup>111</sup>. A mediados de 2019, unos 21 000 casos relacionados con cuestiones laborales seguían pendientes de resolución ante los tribunales civiles palestinos <sup>112</sup>. El Ministerio de Trabajo está manteniendo conversaciones con el Consejo Superior del Poder Judicial sobre la posibilidad de establecer tribunales laborales especiales.

## Diálogo social y tripartismo: pocos resultados tangibles

118. El diálogo social tripartito para ajustar el salario mínimo nacional avanzó, aunque lentamente. A instancias del Ministerio de Trabajo y de los interlocutores sociales, la OIT emprendió un estudio sobre el salario mínimo en el territorio palestino ocupado, cuyos resultados se presentaron en el Comité Nacional de Salarios en julio de 2019 <sup>113</sup>. Dicho estudio constituye la base para el diálogo tripartito sobre distintas medidas en materia de

<sup>109</sup> Ministerio de Trabajo de la Autoridad Nacional Palestina, «General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019».

<sup>110</sup> PCBS, encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo, 2019.

<sup>111</sup> Autoridad Nacional Palestina, «General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019»; Autoridad Nacional Palestina, «Palestinian Legislation Harmonization Committee»; PGFTU, presentación de fecha 3 de marzo de 2020.

<sup>112</sup> Ahmad Melhem, «[Palestinian Workers Might Finally Have Labor Courts To Settle Their Cases](#)», en: *Al Monitor*, 23 de mayo de 2019.

<sup>113</sup> OIT, «Technical Review of the Minimum Wage in the OPT», julio de 2019.

políticas que podrían mejorar el actual sistema de salario mínimo. Si bien existe un amplio consenso tripartito sobre la necesidad de incrementar el salario mínimo (que se ha mantenido en 1 450 nuevos sheqalim por mes desde 2012), cinco reuniones del Comité Nacional de Salarios en 2019 y principios de 2020 no han logrado aportar mayor claridad ni han permitido alcanzar una posición común, sobre todo en las filas de los empleadores y las cámaras de comercio <sup>114</sup>.

119. El diálogo social bipartito y tripartito sobre un proyecto de ley relativo a las organizaciones sindicales prosiguió en 2019 y principios de 2020, aunque los avances fueron escasos. Si bien el Ministerio de Trabajo y la PGFTU se han mostrado plenamente comprometidos a ultimar dicho proyecto de ley en 2020 y adecuarlo a lo dispuesto en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), los desacuerdos han persistido. Los empleadores siguen oponiéndose a que sus organizaciones queden sujetas a este proyecto de ley, con el argumento de que ello podría socavar las leyes actualmente vigentes sobre la afiliación a cámaras de comercio y el derecho de los empleadores a constituir comités sectoriales dentro de dichas cámaras <sup>115</sup>. Sólo la PGFTU y el Ministerio de Trabajo participaron, en julio de 2019, en el examen de la última versión del proyecto de ley, que, a falta de un consenso tripartito, quedó en suspenso.

120. Los convenios colectivos sectoriales no existen en el territorio palestino ocupado. No obstante, hay varios convenios de empresa. Por ejemplo, en los sectores de la salud, la banca, la educación privada y las comunicaciones, se han alcanzado varios acuerdos entre sindicatos y grandes empresas individuales. En la mayoría de los casos, esos acuerdos son el resultado de procesos facilitados por el Ministerio de Trabajo tras recibir solicitudes de asistencia por parte de sindicatos a fin de resolver conflictos laborales. En 2019, se registraron 18 solicitudes de ese tipo, pero sólo se firmaron dos convenios colectivos <sup>116</sup>.

121. Uno de los motivos de la falta de una negociación colectiva más amplia a nivel sectorial es que los empleadores y las cámaras de comercio (unas 90 organizaciones en 2019) a menudo se estructuran por región y no por sector. Sin una contraparte empleadora sectorial claramente identificable, las posibilidades de que los sindicatos (537 organizaciones sindicales en 2019) <sup>117</sup> logren entablar un diálogo sectorial — ya no digamos alcanzar un acuerdo — son limitadas. En octubre de 2019, la PGFTU inició una campaña para lograr que las trabajadoras en escuelas y guarderías privadas puedan sindicarse y negociar con los empleadores un auténtico convenio colectivo sectorial sobre salarios y condiciones de trabajo. Los cinco organismos que representan a la mayoría de los propietarios de escuelas (empleadores) están organizados por provincias y consideran que sus funciones se corresponden más a las de los grupos de cabildeo que a las de los interlocutores en las relaciones laborales <sup>118</sup>.

122. En el contexto de la pandemia de COVID-19, el Ministro de Trabajo, la dirección del Consejo de Coordinación para el Sector Privado y la PGFTU firmaron a mediados de marzo de 2020 un pacto social tripartito para mitigar las repercusiones del estado de

<sup>114</sup> Ministerio de Trabajo de la Autoridad Nacional Palestina, «Labour Policy Unit: Annual Report 2019», 2.

<sup>115</sup> OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, ILC.108/DG/APP, 2019, párr. 119.

<sup>116</sup> Autoridad Nacional Palestina, «General Directorate for Labour Relations: Annual Report 2019».

<sup>117</sup> Autoridad Nacional Palestina, «General Directorate for Labour Relations: Annual Report 2019».

<sup>118</sup> Amer Madi, «Study on Current Industrial Relations and Working Conditions in Private Schools and Kindergartens», 2019 (inérito).

emergencia declarado por la Autoridad Palestina. Dicho pacto autoriza a los empleadores del sector privado afectados por la crisis a pagar únicamente el 50 por ciento de los sueldos (o, como mínimo, 1 000 nuevos sheqalim) a sus asalariados en marzo y abril de 2020 a cambio de no despedirlos. El 50 por ciento restante se pagaría al final de la crisis. El pacto también obliga a sus firmantes a colaborar en el establecimiento de un fondo de emergencia para compensar a los empleadores y trabajadores que se hayan podido ver afectados por el estado de emergencia <sup>119</sup>.

