



Organización
Internacional
del Trabajo

► ILC.109/DG/APP/2021

► La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados

Memoria del Director General - Anexo
2021

Conferencia Internacional del Trabajo
109.^a reunión, 2021

► **La situación de los trabajadores de los Territorios Árabes Ocupados**

Memoria del Director General – Anexo
2021

ISBN: 978-92-2-034141-4 (impreso)
ISBN :978-92-2-034142-1 (Web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2021

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

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

► Prefacio

En virtud del mandato recibido de la Conferencia Internacional del Trabajo, este año volví a establecer una misión encargada de elaborar un informe sobre la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Debido a la pandemia por coronavirus (COVID-19), la misión tuvo que llevarse a cabo excepcionalmente por videoconferencia.

Los miembros de la misión mantuvieron discusiones exhaustivas 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. Además, se reunieron por medios virtuales con representantes de la Organización Árabe del Trabajo y mandantes de la República Árabe Siria. 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 esta 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.

El último año ha sido extraordinariamente difícil para los trabajadores palestinos. Golpeados por el impacto de la pandemia de COVID-19, a lo que se suma una crisis financiera, muchos lugares de trabajo tuvieron que permanecer cerrados durante prolongados periodos de tiempo. Decenas de miles de trabajadores palestinos perdieron sus trabajos, ingresos y medios de subsistencia. Muchos de ellos han optado por dar la espalda a un mercado de trabajo que ya no satisfacía sus necesidades.

Como suele ser el caso, las mujeres han sido las más afectadas. Frente a la doble carga que supone asumir tareas de cuidado adicionales, incluida la educación en casa, y hacer frente a despidos masivos, muchas han dejado de buscar un nuevo empleo. Así pues, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha tocado un nuevo fondo.

Mientras tanto, la ocupación no da tregua. Durante gran parte del año pasado, la amenaza de la anexión se sintió en partes de la Ribera Occidental. Los enfrentamientos y la violencia son generalizados, y se ha acelerado la expansión de los asentamientos, que suponen un gran obstáculo para la paz y para la consecución de una solución de dos Estados conforme con el derecho internacional y las resoluciones del Consejo de Seguridad.

En Gaza, la miseria de los trabajadores palestinos ha adquirido dimensiones alarmantes. Menos de una de cada cinco personas en edad de trabajar tiene empleo. Dos tercios de las mujeres y jóvenes están desempleados, y la mayoría de ellos albergan pocas esperanzas de conseguir un empleo remunerado en algún momento. Esta situación es insostenible.

¿Cuándo tendrá lugar la recuperación tan necesaria? Dada la gravedad de la crisis y la gran cantidad de empresas que han cerrado y de puestos de trabajo que se han perdido, todo parece indicar que los acontecimientos de 2020 condicionarán los resultados del mercado de trabajo palestino durante los próximos años. Es urgente acelerar el proceso de vacunación, tanto para proteger la salud pública como para fomentar la reactivación de la economía y del mercado laboral.

El Territorio Palestino Ocupado no puede salir adelante por sí solo, para ello necesita el apoyo reforzado de la comunidad internacional y la movilización de los donantes. Invertir en la recuperación de ese territorio brinda la posibilidad de invertir en la paz.

Sin embargo, el propósito perseguido no ha de ser volver al *statu quo*. Debe ser más bien reconstruir para mejorar y remediar las numerosas deficiencias en materia de derechos a que se enfrentan los trabajadores palestinos. En particular, la pandemia ha puesto de relieve la apremiante necesidad de proporcionar protección social.

Los mercados de trabajo palestino e israelí siguen estando estrechamente relacionados. Israel necesita a los trabajadores palestinos, tanto como los palestinos necesitan los puestos de trabajo en Israel. Es un hecho importante y un motivo de satisfacción que Israel haya puesto en marcha las anunciadas reformas del régimen de expedición de permisos para los trabajadores palestinos. Sin embargo, aún deben resolverse problemas fundamentales, como las continuas prácticas de explotación a que recurren los intermediarios en dicho régimen. A fin de abordar eficazmente estas y muchas otras cuestiones más, ambas partes deben dialogar y coordinarse. Las acciones unilaterales tienen pocas posibilidades de funcionar bien.

Por último, los trabajadores palestinos solo podrán gozar plenamente de sus derechos y dignidad si la ocupación cesa. Es hora de que la comunidad internacional retome la senda del multilateralismo y restaure la esperanza mediante una acción conjunta en pro de ese objetivo.

Mayo de 2021

Guy Ryder
Director General

► Índice

	Página
Prefacio	3
Introducción	7
Capítulo 1. Un año perdido	9
Capítulo 2. Evolución del mercado laboral en 2020	15
Capítulo 3. La pandemia agrava el impacto de la ocupación en los derechos de los trabajadores	31
Capítulo 4. Gobernanza y desarrollo institucional en el contexto de la pandemia	41
Capítulo 5. Los trabajadores del Golán sirio ocupado en la sombra de los confinamientos y el aislamiento	53
Observaciones finales	55
Anexo. Lista de interlocutores	57

► Introducción

1. En este informe del Director General se presentan las conclusiones de la misión anual de la OIT organizada para evaluar la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Debido a la pandemia de COVID-19 y a las consiguientes restricciones de viaje y medidas de confinamiento que se han impuesto, la misión debió desarrollarse por videoconferencia. Como en años anteriores, se llevó a cabo en cumplimiento de la resolución que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 66.^a reunión (1980) ¹ sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes en Palestina y en otros territorios árabes ocupados en relación con la situación de los trabajadores árabes. Además, examinó la situación de los trabajadores del Territorio Palestino Ocupado (la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental, y Gaza) y del Golán sirio ocupado ².
2. Los representantes del Director General se guiaron 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, que se realizó en modo virtual, 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 ³.

¹ OIT, [Resolución sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes en Palestina y en otros territorios árabes ocupados en relación con la situación de los trabajadores árabes](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 66.^a reunión, 1980.

² Como se 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.

³ Corte Internacional de Justicia, [«Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado»](#), en *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias*, opinión consultiva, 9 de julio de 2004.

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; 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; la Sra. Rasha El Shurafa, Funcionaria de Programas de la Oficina del Representante de la OIT en Jerusalén, y la Sra. Dalal Abu Saleh, Auxiliar de Operaciones de la Oficina del Representante de la OIT en Jerusalén, contribuyeron a los preparativos de la misión. 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. Durante el periodo comprendido entre el 8 y el 24 de marzo de 2021, los representantes del Director General mantuvieron videoconferencias con los interlocutores israelíes y palestinos, y también con los del Golán sirio ocupado ⁴. 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 con investigadores, empresarios y trabajadores. Los miembros de la misión también consultaron a representantes de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.
6. El 11 de marzo de 2021, los miembros de la misión celebraron consultas por videoconferencia con representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores de la República Árabe Siria, así como con la Organización Árabe del Trabajo.
7. Si bien el Director General es consciente de las limitaciones que entraña la realización de una misión de este tipo por medios virtuales, 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.
8. En este informe se refleja toda la información oral y escrita que los miembros de la misión obtuvieron, además de otros datos, estudios e informes pertinentes. La información transmitida oralmente por los 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.

⁴ En el anexo al presente informe se facilita una lista de los interlocutores.

► Capítulo 1. Un año perdido

9. El año 2020 fue nefasto. Más de cinco decenios de ocupación han dejado un mercado de trabajo exhausto, con importantes déficits de derechos y de protección, que ahora se enfrenta a las consecuencias de la pandemia de COVID-19. El resultado ha sido demoledor para los trabajadores palestinos y sus familias. La contracción económica y los cierres de empresas han golpeado con más fuerza a las mujeres y a los jóvenes. Además, ante la amenaza inminente de una posible anexión, la Autoridad Palestina interrumpió durante seis meses la coordinación civil y de seguridad con Israel y se paralizaron transferencias de ingresos esenciales para los palestinos. Por consiguiente, no hubo margen de maniobra fiscal para crear estímulos económicos, y las medidas de mitigación fueron escasas y aisladas. El estado de crisis perpetuo se acentuó aún más.