## Protección social: inquietudes y oportunidades

123. La Ley sobre la Seguridad Social de 2016, que, entre otras cosas, sirvió para establecer la Corporación de la Seguridad Social de Palestina en 2018, fue suspendida mediante un decreto presidencial el 28 de enero de 2019, tras el estallido de amplias protestas contra dicha ley en la Ribera Occidental a finales de 2018. Los manifestantes criticaban que en ella se exigieran cotizaciones elevadas sin proporcionar garantías suficientes de la prestación de los servicios, así como el hecho de que no cubriera adecuadamente a los trabajadores que se encontraban fuera del mercado de trabajo formal. Sin embargo, la creación de un régimen de seguridad social que proporcione prestaciones de vejez, invalidez y muerte, así como prestaciones por accidentes del trabajo y maternidad, a los trabajadores del sector privado y sus familias, sigue siendo una prioridad clave para la Autoridad Palestina y los interlocutores sociales. También es un componente importante del Programa Nacional de Políticas y de la Estrategia del Sector Laboral <sup>120</sup>. La misión ha sabido que el Ministerio de Trabajo, la Corporación de la Seguridad Social de Palestina y los interlocutores sociales están manteniendo consultas, con objeto de adoptar una Hoja de ruta para un diálogo nacional inclusivo sobre eventuales reformas futuras en relación con la seguridad social de los trabajadores del sector privado.

124. Mientras tanto, sólo los trabajadores del sector público — apenas una cuarta parte de todos los asalariados palestinos <sup>121</sup> — reciben prestaciones de seguridad social. Sobre la base de una valoración actuarial de los regímenes públicos de pensiones que la OIT presentó en febrero de 2020, la junta directiva del Organismo de Pensiones de Palestina — el organismo responsable de la administración de dichos regímenes — decidió establecer un comité técnico para examinar, en colaboración con la OIT, las distintas opciones existentes a fin de fortalecer su sostenibilidad financiera inmediata y a largo plazo.

## Promoción del empleo, de las competencias profesionales y de la iniciativa empresarial: remodelación del sistema

125. A finales de 2019, la Autoridad Palestina emprendió un proceso formal con objeto de elaborar la primera Estrategia Nacional de Empleo, a fin de crear un marco integrado para todos los programas e iniciativas relacionados con el empleo, tanto a corto plazo

<sup>119</sup> Ministerio de Trabajo de la Autoridad Nacional Palestina, Consejo de Coordinación para el Sector Privado y PGFTU, «Agreement between the Tripartite Constituents during the State of Emergency», Ramala, 16 de marzo de 2020 (comunicación personal; traducción oficiosa).

<sup>120</sup> Ministerio de Desarrollo Social de la Autoridad Nacional Palestina, «Sector results and responsibilities: Results we want to achieve and the role of partners», sin fecha (comunicación personal).

<sup>121</sup> PCBS, encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo, 2019 y 2020.



como a mediano y largo plazo. El Consejo de Ministros encargó a un grupo de trabajo interministerial tripartito, encabezado por el Ministro de Trabajo, que elaborara dicha estrategia utilizando las recomendaciones en materia de políticas del diagnóstico sobre el empleo realizado por la OIT en 2018 <sup>122</sup>.

126. Los servicios públicos de empleo desempeñarán un papel clave en la aplicación de la Estrategia. En la actualidad, se está llevando a cabo un examen de esos servicios con miras a formular recomendaciones para mejorar los servicios y los programas activos del mercado de trabajo ofrecidos a las personas que buscan trabajo <sup>123</sup>. Dicho examen aborda tanto la dimensión en materia de políticas de los servicios y programas como la capacidad de las instituciones públicas para prestar, supervisar y evaluar los servicios públicos de empleo. Se prevé elaborar un plan estratégico para modernizar y fortalecer la capacidad de los servicios públicos de empleo, sobre la base de las recomendaciones que surjan de ese examen.

127. El Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social sigue apoyando la creación de empleo a través de alianzas público-privadas. De acuerdo con su plan estratégico para 2018-2022, el Fondo financió en 2019 unos 470 proyectos relacionados con micro y pequeñas empresas que fueron propuestos, entre otros, por cooperativas y jóvenes licenciados desempleados. Estos proyectos ayudaron a crear unos 2 400 empleos, en su mayoría de carácter temporal, algunos de ellos para personas con discapacidad. Alrededor de dos quintas partes de esos proyectos generadores de ingresos se destinaron a mujeres <sup>124</sup>.

128. En paralelo, un Programa de Empoderamiento Económico para Familias Palestinas, financiado por múltiples donantes y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Desarrollo Social, se centra en vincular la protección social a estrategias de empoderamiento económico para mejorar los medios de subsistencia de hogares pobres y vulnerables y ayudarles a generar ingresos sostenibles. Desde 2006, dicho programa ha beneficiado a unas 16 000 familias <sup>125</sup> y, según el Ministerio de Desarrollo Social, ha generado unos 52 000 empleos.

129. Las cooperativas y las iniciativas empresariales sociales pueden ser un medio importante para mejorar el empleo y las oportunidades de subsistencia de las mujeres y los hombres palestinos, en consonancia con la Estrategia para el Sector de las Cooperativas de Palestina 2017-2022 <sup>126</sup>. Tras la detección de lagunas en las políticas y normativas desde la adopción de la Ley sobre Cooperativas en 2017, se encargó a la Administración del Trabajo en Cooperativas de Palestina que formulara propuestas a fin de revisar la Estrategia y enmendar la ley, con miras a reforzar el entorno normativo e institucional para las cooperativas. El establecimiento del Instituto para el Desarrollo de las Cooperativas y del Fondo para el Desarrollo de las Cooperativas y el fortalecimiento de la Administración del Trabajo en Cooperativas de Palestina siguen siendo prioridades fundamentales.

---

<sup>122</sup> OIT, *The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study*, Beirut, 4 de abril de 2018.

<sup>123</sup> Dichos servicios y programas comprenden el asesoramiento en materia de empleo y la formación profesional, la orientación de carácter empresarial y el apoyo en la búsqueda de trabajo y en la presentación de solicitudes de empleo.

<sup>124</sup> Autoridad Nacional Palestina, Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social, *A Summary of Achievement of the Palestinian Fund for Employment, 2018–19*.

<sup>125</sup> PNUD, *Palestinian Families Economic Empowerment Programme (DEEP)*.

<sup>126</sup> Ministerio de Trabajo de la Autoridad Nacional Palestina, «The Cooperative Sector Strategy in the Framework of the Labour Sector Strategy: Reform and Development», 2017.



130. Existe la convicción general de que la prestación de apoyo a las iniciativas empresariales en el ámbito de las nuevas empresas tecnológicas es una importante piedra angular para la disminución del desempleo entre los jóvenes en la Ribera Occidental y en Gaza. Sin embargo, cada año se crean únicamente, en promedio, unas 20 nuevas empresas, que generan de media sólo tres empleos cada una. Muy pocas mujeres se encuentran entre los fundadores de estas empresas <sup>127</sup>. Aceleradores y viveros de empresas, como Gaza Sky Geeks, Flow y la Incubadora de empresas palestinas de tecnologías de la información y de la comunicación — algunos de cuyos representantes conversaron con la misión — prestan apoyo a estas nuevas empresas locales en sus primeras fases de desarrollo, proporcionándoles espacios de oficina, apoyo administrativo y asesoramiento de carácter empresarial. Sin embargo, todas ellas dependen fuertemente de la financiación de donantes y fondos públicos. En la actualidad, se está ultimando una versión revisada de la Ley de Sociedades y un proyecto de ley sobre la competencia, con objeto de crear un entorno propicio para las nuevas iniciativas empresariales <sup>128</sup>.

## Promoción del empoderamiento económico de las mujeres

131. Las mujeres palestinas enfrentan múltiples obstáculos para acceder a puestos de trabajo, obtener recursos y lograr el ejercicio efectivo de sus derechos. En la Estrategia Nacional para Promover la Igualdad de Género, la Justicia y el Empoderamiento de las Mujeres 2017-2022 <sup>129</sup>, se detallan los principales obstáculos a los que hacen frente. La discriminación contra las mujeres en los lugares de trabajo sigue siendo común, tanto en los entornos formales como en los entornos informales. En el sector privado, el salario de las mujeres es, en promedio, un 25 por ciento inferior al de los hombres. Un estudio conjunto realizado por el Ministerio de Trabajo, la Federación Palestina de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura y la PGFTU sobre las condiciones de trabajo en el sector de la educación privada, principalmente en las guarderías y escuelas privadas, donde las mujeres predominan, reveló que los salarios eran bajos y se producían graves incumplimientos en relación con las vacaciones anuales y las licencias de enfermedad <sup>130</sup>. En 2019, el Ministerio de Trabajo puso en marcha una campaña para lograr la aplicación efectiva del salario mínimo en las guarderías y escuelas y en otros ámbitos con una elevada presencia de mujeres, como en las funciones de secretaría, el sector textil y la confección <sup>131</sup>.

132. En consonancia con las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas, la Autoridad Palestina prosigue la revisión y armonización de su legislación para garantizar que sea compatible con lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer <sup>132</sup>. A principios de 2020, la Ley sobre la Protección de la Familia y las enmiendas al Código Penal, al Código de la Condición Jurídica de la Persona

<sup>127</sup> Banco Mundial, *Tech Startup Ecosystem in West Bank and Gaza: Findings and Recommendations*, 2019.

<sup>128</sup> Grupo del Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>129</sup> Ministerio de Asuntos de la Mujer de la Autoridad Nacional Palestina, «National Strategy for Promoting Gender Equality, Justice and Empowerment of Women 2017–2022», 2017.

<sup>130</sup> Madi, 2019.

<sup>131</sup> Autoridad Nacional Palestina, «General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019».

<sup>132</sup> CEDAW, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina*, 25 de julio de 2018, párrs. 14 y 15; Autoridad Nacional Palestina, «Palestinian Legislation Harmonization Committee».

y a la Ley del Trabajo seguían en fase de proyecto, mientras que se había suspendido la nueva Ley sobre la Seguridad Social (con importantes implicaciones para la protección de la maternidad). En este contexto, el Comité Nacional para el Empleo de la Mujer, la PGFTU y las organizaciones de mujeres continuaron abogando por la inclusión de amplias disposiciones sobre la no discriminación, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la protección de la maternidad y la protección frente a la violencia de género. También se ha reclamado el desarrollo de un plan estratégico intersectorial para mejorar la situación de las mujeres <sup>133</sup>.

133. Las mujeres siguen sin estar suficientemente 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. Entre los 18 ministros del nuevo Gobierno que prestaron juramento el 13 de abril de 2019, sólo hay tres mujeres, esto es, el mismo número que en el Gobierno anterior. Tras la campaña de sensibilización sobre los derechos de las mujeres que la PGFTU emprendió en 2019, unas 1 700 mujeres se afiliaron a dicha federación. Sin embargo, la afiliación de las mujeres a los sindicatos sigue siendo baja y éstas ocupan menos del 20 por ciento de los puestos de dirección en los sindicatos. Las mujeres también siguen estando insuficientemente representadas en las cámaras de comercio, y ninguna mujer forma parte de la junta directiva de la Federación Palestina de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura. En general, no se ha alcanzado la cuota mínima del 30 por ciento de representación de mujeres en todas las instituciones, incluso en los cargos electivos y de designación, en los gobiernos locales y en las organizaciones de empleadores y de trabajadores, establecida por CEDAW <sup>134</sup>.

134. Las mujeres todavía enfrentan importantes obstáculos jurídicos y culturales para hacer negocios. Ello les impide, por ejemplo, ejercer derechos de propiedad básicos, que son indispensables para llevar a cabo una actividad empresarial <sup>135</sup>. Una base de datos del Banco Mundial, que analiza las diferencias jurídicas entre mujeres y hombres a la hora de hacer negocios, sitúa la economía de la Ribera Occidental y de Gaza en el último puesto en una clasificación de 190 economías (sobre la base de los indicadores que analizan esas diferencias jurídicas en los ámbitos de la movilidad, el lugar de trabajo, la remuneración, el estado civil, la situación parental, la iniciativa empresarial, los bienes y las pensiones) <sup>136</sup>. CEDAW ha expresado su preocupación por la decisión núm. 4 (2017), adoptada por el Tribunal Supremo Constitucional el 19 de noviembre de 2017, en la que dictamina que las convenciones internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sólo prevalecen sobre el derecho interno en la medida en que sean compatibles con la identidad nacional, religiosa y cultural del pueblo palestino <sup>137</sup>.

<sup>133</sup> Unión General de Mujeres Palestinas, «Palestinian Women: Resilience and Steadfastness in the Face of Critical National and Social Challenges», nota informativa presentada a la misión de investigación encargada por el Director General de la OIT, 4 de marzo de 2020.

<sup>134</sup> CEDAW, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina*, párr. 30.

<sup>135</sup> Banco Mundial, *Enhancing Job Opportunities for Skilled Women in the Palestinian Territories*, 20 de septiembre de 2018, xii.

<sup>136</sup> Banco Mundial, *Women, Business and the Law 2020*, 48.

<sup>137</sup> CEDAW, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina*, párr. 12.