La ocupación mantiene su yugo

10. Cincuenta y cuatro años de ocupación israelí han dado lugar a un complejo sistema de restricciones físicas y administrativas que han fraccionado aún más la Ribera Occidental. La fragmentación de las tierras y el establecimiento de puestos de control y barreras siguen restringiendo la movilidad. Jerusalén Oriental sigue aislada del resto de la Ribera Occidental debido a la construcción de una barrera de separación ⁵. Los israelíes están intensificando la utilización de la zona C. Según lo anunciado por el Gobierno israelí en el primer semestre de 2020, se teme que Israel anexe partes de la zona C ⁶, en particular los asentamientos y grandes extensiones del valle del Jordán. El Secretario General de las Naciones Unidas pidió al Gobierno de Israel que abandone sus planes de anexión y advirtió que, «de implementarse, la anexión constituiría una gravísima violación del derecho internacional, haría peligrar la perspectiva de la solución de dos Estados y reduciría la posibilidad de que se reanuden las negociaciones» ⁷.
11. La expansión de los asentamientos se intensificó incluso en el interior de la Ribera Occidental. En 2020, las autoridades israelíes «han avanzado en planes de asentamiento controvertidos que llevaban años congelados o pospuestos» ⁸. Según se ha subrayado en anteriores memorias del Director General, los asentamientos en territorio ocupado son contrarios al derecho internacional. En su Resolución 2334 (2016), el Consejo de Seguridad

⁵ 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 fue confirmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/ES-10/15, de 20 de julio de 2004.

⁶ 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.

⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «[Secretary-General Calls on Israel to Renounce West Bank Annexation Plans](#)», SG/SM/20141, comunicado de prensa, 24 de junio de 2020.

⁸ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [Aplicación de la Resolución 2334 \(2016\) del Consejo de Seguridad](#), S/2020/1234, 16 de diciembre de 2020, párr. 80.

de las Naciones Unidas reitera su exigencia de que Israel ponga fin de inmediato y por completo a todas las actividades de asentamiento en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental ⁹. Además, continúan la demolición y confiscación de estructuras palestinas en la zona C y Jerusalén Oriental, así como la violencia relacionada con los colonos.

Rápido deterioro del mercado de trabajo y caída en picado de los ingresos

12. El mercado de trabajo palestino, estructuralmente débil y fragilizado tras décadas de obstáculos derivados de la ocupación, muestra poca resiliencia ante los sucesivos confinamientos, cierres de lugares de trabajo y crisis económicas resultantes de la pandemia de COVID-19 y el pulso de seis meses entre la Autoridad Palestina y el Gobierno de Israel sobre los ingresos tributarios. En 2020, el producto interno bruto (PIB) se contrajo un 11,5 por ciento, lo que supone el mayor descenso desde la segunda intifada ¹⁰. Los problemas que lastran el mercado de trabajo palestino —baja participación de la fuerza de trabajo, altos niveles de desempleo y una subutilización generalizada de la fuerza de trabajo— siguieron agravándose.
13. Aunque la tasa de desempleo, que ya se situaba en niveles altos, solo aumentó ligeramente, hasta alcanzar el 25,9 por ciento, la participación de la fuerza de trabajo sufrió un duro revés. A pesar de que en los años anteriores ya se encontraba en niveles bajos, en 2020 ha perdido otros 3,4 puntos porcentuales y ahora no supera el 40,9 por ciento. En vista de la desoladora situación del mercado laboral, muchos palestinos se han desvinculado totalmente de este. La fuerza de trabajo ha perdido 66 000 personas en un año.
14. En 2020 la pérdida total de horas laborales representó el 15,8 por ciento, lo que equivale a aproximadamente 161 000 puestos de trabajo. Es una pérdida considerable que casi duplica el promedio mundial y regional. No es de extrañar que los más afectados sean los sectores de la hostelería, la restauración y el comercio, en consonancia con las tendencias registradas en el resto del mundo.
15. Las encuestas especiales sobre las circunstancias socioeconómicas de los hogares y las empresas llevadas a cabo por la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS) ¹¹ ilustran el devastador impacto de la COVID-19 en el mercado de trabajo durante el primer confinamiento impuesto entre principios de marzo y finales de mayo de 2020. Más de dos tercios de los establecimientos permanecieron cerrados, y el sector terciario se vio particularmente afectado. Cerca de la mitad de las personas ocupadas en la Ribera Occidental faltó al trabajo. En 42 por ciento de los hogares palestinos los ingresos se redujeron a la mitad o incluso más.
16. La situación de los grupos vulnerables y sujetos a discriminación en el mercado de trabajo empeoró durante la pandemia. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo disminuyó 1,9 puntos porcentuales, hasta el 16,1 por ciento, y es una de las más bajas del

⁹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [Resolución 2334 \(2016\)](#), S/RES/2334 (2016).

¹⁰ Oficina Central Palestina de Estadísticas, cuentas nacionales, 2021. La última vez que se registró una contracción semejante del PIB fue en 2002.

¹¹ PCBS, «[Palestinian Central Bureau of Statistics \(PCBS\) Announces Results of Impact of COVID-19 Pandemic \(Coronavirus\) on the Socio-economic Conditions of Palestinian Households Survey \(March-May\), 2020](#)», comunicado de prensa, 4 de octubre de 2020; Ministerio de Economía Nacional y PCBS, «[Joint Press Release on the Impact of Coronavirus \(COVID-19\) Pandemic on Economic/Business Establishments during \(5/3/2020–31/5/2020\)](#)», 14 de noviembre de 2020.

mundo. A los jóvenes graduados tampoco les fue mejor, y perdieron la escasa presencia que habían conseguido tener en el mercado laboral.

17. Actualmente, se considera que más de una cuarta parte de los palestinos —1,4 millones de personas— viven en situación de pobreza ¹².

Gaza se dirige inexorablemente al colapso

18. Después de catorce años de bloqueo por tierra, mar y aire y tres graves conflictos armados, Gaza ha agotado la mayoría de sus recursos y soluciones. Incluso antes de la pandemia, la mayoría de los residentes subsistían por debajo del umbral de la pobreza, y muchos de ellos carecían de seguridad alimentaria. La pandemia de COVID-19 se declaró un poco después que en la Ribera Occidental, pero su impacto fue igual de virulento, y entrañó la imposición de múltiples restricciones a la economía y a la vida pública que asfixiaron aún más el mercado laboral. Los principales indicadores de la fuerza de trabajo dibujaban un panorama cada vez más desalentador. En 2020 se perdió cerca de un cuarto de las horas laborales a consecuencia de la COVID-19, lo cual equivale a unos 59 000 puestos de trabajo a tiempo completo. Actualmente, apenas más de un tercio de las mujeres y los hombres gazatíes participan en el mercado de trabajo. En 2020, la tasa de desempleo alcanzó el 46,6 por ciento.
19. Las mujeres y los jóvenes se encuentran en una situación particularmente desesperada, teniendo en cuenta que sus tasas de participación en la fuerza de trabajo han tocado fondo y que el número de desempleados supera con creces al de las personas ocupadas. Se cree que muchos gazatíes han abandonado el mercado laboral y han perdido la esperanza de encontrar trabajo en un contexto en el que escasean las oportunidades de empleo.
20. Al igual que en años anteriores, el apoyo de donantes externos aportó cierto alivio. Qatar ha realizado una importante contribución que ha servido para estabilizar el suministro eléctrico y efectuar transferencias de efectivo a las personas en situación de pobreza. No obstante, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), que es un empleador clave en Gaza, sigue sin disponer de fondos suficientes y se encuentra en situación de precariedad. Además, los miles de gazatíes que trabajaban en Israel con permisos comerciales no han podido retomar su actividad desde marzo de 2020.

El trabajo en la economía israelí: reformas postergadas y con resultados inciertos

21. El número de palestinos que trabajan en Israel y los asentamientos había ido aumentando constantemente en los últimos años, hasta llegar a los 133 000 antes de la pandemia. En 2020 se redujo en un 6 por ciento debido al hundimiento de la demanda en Israel y a las restricciones de acceso por razones de salud pública.
22. Durante los confinamientos impuestos en Israel, los trabajadores palestinos se vieron obligados a pernoctar en territorio israelí durante periodos prolongados, y los empleadores tuvieron que proporcionarles alojamiento. En abril de 2020, la cifra de trabajadores palestinos se redujo a entre 18 000, según unas fuentes, y 30 000, según otras. Se informó de la existencia de problemas relacionados con la calidad de los alojamientos y se denunció

¹² Grupo Banco Mundial, [Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee](#), 23 de febrero de 2021, párr. 21.

la insalubridad de las viviendas, pero al parecer algunos empleadores no pudieron o no quisieron realizar las mejoras necesarias. Aunque el requisito de permanecer en Israel, que estuvo vigente durante varios meses a lo largo de 2020, acabó suprimiéndose, los trabajadores palestinos, que solían desplazarse diariamente de sus hogares en la Ribera Occidental a los lugares de trabajo en Israel, se convirtieron temporalmente en trabajadores migrantes cuasirresidentes.

- 23.** Para los palestinos, trabajar en Israel sigue siendo una fuente de ingresos no exenta de considerables problemas. Persiste una importante diferencia entre los salarios que perciben los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado y en Israel, donde el salario mínimo es casi cuatro veces superior. Sin embargo, muchos trabajadores palestinos siguen sin beneficiarse plenamente de ese diferencial porque han de pagar sumas equivalentes a casi un tercio de su salario mensual a los intermediarios. Desde 2016, el Gobierno de Israel viene anunciando una inminente reforma del sistema de intermediarios para la obtención de permisos de trabajo. En diciembre de 2020 se adoptaron por primera vez algunas medidas que supusieron la introducción de reformas en el sector de la construcción y permitieron desvincular los cupos de permisos de los empleadores particulares y, por tanto, se abrió la posibilidad de que los trabajadores palestinos puedan cambiar de empleo y de empleador, si así lo desean. Este es un paso importante para la mejora de las condiciones laborales. Sin embargo, parece que el sistema de intermediarios no ha dejado de funcionar y seguirá operativo a menos que se establezca un servicio de oferta y demanda de empleo ágil y poco costoso para los trabajadores palestinos y los empleadores israelíes, que se permita el pago electrónico de los salarios, y que las administraciones israelí y palestina garanticen la aplicación efectiva de la legislación pertinente.

Escaso margen de acción programática de la Autoridad Palestina

- 24.** Aunque la Autoridad Palestina respondió con rapidez para hacer frente al riesgo para la salud pública que supuso la pandemia y decretó el cierre de los principales sectores durante periodos prolongados, dispuso de pocos medios para estimular la economía y proporcionar alivio financiero a las empresas y los trabajadores.
- 25.** El acuerdo tripartito adoptado en marzo de 2020 con el fin de mitigar los efectos del estado de emergencia decretado por la Autoridad Palestina a causa de la pandemia de COVID-19 y de permitir recortes salariales para evitar despidos estuvo en vigor solo dos meses y no se renovó durante los confinamientos posteriores. Como contrapartida, los diferentes ministerios y organismos competentes aplicaron y gestionaron medidas dispersas de transferencia de efectivo, que a menudo consistían en un pago único, y líneas de crédito de emergencia para las pequeñas y medianas empresas.
- 26.** Aunque no faltaron planes de respuesta y de recuperación frente a la pandemia de COVID-19, tanto a nivel nacional como en los diferentes sectores, que en su mayoría fueron respaldados por las Naciones Unidas, la falta de financiación ha seguido siendo una cuestión problemática. Entre mayo y noviembre de 2020, la Autoridad Palestina suspendió la coordinación con Israel y se negó a recibir transferencias fiscales, que constituyen alrededor del 80 por ciento de su presupuesto ¹³. Esta medida, que se adoptó en respuesta a los planes israelíes de anexionar parte de la Ribera Occidental, no solo obstaculizó gravemente los esfuerzos de mitigación y estímulo frente a la pandemia, sino también

¹³ Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio (UNSCO), *Report to the Ad-Hoc Liaison Committee*, 23 de febrero de 2021.

exacerbó la crisis económica como resultado de la reducción de las retribuciones salariales a los funcionarios y los recortes en el gasto público.

27. Se pidió a los donantes que dieran un paso adelante y aportaran los fondos necesarios para compensar el déficit, pero la respuesta siguió siendo tibia. Durante años, la financiación de los donantes no ha dejado de disminuir. El apoyo presupuestario, por ejemplo, que es de vital importancia para el funcionamiento de la Autoridad Palestina y de sus programas, se redujo en 2020 a una tercera parte del nivel que registró en 2014 ¹⁴.
28. A pesar de las limitaciones financieras, la Autoridad Palestina llevó a cabo importantes iniciativas de políticas en las esferas del trabajo y el empleo, entre las que cabe destacar la primera Estrategia Nacional de Empleo, que establece objetivos y prioridades hasta 2025, así como una versión actualizada de la Estrategia del Sector Laboral y una Estrategia Nacional para el Sector de las Cooperativas.
29. Para hacer frente a la adversidad, también se dio un impulso renovado al diálogo social, que culminó en febrero de 2021 con la firma de un acuerdo para aumentar el salario mínimo en un 30 por ciento aproximadamente.
30. No hubo avances en el ámbito de la seguridad social, a pesar de que tal vez son los que se necesitan con mayor urgencia. Las labores destinadas a crear una institución de seguridad social, incluido un fondo de pensiones para los trabajadores del sector privado, que se emprendieron con gran determinación, llevan ya más de dos años paralizadas. Cuanto más tiempo se prolongue esa situación más probable será que se agudicen las carencias en materia de protección de los trabajadores palestinos.

La falta de diálogo entre israelíes y palestinos

31. La reactivación de la iniciativa relativa a la creación de una institución de seguridad social, que actualmente sigue suspendida, también podría proporcionar una base necesaria, como se prevé en el Protocolo de París, para que Israel transfiera los fondos de pensiones acumulados por los trabajadores palestinos en Israel durante décadas a cuentas bancarias particulares en el Territorio Palestino Ocupado.
32. Aunque esta cuestión reviste suma importancia en términos financieros, especialmente para el colectivo de palestinos jubilados, a menudo en situación de vulnerabilidad, la labor de coordinación al respecto entre las partes israelí y palestina ha sido escasa. En términos más generales, el diálogo sobre cuestiones laborales como tal sigue siendo insuficiente. Valga señalar, a modo de ejemplo, que muchas de las decisiones relativas a los trabajadores palestinos que han adoptado recientemente las autoridades israelíes se elaboraron sin mediar coordinación con la Autoridad Palestina. Existe igualmente la posibilidad de reforzar el diálogo entre los sindicatos a ambos lados de la barrera de separación, especialmente con el fin de coordinar acciones en relación con cuestiones como la adecuación de las competencias y la concienciación sobre la seguridad y salud en el trabajo entre los palestinos que trabajan o quieren trabajar en Israel.
33. El apoyo internacional será fundamental para impulsar el diálogo y reactivar la cooperación.

¹⁴ Datos proporcionados a la misión por el Banco Mundial.