## Grupos en situación vulnerable

135. En la Ley del Trabajo de Palestina (núm. 7 de 2000), se prohíbe que los niños menores de 15 años trabajen y que los niños entre 15 y 17 años de edad realicen trabajos peligrosos o tengan horarios de trabajo prolongados. Según los datos de las encuestas de hogares disponibles, el trabajo infantil en la franja de edad entre 10 y 14 años es muy poco frecuente <sup>138</sup>. En 2019, los inspectores del trabajo visitaron 10 601 instalaciones (en las que trabajaban unas 60 000 personas) y hallaron a 106 niños entre 8 y 15 años trabajando, principalmente en los sectores manufacturero y comercial <sup>139</sup>. El trabajo infantil parece ser más frecuente en las empresas familiares y entre los vendedores ambulantes informales <sup>140</sup>. Según el Ministerio del Trabajo, está aumentando el número de niños que trabajan como vendedores ambulantes informales en los cruces de calles o que se dedican a la mendicidad <sup>141</sup>.

136. En octubre de 2019, se reactivó el Consejo Nacional de la Infancia para formular y supervisar políticas de protección de los derechos del niño, incluida la eliminación del trabajo infantil <sup>142</sup>. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social decidió que, a partir de 2020, se incluiría a niños en la composición de los comités técnicos de las Redes de Protección de la Infancia que se encargan de la detección de niños en situación de explotación laboral y de remitirlos a los servicios de protección y readaptación. El Comité de los Derechos del Niño (CRC) de las Naciones Unidas recomendó, en sus observaciones finales, que la Autoridad Palestina prepare una política integral sobre la infancia y estrategias de aplicación y de supervisión con respecto a los derechos del niño <sup>143</sup>.

137. En 2014, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad entró en vigor en el territorio palestino ocupado. Las personas con discapacidad — especialmente las mujeres con discapacidad — todavía sufren exclusión social y enfrentan diversos obstáculos para acceder al empleo y a la protección social. Las políticas y leyes actualmente en vigor, incluida la Ley núm. 4 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 1999, no aseguran, por ejemplo, un seguimiento y aplicación eficaces de la obligación de los empleadores de introducir ajustes razonables para las personas con discapacidad en los lugares de trabajo, de modo que puedan llevar a cabo sus tareas de forma digna, o la de proteger a las personas con discapacidad frente a la violencia y el acoso <sup>144</sup>.

<sup>138</sup> OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, 2019, párr. 134.

<sup>139</sup> Ministerio de Trabajo de la Autoridad Nacional Palestina, «General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019».

<sup>140</sup> Defensa de Niñas y Niños Internacional – Palestina *et al.*, *Children's Rights in Palestine: Joint Alternative Report to the State of Palestine's Initial Report to the Committee on the Rights of the Child*, 20 de abril de 2019, 48 a 50.

<sup>141</sup> Ministerio de Trabajo de la Autoridad Nacional Palestina, «General Directorate of Labour Inspection and Protection: Annual Report 2019».

<sup>142</sup> Equipo de las Naciones Unidas en el país, «State of Palestine – Update», comunicación personal, noviembre de 2019.

<sup>143</sup> CRC, *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina*, 6 de marzo de 2020, párr. 11.

<sup>144</sup> Alianza Palestina para el Empleo de las Personas con Discapacidad, «Strategic Plan», sin fecha; Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Women and Girls with Disabilities: Needs of Survivors of Gender-based Violence and Services Offered to Them*, marzo de 2019, sección 4.2.4; Coalición Palestina en favor de las Personas con Discapacidad, «Developing and Approving a National Policy Regulating the Right of the Persons with Disabilities to Decent Work in Palestine», documento sobre políticas, 20 de marzo de 2020.

138. En 2019 se elaboró un cuarto proyecto de enmienda a la ley núm. 4 de 1999, que se distribuyó y sometió a una última ronda de observaciones mediante una consulta pública coordinada por la Coalición Palestina en favor de las Personas con Discapacidad, un organismo compuesto por diversas organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio de Trabajo <sup>145</sup>. El proyecto de ley se transmitirá al Consejo de Ministros en 2020 para su examen, antes de someterlo a la aprobación final del Presidente. Asimismo, se está preparando una política nacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que se armonizará con el Programa Nacional de Políticas y la Estrategia del Sector Laboral <sup>146</sup>. En dicha política nacional, se prevé brindar una atención especial a la sensibilización de la opinión pública acerca de los derechos de las personas con discapacidad a un trabajo decente, la mejora del acceso a la educación y formación técnica y profesional y las medidas para la contratación de dichas personas y el seguimiento de las prácticas en los lugares de trabajo tras la contratación <sup>147</sup>.

## Gaza en estado crítico

139. El sector público y la administración del trabajo en Gaza siguen funcionando en condiciones difíciles y precarias. De los cerca de 60 000 funcionarios destinados en Gaza que aparentemente continúan en la nómina de la Autoridad Palestina, 4 000 no están autorizados a trabajar en organismos públicos controlados por las autoridades *de facto* <sup>148</sup>. Además, desde 2017 unos 6 400 funcionarios de la Autoridad Palestina se han visto forzados a jubilarse de forma anticipada y, aunque siguen trabajando, reciben únicamente el 50 por ciento de su salario, que se deduce de sus pensiones.

140. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) es el segundo mayor empleador en Gaza, y cuenta con unos 13 000 funcionarios en plantilla. A raíz de la disminución de la financiación procedente de los donantes, dicho organismo también ha adoptado medidas de austeridad, que incluyen la reducción de los efectivos mediante la supresión de los puestos que van quedando vacantes de forma natural y la introducción del trabajo a tiempo parcial. Debido a la extrema escasez de puestos de trabajo, más de 260 000 residentes de Gaza se encuentran en lista de espera para obtener un empleo de corta duración en uno de los numerosos «programas de efectivo por trabajo» gestionados por el OOPS, el PNUD o el Banco Mundial.

141. El Mecanismo para la Reconstrucción de Gaza proporciona materias primas esenciales para las actividades de construcción y apoya diversas oportunidades de empleo en el sector. En 2019 se reconstruyeron unas 160 viviendas destruidas por operaciones militares, mientras que otras 1 268 viviendas que fueron completamente destruidas se encuentran en espera de ser reconstruidas, y unas 56 000 viviendas parcialmente dañadas están pendientes de reparación. La escasez de materiales y las frecuentes demoras en los

---

<sup>145</sup> Documento sobre políticas de la Coalición Palestina en favor de las Personas con Discapacidad.

<sup>146</sup> Alianza Palestina para el Empleo de las Personas con Discapacidad, «Strategic Plan».

<sup>147</sup> Examen a mitad de período de la Estrategia del Sector Laboral 2020, matriz sin fechar.