La reconciliación y el proceso de paz

34. La experiencia ha demostrado que el diálogo entre las partes palestina e israelí sobre asuntos de interés común requiere una labor previa de facilitación política y debe integrarse en un marco más amplio de contactos y coordinación. Existen indicios tácitos de que el proceso de paz, que en los últimos años ha sido declarado moribundo en repetidas ocasiones, podría revitalizarse.
35. A principios de 2021, los Ministros de Relaciones Exteriores de Alemania, Egipto, Francia y Jordania (denominados colectivamente Grupo de Múnich) se reunieron en dos ocasiones para debatir la reanudación del proceso de paz, contando con la participación del Cuarteto de Oriente Medio (integrado por las Naciones Unidas, los Estados Unidos de América, la Unión Europea y la Federación de Rusia). Además, los enviados del Cuarteto se reunieron en tres ocasiones entre diciembre de 2020 y marzo de 2021. Después de que, a lo largo de 2020, varios países árabes acordaran establecer relaciones diplomáticas con Israel, la Liga de Estados Árabes reiteró su adhesión a la solución de dos Estados en una reunión de emergencia de los ministros de Relaciones Exteriores de países árabes celebrada en El Cairo en febrero de 2021, y reafirmó su apoyo a la Iniciativa de Paz Árabe. Anteriormente, en septiembre de 2020, el Presidente Abbas había hecho un llamamiento en favor de la celebración de una conferencia internacional sobre el conflicto palestino-israelí a principios de 2021. Sin embargo, no parecen haberse adoptado medidas concretas al respecto y aún no está claro qué instancias auspiciarían dicha iniciativa.
36. Mientras tanto, se han dado pasos importantes hacia la reconciliación entre palestinos. El diálogo sobre la unidad nacional palestina ya está en marcha. Fatah y Hamás se han reunido en varias ocasiones, especialmente a partir de julio de 2020, y han podido superar algunas de sus antiguas diferencias. El 15 de enero de 2021, el Presidente Abbas anunció la celebración de elecciones, las primeras en quince años, y convocó, por decreto, elecciones legislativas, presidenciales y al Consejo Nacional de Palestina para el 22 de mayo, el 31 de julio y el 31 de agosto de 2021, respectivamente. Con la intermediación de Egipto, las facciones palestinas se reunieron dos veces en El Cairo, en febrero y marzo de 2021, para debatir las disposiciones conexas. Aunque al redactarse el presente informe subsistían interrogantes respecto de la celebración efectiva de las elecciones en las fechas anunciadas, no cabe duda de que revestirán una importancia fundamental para la legitimidad de las instituciones políticas palestinas y la revitalización de las estructuras y los procesos democráticos.

► Capítulo 2. Evolución del mercado laboral en 2020

Nuevo varapalo para un mercado laboral moribundo

37. La pandemia de COVID-19 ha golpeado los mercados laborales de todo el mundo. Además del impacto directo que el virus está teniendo en la salud y el bienestar de las personas, las medidas de salud pública, como los confinamientos y el cierre de lugares de trabajo, han infligido una sacudida sin precedentes al mercado de trabajo a escala mundial. Incluso los países que mostraban solidez antes de la crisis y parecían gozar de suficiente margen fiscal para amortiguar sus consecuencias han acusado un fuerte descenso en términos de producción, horas laborales y tasas de empleo. Por otra parte, las economías cuyo mercado laboral ya estaba maltrecho antes de la crisis y las que carecían de medios para apoyar a las empresas y a los trabajadores afectados han sufrido lo indecible.
38. El Territorio Palestino Ocupado entra de lleno en este último grupo. En Gaza, donde se concentra el 40,2 por ciento de la población palestina, el bloqueo ha causado ya catorce años de depresión económica y desindustrialización. En 2020, el PIB per cápita era un 39,2 por ciento menor que antes de comenzar el bloqueo, en 2007. La mayor parte de la población palestina que vive en la Ribera Occidental sometida a restricciones múltiples y siempre variables en términos de movilidad y acceso a los recursos productivos lleva sufriendo años de estancamiento.
39. Antes de la COVID-19, el mercado laboral palestino figuraba ya entre los peor parados del mundo. En 2019, el ratio entre el empleo y la población, indicador esencial de la capacidad de una economía para generar puestos de trabajo, fue el segundo más bajo del mundo, al no superar el 33,1 por ciento. La tasa de desempleo juvenil se situó en un 40,2 por ciento y alcanzó un 63,6 por ciento entre los jóvenes palestinos con educación superior. Estas cifras han aumentado con el tiempo a causa de la incapacidad del sector privado de generar suficientes oportunidades de empleo para un número creciente de personas en busca de trabajo. Las mujeres palestinas, sumidas en un estancamiento económico de larga duración y obligadas a superar barreras sociales para conseguir un empleo remunerado, tenían menos probabilidades de estar empleadas que las mujeres de todos los países del mundo, excepto dos.
40. Además de estas dificultades, la escasez y la disminución de los recursos de la Autoridad Palestina han frustrado en gran medida toda iniciativa tendente a prestar un apoyo significativo al mercado laboral y, desde luego, todo intento de paliar una crisis de la envergadura y la magnitud de la pandemia de COVID-19. Con un descenso del 13,7 por ciento en 2020, el PIB per cápita se ha desplomado a niveles nunca vistos desde 2010. Aunque los palestinos han experimentado ya muchas crisis económicas y financieras, la pandemia les está golpeando de manera fundamentalmente distinta. Esta diferencia reside principalmente en la incidencia directa y repentina que las medidas de salud pública decretadas en respuesta a la pandemia están teniendo en los mercados laborales. Las medidas de confinamiento y cierre de lugares de trabajo están castigando duramente a los trabajadores y a las empresas. El cierre de escuelas plantea por sí solo problemas respecto al cuidado de los niños y a la distribución de las tareas domésticas. La crisis de la COVID-19 tiene además otra característica llamativa e inherente a su propia naturaleza: azota de manera asimétrica y más intensamente a determinados sectores económicos y categorías de trabajadores que a otros.

41. Del 22 de marzo al 25 de mayo de 2020, los trabajadores y las empresas del Territorio Palestino Ocupado se vieron afectados por el cierre obligatorio de todos los lugares de trabajo, salvo los de carácter esencial. Una encuesta realizada por la PCBS sobre 2 600 establecimientos de todas las industrias más importantes reveló que, durante ese periodo, más de dos tercios de esos establecimientos permanecieron cerrados durante unas seis semanas. El 14 por ciento de los mismos declaró haber despedido a trabajadores ¹⁵. En 2021, las medidas de cierre de lugares de trabajo se mantuvieron después del 25 de mayo, aunque se aplicaron y limitaron geográficamente a sectores específicos durante periodos de tiempo determinados. Además, todas las escuelas y guarderías del Territorio Palestino Ocupado debieron suspender la enseñanza presencial durante más de seis meses entre marzo y septiembre de 2020. Algunas escuelas volvieron a abrir después de ese periodo, pero otras permanecieron cerradas hasta 2021.
42. En Israel y los asentamientos, donde trabaja uno de cada ocho palestinos empleados, se impusieron tres periodos de cierre obligatorio a todos los lugares de trabajo, salvo en los de carácter esencial: del 1.º al 25 de abril de 2020, del 25 de septiembre al 27 de octubre de 2020 y del 27 de diciembre de 2020 al 6 de febrero de 2021 ¹⁶. Antes de la pandemia, el 70 por ciento de los palestinos que trabajaban en Israel y en los asentamientos estaban empleados en los sectores de la construcción y la agricultura, cuyas actividades se consideraban esenciales durante los periodos de confinamiento. Ello no impidió que, en 2020, el empleo de los palestinos disminuyera considerablemente en estos dos sectores.