<sup>148</sup> Según la PCBS, el sector público en Gaza emplea a un total de 110 600 personas. Sin embargo, se está procediendo en la actualidad a una evaluación del número exacto, la situación y el salario de los funcionarios que están en la nómina de la Autoridad Palestina tras los anuncios realizados por el Primer Ministro a principios de 2020.

procedimientos de aprobación y suministro dificultan la realización de proyectos de infraestructura más complejos <sup>149</sup>.

142. Resulta muy difícil asegurar el cumplimiento de la legislación laboral adoptada por la Autoridad Palestina, especialmente con respecto a la seguridad y salud en el trabajo y el salario mínimo. Los servicios de inspección del trabajo sólo cuentan con 12 inspectores, incluidas cuatro mujeres contratadas en 2020, por lo que la inspección de muchos lugares de trabajo en Gaza sigue siendo complicada y los riesgos están aumentando. Un trágico ejemplo de ello es la explosión que se produjo en una panadería en el campamento de refugiados de Nusseirat, en la zona central de Gaza, durante la visita de la misión en marzo de 2020: en ella murieron nueve personas, incluidos seis niños, y otras 60 personas resultaron heridas <sup>150</sup>. Asimismo, el 28 de octubre de 2019, un tribunal dictaminó que la empresa de distribución de electricidad de Gaza debe pagar el salario mínimo a sus 1 050 trabajadores subcontratados, en consonancia con la Ley del Trabajo de Palestina (núm. 7 de 2000), así como una prestación por condiciones de trabajo difíciles <sup>151</sup>. No obstante, por lo general, prácticamente todos los trabajadores de Gaza reciben una remuneración muy inferior al salario mínimo legal, mientras que su acceso a la justicia sigue siendo muy limitado.

143. El diálogo social bipartito y tripartito sigue siendo algo excepcional, aun cuando el Ministerio de Trabajo de Palestina y los interlocutores sociales continúan invitando a los representantes de Gaza a participar en los procesos de diálogo social sobre proyectos de ley o propuestas de enmiendas legislativas que se estén examinando. Si bien en años anteriores, los representantes de las cámaras de comercio de Gaza participaron en el diálogo social tripartito en la Ribera Occidental, se ha informado de que su participación en 2019 fue mínima. Además, las restricciones de los derechos sindicales impuestas por las autoridades *de facto* siguen perjudicando gravemente a la PGFTU, a la que se le impide utilizar sus infraestructuras, visitar los centros de trabajo o afiliarse a nuevos miembros en Gaza. En paralelo, las autoridades *de facto* apoyan la creación de nuevos sindicatos y asociaciones de trabajadores subcontratados y por cuenta propia, lo que genera incertidumbre entre los trabajadores y los empleadores sobre la verdadera naturaleza y motivaciones de esos órganos.

<sup>149</sup> Grupo del Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, septiembre de 2019, párr. 35.

<sup>150</sup> *Haaretz*, «Nine Killed in Gaza As Bakery Fire Spreads through Packed Market», 5 de marzo de 2020.

<sup>151</sup> Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores – Palestina, «[DWRC Obtains Court Decision That Improves Labor Rights of 1050 Contract Based Workers in Gaza Electricity Distribution Company](#)», sin fecha.

---

## 5. El Golán sirio ocupado, desconectado de sus raíces

144. Ocupado desde hace más de medio siglo y anexionado hace treinta y nueve años, el Golán sirio ocupado intenta preservar su identidad. Muchos de sus ciudadanos sirios mantienen lazos con la República Árabe Siria, a pesar de las restricciones sobre los viajes y el comercio. El paso fronterizo de Quneitra se cerró en 2013, en el contexto del conflicto armado en la República Árabe Siria. En 2018 se volvió a abrir, pero sólo para el personal de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación, que supervisa el alto el fuego desde 1974 sobre la base de la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

145. El ejercicio de la soberanía israelí sobre el Golán sirio ocupado infringe el derecho internacional. En la resolución 497 (1981) del Consejo de Seguridad, se establece que la decisión israelí de imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración al Golán sirio ocupado es nula y sin valor y no tiene efecto alguno desde el punto de vista del derecho internacional <sup>152</sup>. En marzo de 2019, los Estados Unidos reconocieron la soberanía de Israel sobre los Altos del Golán <sup>153</sup>. Ningún otro país lo ha hecho.

146. La población total en el Golán sirio ocupado sigue siendo escasa — unos 50 000 habitantes — a pesar de las actividades de asentamiento de Israel en los últimos decenios. El número de colonos israelíes es prácticamente igual al de ciudadanos sirios. Hay cinco aldeas sirias y 35 asentamientos israelíes, incluido un asentamiento que el Primer Ministro israelí inauguró en junio de 2019 y donde todavía no se han iniciado las obras de construcción <sup>154</sup>.

147. La tasa de actividad de los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado se sitúa en el 42,8 por ciento, un nivel bajo para los estándares mundiales y regionales árabes. Dicha tasa había experimentado una evolución ascendente constante desde el 38,4 por ciento en 2013 hasta el 50,6 por ciento en 2018. Sin embargo, según la Oficina Central de Estadísticas de Israel, en 2019 esa tasa disminuyó en casi 8 puntos porcentuales, que correspondieron en su práctica totalidad a la mano de obra masculina. La tasa de actividad también disminuyó drásticamente entre los jóvenes de 15 a 24 años. Por el contrario, la tasa de actividad de las mujeres ha ido aumentando de forma constante en los últimos años y ahora se sitúa en el 28,8 por ciento, esto es, 10 puntos porcentuales por encima de la media regional <sup>155</sup>.

148. La importancia del empleo agrícola ha ido disminuyendo a lo largo del último decenio, debido a la pérdida del acceso al mercado sirio que, a raíz del cierre del paso fronterizo de Quneitra, ya no ha podido seguir abasteciéndose de manzanas y otros productos del Golán sirio ocupado. Sin embargo, muchos hogares han seguido

---

<sup>152</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas lo reiteró en su [resolución 74/90](#) de 26 de diciembre de 2019: «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».

<sup>153</sup> «Proclamation on Recognizing the Golan Heights as Part of the State of Israel» (proclamación por la que se reconoce la soberanía de Israel sobre los Altos del Golán), 25 de marzo de 2019.

<sup>154</sup> BBC, «Golan Heights: Israel Unveils ‘Trump Heights’ Settlement», 16 de junio de 2019.

<sup>155</sup> CBS, Labour Force Survey, 2019; ILOSTAT.

dedicándose a la agricultura a pequeña escala, a menudo como actividad secundaria. Según se informa, el vínculo cultural a la tierra y la agricultura sigue siendo fuerte.