Desplome del número de horas laborales, principalmente en detrimento de las mujeres y los jóvenes

43. Además de perturbar los mercados de trabajo, la pandemia de COVID-19 ha complicado en grado sumo el análisis de la evolución del mercado de trabajo. Los tradicionales indicadores del desempleo y el empleo no reflejan las múltiples repercusiones laborales que la pandemia está teniendo en todos los países del mundo. Por ejemplo, cuando un restaurante o una fábrica cierra a causa de las restricciones decretadas a causa de la COVID-19, sus trabajadores siguen teniendo la consideración de empleados mientras subsiste la perspectiva de que regresen al trabajo una vez levantadas esas restricciones ¹⁷. Las personas consideradas como empleadas no se contabilizan en las cifras de desempleo, aunque trabajen cero horas. Además, para contar como desempleadas, estas deben estar dispuestas a aceptar cualquier empleo y buscar trabajo activamente, lo cual puede resultar imposible en tiempos de pandemia.
44. En sus diversas evaluaciones del impacto de la COVID-19 en el mundo del trabajo, la OIT se ha fijado principalmente en un indicador menos clásico, si bien harto revelador en el contexto de la actual pandemia: el número de horas laborales ¹⁸. Las pérdidas registradas por este concepto engloban las pérdidas en puestos de trabajo y la disminución del número de horas laborales de las personas empleadas. La suma de las horas laborales perdidas puede expresarse también mediante el número equivalente de puestos de trabajo a tiempo

¹⁵ Ministerio Palestino de Economía Nacional (MONE) y PCBS, «Comunicado de prensa conjunto sobre el impacto de la pandemia de coronavirus (COVID-19) en las entidades económicas/empresariales».

¹⁶ Blavatnik School of Government y Universidad de Oxford, «Rastreador de Respuestas Gubernamentales al COVID-19 de Oxford».

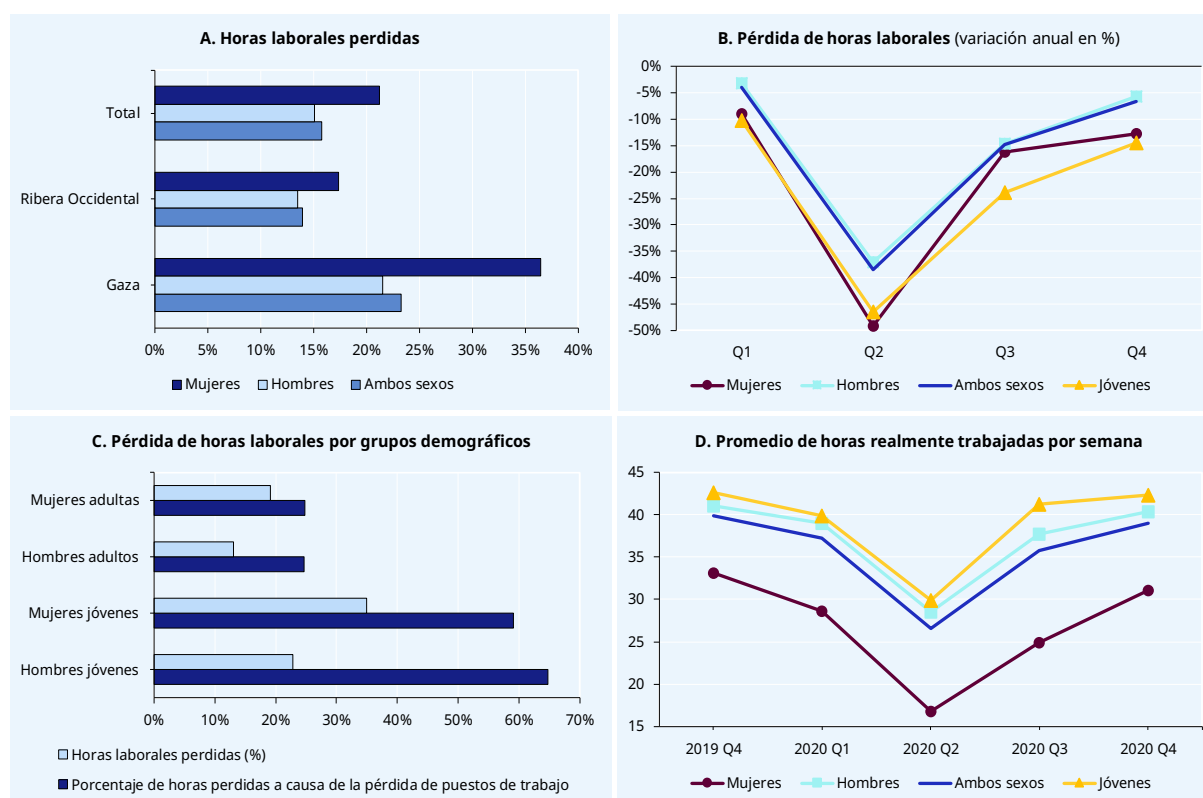
¹⁷ OIT, [Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo](#), 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 2013.

¹⁸ OIT, Observatorio de la OIT, [COVID-19 y el mundo del trabajo](#), ediciones segunda a séptima.

completo (ETC) perdidos, que refleja todos los estragos causados por la pandemia en el mercado laboral con mayor exactitud que la evolución de los tradicionales indicadores del empleo y el desempleo.

45. En el Territorio Palestino Ocupado, el número total de horas trabajadas declinó un 15,8 por ciento en 2020 (gráfico 2.1, figura A), cifra muy superior a la media del 8,8 por ciento registrada a escala mundial. Los trabajadores de Gaza fueron los más perjudicados de todos, al perder un 23,3 por ciento de horas trabajadas, aunque los trabajadores de la Ribera Occidental también acusaron un retroceso considerable, del 13,9 por ciento. Las mujeres palestinas experimentaron pérdidas significativamente mayores (21,2 por ciento) que los hombres (15,1 por ciento), y las de Gaza fueron las más castigadas, con la pérdida asombrosa de un 36,5 por ciento de las horas laborales.
46. Las restricciones más duras a la actividad económica se impusieron durante la mayor parte del segundo trimestre de 2020. Fue entonces cuando más disminuyó el número de horas laborales (38,5 por ciento) (gráfico 2.1, figura B), casi un 50 por ciento en el caso de las mujeres. Aunque el número de horas laborales experimentó un leve repunte en el tercer trimestre, era casi un 15 por ciento inferior al totalizado durante el mismo trimestre de 2019. En el cuarto trimestre se produjo una nueva recuperación, con un 6,6 por ciento menos de horas totales trabajadas que en el mismo trimestre de 2019. Las mujeres salieron peor paradas que los hombres en todos los trimestres.

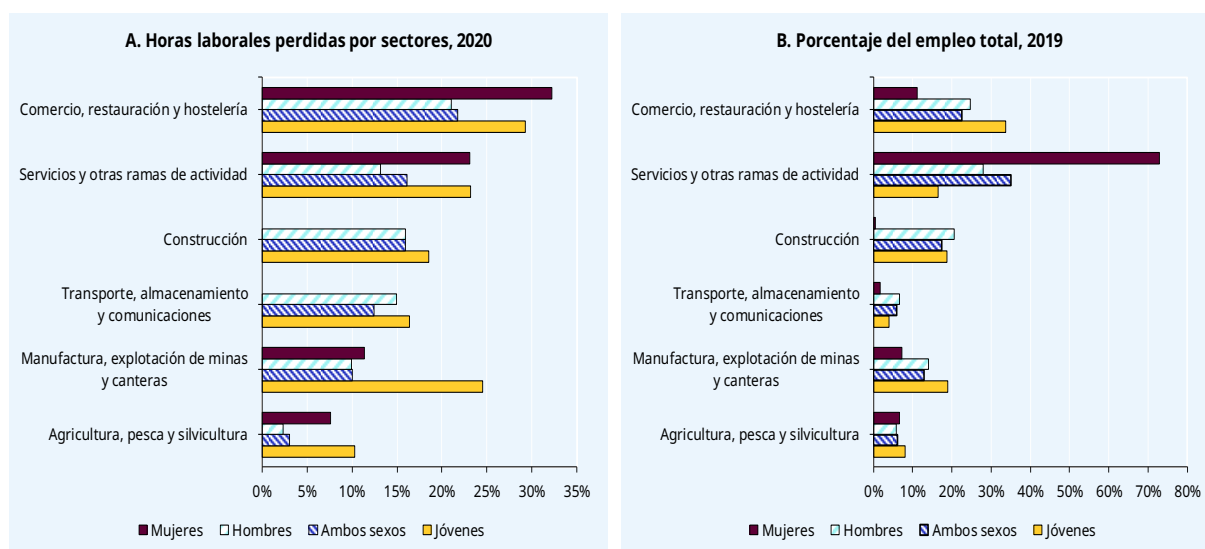
► **Gráfico 2.1. Pérdida de horas laborales en el Territorio Palestino Ocupado, 2020**



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 y 2020.

47. En 2020, la fuerza de trabajo femenina menguó un 8,1 por ciento y la masculina un 4,1 por ciento (cuadro 2.1). Las mujeres que permanecieron empleadas trabajaron en promedio un 15,8 por ciento de horas menos por semana, mientras que los hombres trabajaron un 10,1 por ciento de horas menos por semana (gráfico 2.1, figura D). De hecho, el número de mujeres desempleadas declinó en torno a un 10 por ciento, pero ello se debió a que muchas se vieron obligadas a dejar de participar en la fuerza de trabajo a causa del cierre de escuelas y guarderías. Estos datos no hacen más que evidenciar, en general, una profunda brecha de género en el impacto que la COVID-19 tiene en el mercado de trabajo palestino.
48. Antes de la pandemia, el mercado laboral ya deparaba a los jóvenes palestinos unas perspectivas extremadamente sombrías. Apenas una de cada cinco personas de entre 15 y 24 años de edad tenía un empleo, que era informal en un 83 por ciento de los casos, frente a un 47 por ciento de informalidad en el caso de los adultos. Resulta inquietante que la pandemia golpee de manera desproporcionada a los trabajadores jóvenes, tanto por la pérdida de horas laborales como de puestos de trabajo (gráfico 2.1, figura C). En 2020, el número de horas trabajadas por los jóvenes palestinos menguó un 23,8 por ciento respecto a 2019, mucho más que el número de horas trabajadas por los adultos.
49. A diferencia de los adultos, los jóvenes perdieron más horas laborales por la pérdida de su empleo que por la disminución de su horario de trabajo. Esta situación podría dejar secuelas duraderas en las perspectivas de empleo de los jóvenes. De hecho, un 49 por ciento de la caída total de la tasa de empleo registrada en 2020 correspondió a los jóvenes palestinos, que no constituían, sin embargo, más que el 18 por ciento de la fuerza de trabajo antes de la pandemia. Durante las crisis económicas, los jóvenes suelen sufrir mayores pérdidas en puestos de trabajo que los adultos, por carecer de antigüedad y quedar en primera línea cuando las empresas reducen sus plantillas. Además, antes de la pandemia, uno de cada tres jóvenes estaba empleado en los sectores más afectados por la pérdida de horas laborales y de puestos de trabajo, a saber: el comercio, la restauración y la hostelería (gráfico 2.2).

► **Gráfico 2.2. Pérdida de horas laborales y porcentaje del empleo por sectores, Territorio Palestino Ocupado**



Nota: en la figura B, los porcentajes de cada grupo demográfico suman el 100 por ciento.

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 y 2020.

- 50.** El mercado de trabajo palestino ha seguido una pauta similar a la observada en todo el mundo: la COVID-19 ha tenido una incidencia mucho mayor en el empleo y el número de horas laborales de ciertos sectores que de otros. En el comercio, la restauración y la hostelería, el número de horas laborales mermó en más de un 21 por ciento. El sector de los servicios se contrajo en total más de un 16 por ciento. El sector que registró los mejores resultados en términos de horas laborales fue el de la agricultura, donde la suma de estas horas solo disminuyó un 2,3 por ciento. Sin embargo, como este sector solo representa el 6 por ciento del empleo total y ofrece los salarios medios más bajos de todos los sectores, tiene escasa capacidad para compensar económicamente las graves crisis que atraviesan los demás sectores.
- 51.** En 2020, el número total de horas laborales perdidas en todo el Territorio Palestino Ocupado equivalió a 161 000 puestos de trabajo a tiempo completo, mientras que el empleo se contrajo en 57 000 puestos de trabajo. Ello significa que alrededor de un tercio de las horas laborales perdidas correspondió a la pérdida de puestos de trabajo y que los dos tercios restantes obedecieron a una disminución del horario de trabajo de las personas empleadas. También implica que el daño causado al mercado de trabajo ha sido mucho más extenso que el que anunciaban los indicadores tradicionales del mercado de trabajo. La tasa de desempleo, que solo aumentó marginalmente hasta el 25,9 por ciento en 2020, dista de expresar la magnitud y el alcance reales de los daños que la pandemia está causando en el mercado laboral. Ello no significa que los indicadores tradicionales no aporten información importante. De hecho, los indicadores de la participación en la fuerza de trabajo, la fuerza de trabajo potencial, los trabajadores desalentados y la medida total de subutilización de la fuerza de trabajo (SU4) ¹⁹ muestran impactos inequívocos y cuantificables y delatan, en particular, un fuerte aumento de la inactividad, un pronunciado incremento del número de trabajadores desalentados y una agravación significativa de la subutilización general de la fuerza de trabajo en general, todo lo cual ayuda a determinar con claridad las consecuencias reales que la pandemia está teniendo en el mercado laboral palestino.

► **Cuadro 2.1. Indicadores clave del mercado de trabajo, 2019-2020, Territorio Palestino Ocupado**

	2020 (%)	Pérdidas (en miles), 2020
Pérdidas en horas laborales	-15,8	161
Hombres	-15,1	127
Mujeres	-21,2	33
Jóvenes	-23,8	43

¹⁹ La medida compuesta de subutilización de la fuerza de trabajo (SU4) engloba el número de desempleados, la fuerza de trabajo potencial (que incluye a las personas deseosas de trabajar, pero cuya disponibilidad para trabajar o buscar empleo queda limitada por las condiciones existentes) 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).

	2019	2020	2019-2020
			Variación porcentual
Población de 15 años o más (en miles)	3 066	3 154	2,9
Fuerza de trabajo (en miles)	1 357	1 291	-4,9
Hombres	1 084	1 040	-4,1
Mujeres	273	251	-8,1
Jóvenes	301	263	-12,5
Empleo (en miles)	1 014	957	-5,6
Hombres	853	806	-5,4
Mujeres	161	150	-6,4
Jóvenes	180	153	-15,3
Desempleo (en miles)	344	334	-2,8
Hombres	232	234	1,0
Mujeres	112	101	-10,6
Jóvenes	121	111	-8,3
Fuerza de trabajo potencial (en miles)	124	187	50,2
Discouraged workers	73	111	51,3
Hombres	32	60	89,4
Mujeres	41	51	22,0
Jóvenes	23	35	53,8
			Variación en puntos porcentuales
Tasa de participación en la fuerza de trabajo (%)	44,3	40,9	-3,4
Hombres	69,8	65,1	-4,7
Mujeres	18,0	16,1	-1,9
Jóvenes	30,3	26,2	-4,1
Tasa de desempleo (%)	25,3	25,9	0,6
Hombres	21,3	22,5	1,2
Mujeres	41,2	40,1	-1,1
Jóvenes	40,2	42,1	1,9
Tasa de subutilización de la fuerza de trabajo - SU4 - (%)	33,0	36,3	3,3
Hombres	26,1	30,0	3,9
Mujeres	55,1	57,0	1,9
Jóvenes	48,1	53,2	5,1

Nota: los totales pueden no cuadrar a causa del redondeo. ETC = puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

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 y 2020.