149. Uno de cada cinco ciudadanos sirios en el Golán sirio ocupado trabaja ahora en la construcción. Muchos trabajan en los asentamientos israelíes y en Israel, a veces de forma estacional. No se dispone de datos fiables sobre el desempleo y otras formas de subutilización de la fuerza de trabajo.

150. Debido a la falta de datos, es igualmente difícil evaluar las condiciones de trabajo y los niveles salariales relativos de los trabajadores sirios. Hay indicios de que los ciudadanos sirios son menos conscientes de sus derechos que los israelíes y, por consiguiente, raramente recurren a la justicia cuando surgen problemas laborales. También son más vulnerables a la explotación en los lugares de trabajo: se informó a la misión de casos de incumplimiento de la legislación relativa al salario mínimo y a la seguridad social.

151. Se reciben continuas denuncias de prácticas discriminatorias con respecto al acceso de los ciudadanos sirios a la tierra y al agua, y existe una amplia preocupación por los planes israelíes de instalar turbinas eólicas, algunas de ellas de más de 200 metros de altura, sobre tierras agrícolas sirias y muy cerca de aldeas sirias <sup>156</sup>. En este contexto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas expresó su preocupación por la falta de consulta a las comunidades afectadas y la prohibición a los ciudadanos sirios en el Golán sirio ocupado de «acceder a sus recursos naturales, controlarlos y explotarlos» <sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Al-Haq y Al-Marsad, «Joint Parallel Report on Israel's Violations of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on the Occasion of the United Nations Committee On Economic, Social And Cultural Rights' Review of the Fourth Periodic Report Of Israel», 6 de septiembre de 2019, 6.

<sup>157</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Israel*, E/C.12/ISR/CO/4, 12 de noviembre de 2019, párr. 14.



---

## Observaciones finales

152. Los conflictos e injusticias han dominado la relación entre israelíes y palestinos a lo largo de los últimos setenta y cinco años. La ocupación de la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y Gaza se prolonga desde hace ya más de medio siglo. La ocupación de las tierras palestinas se ha intensificado de forma constante a lo largo de los años. Hoy, el número de colonos es seis veces mayor en la Ribera Occidental que hace aproximadamente cuarenta años, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre los territorios árabes ocupados, que constituye la base de este informe anual. Sin embargo, las oportunidades de lograr una paz justa no se han esfumado; Oslo marcó el camino a seguir. No es necesario volver a trazar la Hoja de ruta. La celebración de negociaciones constructivas entre las dos partes, con apoyo multilateral, aseguraría un futuro mejor, tanto para los trabajadores árabes como para sus vecinos israelíes. Sólo se puede lograr una paz duradera si se reanuda el proceso de negociación destinado a materializar la solución de dos Estados.

153. Asfixiado por la ocupación, el mercado de trabajo palestino es incapaz de hacer frente a las necesidades. La tasa de actividad es baja y el desempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo están muy extendidos. La situación laboral de los jóvenes y de las mujeres sigue siendo muy difícil. Las mujeres jóvenes son las que más sufren; pocas tienen posibilidades de encontrar un trabajo. No es de sorprender que, en el contexto de la ocupación, con frecuencia peligren los derechos de los trabajadores.

154. Gaza representa el ejemplo más extremo de la devastación del mercado de trabajo. Al tiempo que el desempleo roza el 50 por ciento, los ingresos disminuyen. La ayuda humanitaria de emergencia facilitada por los donantes evita la implosión del enclave y proporciona algunos empleos, aunque suelen ser de corta duración. Existe el riesgo de que la prolongada falta de perspectivas de empleo y de una vida mejor alimente el radicalismo. La reactivación del empleo requiere necesariamente el levantamiento completo del bloqueo.

155. Sigue siendo difícil evaluar la situación laboral en el Golán sirio ocupado. Anexionado hace varios decenios, éste ha permanecido a la sombra del conflicto israelo-palestino. El empleo se ha desplazado de la agricultura hacia la construcción y los servicios. Se ha informado reiteradamente de las desventajas que enfrentan los ciudadanos sirios y de las prácticas discriminatorias que sufren. La comercialización de productos en la República Árabe Siria se interrumpió hace años, pero los lazos con la madre patria siguen siendo fuertes entre los ciudadanos sirios del Golán.

156. Israel necesita mano de obra y los palestinos han respondido de forma creciente a esa demanda. Más de 130 000 palestinos trabajan, en la actualidad, en obras de construcción, cocinas y campos de cultivo israelíes. Para la mayoría, supone un apreciable alivio con respecto al restringido mercado de trabajo palestino. La remuneración es, en promedio, dos veces y media superior al salario palestino. Sin embargo, las condiciones a menudo siguen siendo precarias y los riesgos para la salud y seguridad en el trabajo demasiado elevados. Además, pese a las reformas prometidas desde hace años, se ha hecho muy poco para acabar con el régimen abusivo e ineficaz de permisos. Los intermediarios prosiguen sus actividades sin cortapisas y, como se ha mostrado en este informe, obtienen unos beneficios anuales que superan los 119 millones de dólares de los Estados Unidos. Ésa es una pérdida de ingresos para los palestinos.

157. Mientras tanto, por parte palestina, se han seguido desplegando esfuerzos para fortalecer la gobernanza y la administración del trabajo. Varias iniciativas importantes en materia de políticas se encuentran en fase de elaboración, por ejemplo, en el ámbito de las



políticas de empleo. Sin embargo, en otros ámbitos, como el de la legislación laboral o el de la seguridad social, los avances se han visto obstaculizados por la falta de dinamismo y de resultados. Es necesario impulsar el diálogo social y el tripartismo para que los interlocutores sociales puedan cumplir su función en la promoción de la paz social y la igualdad.

158. En el momento de redactarse el presente documento, se teme que la pandemia de COVID-19 cause estragos, tanto en el mercado de trabajo palestino como en el israelí. Para limitar eficazmente sus repercusiones, es necesario un diálogo y una coordinación entre ambas partes. Ello afecta especialmente a los trabajadores palestinos en Israel. Como tal, la actual crisis ofrece oportunidades para trabajar conjuntamente a ambos lados de la barrera de separación y hallar soluciones mutuamente beneficiosas mediante una coordinación bilateral y tripartita. Las mejoras en el ámbito laboral podrían allanar el camino para reforzar el diálogo sobre cuestiones económicas y sociales más amplias, salvando las diferencias.

# Anexo

---

## Lista de interlocutores

### Instituciones palestinas

#### Ministerio de Trabajo

Nasri Abujaish, Ministro de Trabajo  
Samer Salameh, Viceministro de Trabajo  
Abdel Kareem Daraghme, Asistente Adjunto para las Políticas del Sector Laboral  
Bilal Thawabeh, Asistente Adjunto para la Administración del Trabajo  
Amin Almatour, Asistente Adjunto para los Asuntos Relativos a las Direcciones  
Ali Al Sawi, Director General de la Dirección de Inspección y Protección de los Trabajadores  
Rami Mehdawi, Director General de la Dirección de Empleo  
Salim Nakhleh, Director General de la Dirección de Relaciones Laborales  
Yousef Zaghloul, Director General del Comité de Políticas Laborales  
Nidal Ayesh, Director General de la Dirección de Formación Profesional  
Hani Shanti, Director General del Gabinete del Ministro  
Buthaina Salem, Jefa de la Unidad Jurídica  
Lama Awwad, Jefa de la Unidad de Género  
Asma Hanoun, Jefa de la Unidad de Contratación Externa

#### Ministerio de Relaciones Exteriores

Omar Awadallah, Embajador, Asuntos Multilaterales, Jefe del Departamento de Relaciones con las Naciones Unidas y sus Organismos Especializados  
Mohammad Ayyad, Tercer Secretario  
Ayoub, Agregado Diplomático

#### Ministerio de Desarrollo Social

Ahmed Majdalani, Ministro de Desarrollo Social  
Daoud Al Deek, Viceministro de Desarrollo Social  
Anwar Hamam, Asistente Adjunto  
Taghrid Kishek, Directora General del Gabinete del Ministro

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

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

Ashraf Khatib, Asesor de Políticas y Comunicación, Departamento de Asuntos Relativos a las Negociaciones, Proyecto Palestino de Apoyo a las Negociaciones

Nabeel Shaath, Asesor del Presidente de Palestina para las Relaciones Exteriores y las Relaciones Internacionales y Jefe del Departamento de Asuntos Relativos a los Expatriados de la OLP

Mustafa Barghouthi, Secretario General de la Iniciativa Nacional Palestina, Presidente de la Sociedad Palestina de Socorro Médico y miembro del CLP

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

#### Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Naplusa

Shaher Sae'd, Secretario General

Rasem Al Bayari, Secretario General Adjunto

Aysha Hmouda, Jefa de la Unidad de Género y miembro de la Secretaría General

Mohammad Jad Allah, Asesor

Nasser Damaj, Jefe de la Unidad de Medios de Comunicación

Khawla Elayyan, miembro del Comité Ejecutivo

Yasir Taha, miembro del Comité Ejecutivo

Saher Sarsour, miembro de la Secretaría General

Bassam Yaish, miembro de la Secretaría General

Khaled Abdelhadi, miembro de la Secretaría General

Imad Awajneh, miembro de la Secretaría General

Mahmoud Amer, miembro de la Secretaría General

Kayed Awwad, miembro de la Secretaría General

Mohammad Kamil, miembro de la Secretaría General

Abdel Hadi Abu Taha, miembro de la Secretaría General

#### Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Gaza

Wael Khalaf, miembro de la Secretaría General y Vicepresidente del Sindicato de Trabajadores del Sector Público

Yahya Abu El Atta, miembro de la Secretaría General y Vicepresidente del Sindicato del Transporte Público

Bashir Al Sisi, miembro de la Secretaría General y Secretario General del Sindicato General de Trabajadores de los Servicios Públicos y del Comercio

Salameh Abu Zeiter, miembro de la Secretaría General y Presidente del Sindicato General de los Servicios de Salud

---

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

Omar Hashem, Presidente de la Junta Directiva de la Federación y Presidente de la Cámara de Naplusa

Jamal Jawabreh, Secretario General

Akram Hijazi, Director de la Unidad de Relaciones Públicas

Nazeh Merdawi, Director de la Unidad de Información

Moussa Salameh, Director de la Unidad de Género

***Cámara de Hebrón***

Ihab Hassouneh, Secretario

***Cámara de Qalquilia***

Mohammad Qatqat, Director

***Cámara de Salfit***

Fawaz Shehada, Presidente

***Cámara de Tubas***

Wajeh Abu Khayzaran, miembro de la Junta Directiva

***Cámara de Gaza***

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

Bassam Mourtaja, Director Gerente

Hani Attallah, miembro de la Junta Directiva

***Cámara de Gaza Septentrional***

Imad Al Ghoul, Director General

***Cámara de Rafah***

Haitham Abu Taha, Presidente

**Federación Palestina de Industrias, Gaza**

Khader Ishnirwah, Director Ejecutivo

Mohammad AlMansi, miembro de la Junta Directiva

**Asociación de Empresas Palestinas de Tecnologías de la Información, Gaza**

Reem El Dabbagh, Directora Ejecutiva

Osama Abu Zebia, miembro de la Junta Directiva

**Incubadora de Empresas Palestinas de Tecnologías  
de la Información y de la Comunicación**

Majd Abu Mudallala, Director Ejecutivo

**Sindicato de Contratistas Palestinos, Gaza**

Osama Kuhail, Presidente

**Centro Palestino de Comercio (PalTrade), Gaza**

Mohammed Skaik, Administrador de Programas

**Comisión Independiente de Derechos Humanos, Ramala**

Ammar Dwaik, Director General

**Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social, Gaza**

Mohammed Abu Zaiter, Subdirector General

**Fondo de Crédito y Desarrollo Municipal, Gaza**

Mohammad Abu Shaaban, ingeniero de área

**Centro de Desarrollo para las Organizaciones  
No Gubernamentales, Gaza**

Alaa Ghalayini, Administrador de Programas, programa de efectivo por trabajo y proyecto de apoyo al empleo por cuenta propia en Gaza

**Provincia de Naplusa**

Anan Atteereh, Vicegobernadora de la provincia de Naplusa

**Centro de Asistencia Jurídica y Asesoramiento para la Mujer, Ramala**

Randa Siniora, Directora General

**Sindicato General de Mujeres Palestinas, Ramala**

Ghazaleh Arab, miembro de la Asamblea General

Khitam Saafeen, miembro de la Asamblea General

**Centro de Estudios sobre la Mujer, Ramala**

Sama Aweidah, Directora General

**Comisión Técnica de Asuntos Relativos a la Mujer, Ramala**

Areej Odeh, Presidenta de la Junta Directiva

Buthaina Daqmaq, Secretaria

Amal Jumaah, Coordinadora de relaciones con los medios de comunicación

**Asociación Palestina de Invidentes, Ramala**

Ziad Amro, Presidente

**YMCA, Ramala**

Shatha Abu Srou, Responsable de las actividades de sensibilización

**Sindicato General Palestino de Personas con Discapacidad, Ramala**

Hamzeh Nasser, Responsable de las actividades de sensibilización

**Stars of Hope, Ramala**

Safiyeh Khaled, Presidenta

**Sociedad de la Media Luna Roja (Palestina), Ramala**

Anji Abed, experta en lenguaje de signos y miembro del Sindicato General Palestino de Personas con Discapacidad