Los trabajadores del sector informal, profundamente afectados por los confinamientos decretados a causa de la COVID-19

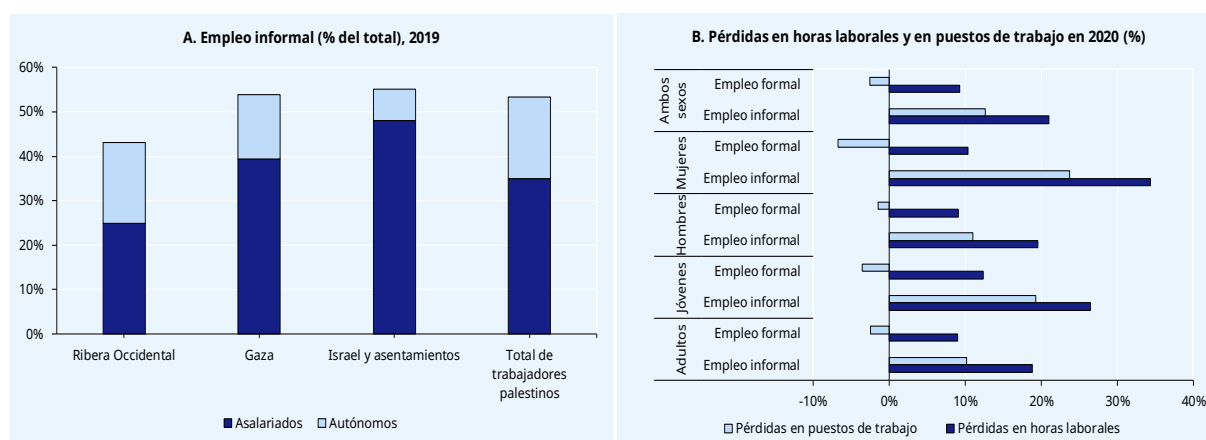
52. Antes de la pandemia, algo más de la mitad de los palestinos empleados lo estaban en el sector informal. Se considera que un trabajador está empleado en el sector informal si trabaja por cuenta propia en una empresa que opera en ese sector (definido como el conjunto de empresas del sector privado que no están registradas y no llevan una contabilidad completa de sus actividades), o si trabaja para un empleador que no paga sus cargas sociales o no le concede vacaciones anuales ni bajas por enfermedad ²⁰. También se reputan trabajadores informales todos los trabajadores familiares no remunerados. Los trabajadores informales no se benefician de las prestaciones sociales básicas que disfrutaban los trabajadores con un empleo formal. Suelen tener peor acceso a los servicios de atención de salud y pueden llegar a sufrir importantes pérdidas de ingresos en caso de enfermedad o invalidez laboral. La OIT considera que representan una de las categorías de trabajadores más vulnerables en el contexto de la pandemia de COVID-19 ²¹.
53. El empleo informal está muy extendido entre los trabajadores de todo el Territorio Palestino Ocupado, así como entre los trabajadores palestinos empleados en Israel y los asentamientos. En 2019, antes de la pandemia, la tasa más baja de empleo informal se registraba en la Ribera Occidental, donde sin embargo representaba un 43 por ciento del empleo total (gráfico 2.3, figura A). En Gaza, esta tasa llegaba a un 54 por ciento. Las diferencias existentes entre territorios se deben principalmente a la extensión de la informalidad entre los asalariados, respecto a las demás categorías de empleados, la cual es significativamente mayor en Gaza que en la Ribera Occidental. Los trabajadores palestinos de Israel y de los asentamientos son los que más probabilidades tienen de estar empleados en el sector informal, con una tasa del 55 por ciento. Ello se debe en parte a que en torno a una quinta parte de los trabajadores están empleados sin permiso y casi todos lo están de manera informal. Sin embargo, incluso entre los trabajadores palestinos con permiso de trabajo, la tasa de empleo informal rondaba el 47 por ciento y superaba aquella registrada en la Ribera Occidental. La inmensa mayoría de estos trabajadores se reputan empleados informales en la medida en que declaran no tener derecho a prestaciones sociales como pensiones, vacaciones anuales o bajas por enfermedad ²².
54. Los trabajadores palestinos del sector informal han resultado profundamente afectados por la pandemia. En 2020 perdieron, en total, un 21 por ciento de sus horas laborales, frente al sector formal, donde la pérdida solo fue del 9,3 por ciento (gráfico 2.3, figura B). También sufrieron graves pérdidas en puestos de trabajo (de casi un 13 por ciento), mientras que el empleo formal registró un leve aumento. Esto indica que las medidas de confinamiento impidieron a un amplio segmento de la fuerza de trabajo informal realizar actividades económicas y ganarse la vida. Si bien las trabajadoras del sector informal registraron las mayores pérdidas en horas laborales (un 34,3 por ciento) y en puestos de trabajo (un 23,7 por ciento), lo cierto es que todos los grupos demográficos sufrieron pérdidas sustanciales.

²⁰ OIT, *Informe de la Conferencia*, ICLS/17/2003/4, 17.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 24 de noviembre - 3 de diciembre de 2003.

²¹ OIT, *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición*.

²² PCBS, encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de 2019.

► **Gráfico 2.3. Pérdidas en horas laborales y en puestos de trabajo por tipos de empleo (formal/informal)**



Nota: en la figura B, los valores negativos indican los ingresos derivados del empleo.

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 y 2020.

El empleo disminuye drásticamente en Gaza

55. La pérdida de horas laborales es el indicio más claro del impacto general que ha tenido la pandemia en el mercado laboral, tanto en la Ribera Occidental como en Gaza. Sin embargo, las causas que explican esa pérdida de horas difieren sustancialmente entre los dos territorios. En la Ribera Occidental, donde se produjo un descenso en el total de horas trabajadas del 13,9 por ciento, casi ocho de cada diez horas laborales perdidas se debieron a la reducción del horario de trabajo de las personas empleadas, y el resto a la pérdida de puestos de trabajo. En el mercado laboral de Gaza, que es especialmente vulnerable y cuenta con un sector formal más reducido, el descenso fue mucho más marcado, y alcanzó el 23,3 por ciento. Casi seis de cada diez horas perdidas fueron consecuencia directa de la pérdida de puestos de trabajo, y el resto se debió a la reducción del horario de trabajo de las personas empleadas.
56. La diferencia de la situación entre los dos territorios se refleja claramente en los niveles de empleo y en la tasa de ocupación, que ya eran sumamente bajos antes de la pandemia. En 2020, el empleo total se redujo en un 13,3 por ciento en Gaza, mientras que en la Ribera Occidental la caída fue más moderada, del 2,2 por ciento (cuadro 2.2). La tasa de ocupación en Gaza se contrajo drásticamente al 18,8 por ciento, que es solo la mitad de la tasa registrada en la Ribera Occidental. Esto significa, en términos de población, que, por cada dos puestos de trabajo creados en la Ribera Occidental, en Gaza solo se creó uno.
57. La tasa de desempleo registró un aumento mínimo tanto en la Ribera Occidental como en Gaza porque un gran número de trabajadores y de solicitantes de empleo ya habían abandonado el mercado de trabajo. No obstante, la pandemia ha dejado en suspenso cualquier esperanza de lograr una reducción significativa del número de personas desempleadas, persistentemente muy elevado. Además, la magnitud de la subutilización de la fuerza de trabajo va mucho más allá de lo que muestran las cifras de desempleo. La fuerza de trabajo potencial, que abarca un gran número de personas que no se refleja en las estadísticas de desempleo, aumentó un 50 por ciento en 2020, y se elevó a 187 000 personas. El indicador compuesto utilizado para medir la subutilización de la fuerza de trabajo (SU4) aumentó más del 11 por ciento durante el año, de manera que el número total de fuerza de trabajo infrautilizada se cifró en 536 000 personas.