**Grupo PALTEL, Ramala**

Ammar Aker, Director General

Rania Merie, Jefa del Departamento de estrategia de marca, comercialización y comunicación

## Sinokrot Holding, Ramala

Mazen Sinokrot, Presidente y Director General

## Pharmacare

Bassem Khoury, Director Ejecutivo

## Flow Incubator & Accelerator, Ramala

Majd Khaliefeh, Cofundadora

Ahmad Ramahi, Director General y Cofundador

Imam Hithnawi, Director General

Al Jamil Ismail, Administrador de Programas

Rand Safi, Responsable del programa Gaza Sky Geeks

## Otras reuniones

Atallah Hanna, Arzobispo de la diócesis de Sebastia de la Iglesia Ortodoxa Griega en Jerusalén

Wael Qraiem, Abogado

## Instituciones israelíes

### Gobierno de Israel y otras instituciones públicas

#### Ministerio de Relaciones Exteriores

Alon Bar, Embajador, Director General Adjunto de Relaciones con las Naciones Unidas y las Organizaciones Internacionales

#### Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales

Avigdor Kaplan, Director General

Revital Karin Sela, Jefa de Relaciones Laborales

Maya Miller Meshi, División de Trabajo

Avner Amrani, Director Principal de Investigación del Departamento de Relaciones Laborales

Shiri Lev-Ran Lavi, mediadora para los derechos laborales de los trabajadores extranjeros

Hezi Schwartzman, Director de la Administración de Salud y Seguridad en el Trabajo e Inspector Jefe del Trabajo

Rivka Werbner, Responsable Principal de Relaciones Laborales

Ibrahim Kilani, Asesor Jurídico del Departamento de Relaciones Laborales

Gali Levi, Fiscal General

#### Instituto para la Seguridad y Salud en el Trabajo de Israel

Sami Saadi, Jefe del Distrito Septentrional

#### Organismo de Población, Inmigración y Fronteras

Efrat Lev-Ari, Departamento Jurídico

#### Ministerio de Finanzas

Michael Ritov, Economista Principal en la División de Investigación del Departamento de Economía

## Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT)

Teniente Coronel Alon Shacham, Jefe del Servicio de Relaciones Exteriores

Mayor Moti Stolicic, Jefe Adjunto del Servicio de Asuntos Económicos

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

### Histadrut – Federación General del Trabajo de Israel

Peter Lerner, Director General de Relaciones Internacionales

Avital Shapira, Directora de Relaciones Internacionales

Giyora Walle, Responsable del Control de la Aplicación de la Legislación en la División de Políticas y Economía

Tamar Freadman-Seibold, Oficina de Control de la Aplicación de la Legislación en la División de Políticas y Economía

Tehila Benishu, Servicio Jurídico Sindical

Wael Abadi, Director de Información y Atención Telefónica

### Centro de Economía Política (MACRO)

Roby Nathanson, Director General

Yanai Weiss, Director de Investigación

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

Sylvia Piterman, voluntaria

### Kav LaOved

Abed Dari, Coordinador sobre el Terreno, Departamento para los Trabajadores Palestinos

## Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

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

Jamie McGoldrick, Coordinador Especial Adjunto/Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente de las Naciones Unidas

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

Sarah Muscroft, Jefa de la Oficina

Melissa Fernandez, Coordinadora sobre el Terreno para la Ribera Occidental

Ray Dolphin, Investigador

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

Gwyn Lewis, Directora de Operaciones del OOPS en la Ribera Occidental

Matthias Schmale, Director de Operaciones del OOPS en Gaza

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos (ACNUDH)**

James Heenan, Jefe de la Oficina en Ramala

**Fondo Monetario Internacional (FMI), Ribera Occidental y Gaza**

Robert Tchaidze, Representante Residente, Ribera Occidental y Gaza

Hania Qassis, Economista

**Banco Mundial**

Samira Hillis, Responsable de Programas, Cartera de Desarrollo Humano y Directora del Equipo de Tareas

Cristobal Ridao-Cano, Economista Principal y Codirector del Equipo de Tareas

Friederike Rother, Especialista Principal en Protección Social y Codirectora del Equipo de Tareas

Javier Sanchez-Reaza, Economista Principal

Maha Bali, Analista de Operaciones

**Golán sirio ocupado**

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

Wael Tarabieh, Administrador de Programas

Karama Abu Saleh, Abogado

**Reuniones regionales**

**Reuniones en Damasco (República Árabe Siria)**

***Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo – Damasco***

Rima Al Qadiri, Ministra de Asuntos Sociales y Trabajo

Mahmoud Al Kawa, Jefe de Cooperación Internacional y Planificación

Lujain Younes, Jefa de la Sección de Relaciones con los Países Árabes

Hanaa Deeb, Oficina de Prensa

Naser Al-Ahmad, Oficina de Prensa

***Ministerio de Industria – Damasco***

Mohammad Maan Aldeen Jazbi, Ministro de Industria

***Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos de Expatriados – Damasco***

Ammar Awad, Director Adjunto, Gestión de la Organización

Shaker Zaitoon, Experto, Departamento de Organizaciones Internacionales

***Federación General de Sindicatos – Damasco***

Jomaa Hijazi, Director General de Estudios e Investigación del Observatorio del Trabajo

***Cámara de Industria de Damasco y sus zonas rurales***

Obay Roshn, Jefe de la Unidad de Asuntos Laborales

Mohammad Ayman Moulawy, miembro de la Junta Directiva



*Cámara de Comercio*

Abulhuda Lahham, miembro de la Junta Directiva

*Provincia de Quneitra*

Hassein Eshak, Vicegobernador de la provincia de Quneitra

Mohamed Hisham al Tabaa, miembro del Comité de Inversiones

Saleh Swed, miembro de la Oficina Ejecutiva

Reuniones en El Cairo (Egipto)

*Organización Árabe del Trabajo, El Cairo*

Fayez Al-Mutairi, Director General

Marwan Othman, Oficina del Director General

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

*Liga de Estados Árabes – El Cairo*

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

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

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