► **Cuadro 2.2. Indicadores básicos del mercado de trabajo en la Ribera Occidental y Gaza, 2019-2020**

	Ribera Occidental (%)		Gaza (%)
Pérdida de horas laborales en 2020	-13,9		-23,3
Hombres	-13,5		-21,5
Mujeres	-17,5		-34,9
Jóvenes	-21,2		-36,6
	2019	2020	2019-2020
Variación porcentual			
Fuerza de trabajo (en miles de personas)	1 357	1 291	-4,9
Ribera Occidental	881	867	-1,6
Gaza	477	424	-11,0
Empleo (en miles de personas)	1 014	957	-5,6
Ribera Occidental	619	605	-2,2
Israel y los asentamientos	133	125	-6,2
Gaza	261	227	-13,3
Desempleo (en miles de personas)	344	334	-2,8
Ribera Occidental	129	136	6,1
Gaza	215	198	-8,1
Fuerza de trabajo potencial (en miles de personas)	124	187	50,2
Ribera Occidental	11	23	108,3
Gaza	113	164	44,6
Variación en puntos porcentuales			
Tasa de actividad de la fuerza de trabajo (%)	44,3	40,9	-3,4
Ribera Occidental	46,4	44,4	-2,0
Gaza	40,9	35,3	-5,6
Tasa de desempleo (%)	25,3	25,9	0,6
Ribera Occidental	14,6	15,7	1,1
Gaza	45,2	46,6	1,4
Fuerza de trabajo subutilizada (SU4) (%)	33,0	36,3	3,3
Ribera Occidental	16,9	19,1	2,2
Gaza	57,3	62,3	5,0
Tasa de ocupación (%)	33,1	30,3	-2,8
<i>Ribera Occidental</i>	<i>39,6</i>	<i>37,4</i>	<i>-2,2</i>
Hombres	65,4	61,8	-3,6
Mujeres	12,9	12,3	-0,6
Jóvenes	24,2	21,2	-3,0

	2019	2020	2019-2020
<i>Gaza</i>	22,4	18,8	-3,6
Hombres	37,6	32,0	-5,6
Mujeres	6,9	5,5	-1,4
Jóvenes	8,8	6,0	-2,8

Nota: los totales pueden no cuadrar a causa del redondeo. En la Ribera Occidental, las pérdidas en horas de trabajo incluyen los trabajadores 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 2019 y 2020.

58. Casi nueve de cada diez palestinos que conforman la fuerza de trabajo potencial viven en Gaza, lo cual da idea de las condiciones extraordinariamente difíciles a las que se enfrentan los futuros solicitantes de empleo y emprendedores del enclave. Mucho antes de que estallara la pandemia de COVID-19, la economía estaba asfixiada por el bloqueo y los complejos procedimientos que hay que seguir para el cruce fronterizo de bienes y personas ²³. Los sectores manufacturero y agrícola de Gaza se han ido reduciendo progresivamente debido a las severas restricciones que obstaculizan el acceso a los mercados de exportación, lo que ha dejado poco margen para la creación de empleo fuera de la economía que genera la ayuda humanitaria.
59. Lamentablemente, a lo largo de 2020, Gaza apenas mejoró su capacidad para llevar a cabo intercambios comerciales. Alrededor de 3 200 camiones cargados de mercancías salieron de Gaza a través del paso fronterizo de Kerem Shalom, el 75 por ciento de los cuales transportaban mercancías con destino a la Ribera Occidental. Esta cifra sigue representando solo una ínfima parte del número de camiones que salían por ese cruce fronterizo antes de la segunda intifada en 2000. El número de camiones con mercancías importadas procedentes de Israel con destino a Gaza aumentaron ligeramente de 95 600 en 2019 a 96 700 en 2020, pero sigue siendo muy inferior a la media de 112 000 que se registró entre 2016 y 2018 ²⁴. Otros 9 700 camiones con mercancías importadas entraron en Gaza procedentes de Egipto a través del paso fronterizo de Rafah, cifra superior a los 7 600 del año anterior.
60. El suministro eléctrico en Gaza mostró cierta mejora en 2020, con un promedio de 12,7 horas al día, frente a 11,9 horas en 2019 ²⁵. Sin embargo, continúan siendo frecuentes los cortes de electricidad. Las infraestructuras siguen siendo sumamente escasas e insuficientes para dar apoyo a las actividades productivas. La única zona industrial de Gaza prosiguió sus actividades pero explotando únicamente una pequeña parte de su capacidad, a pesar de contar con un suministro continuo de electricidad.
61. La agricultura fue el único sector que no experimentó reducciones del empleo. Ello obedece sobre todo al hecho de que este sector suele cumplir una función amortiguadora en tiempos de crisis. En 2020, la fuerza de trabajo agrícola se situó por debajo de los 13 000 trabajadores, es decir, menos del 6 por ciento del empleo total. La producción de

²³ Las restricciones a la circulación de bienes y personas incluyen la prohibición de importar una amplia variedad de artículos de «doble uso» (maquinaria, equipos y otros insumos para la producción) que podrían utilizarse con fines militares. A pesar de las actualizaciones periódicas de la lista, las restricciones no se han reducido significativamente.

²⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), Territorio Palestino Ocupado, «[Gaza Crossings: Movement of People and Goods](#)».

²⁵ OCHA, «[Gaza Strip Electricity Supply](#)».

agua desalinizada, que se ha duplicado con creces, y la mejora del suministro eléctrico fueron avances positivos en 2020. Sin embargo, siguen aplicándose restricciones de acceso a zonas con potencial agrícola ubicadas cerca de la barrera de separación, lo que limita la posibilidad de ampliar la producción de cultivos. Aunque en 2019 se relajaron las restricciones sobre los límites de la zona de pesca autorizada, que alcanzó entre 12 y 15 millas náuticas de la costa, solo se permite un acceso restringido más allá de las 6 millas náuticas y el grado de acceso es variable ²⁶. En general, el sector agrícola de Gaza sigue muy limitado por las restricciones que obstaculizan el acceso a la tierra y a los recursos hídricos y por las continuas limitaciones de acceso a los mercados de exportación.

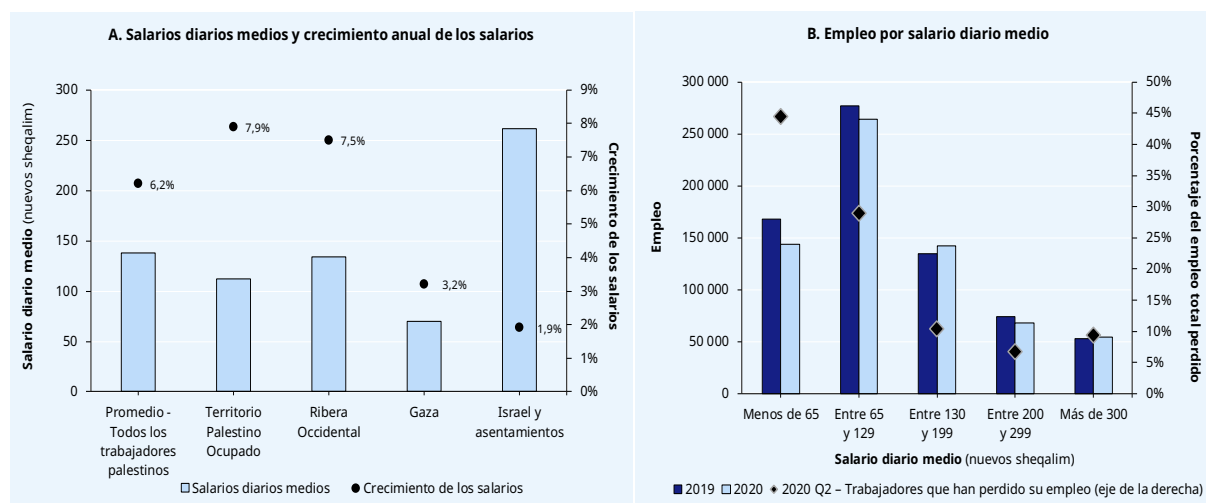
62. Se espera que un número cada vez mayor de gazatíes obtengan autorización para trabajar en Israel, lo que supondría una fuente de empleo e ingresos muy necesaria. En 2019 Israel otorgó alrededor de 7 000 permisos comerciales a trabajadores de Gaza, medida que fue acogida muy favorablemente. Sin embargo, en marzo de 2020, a raíz del inicio de la pandemia, se cerró el acceso a Israel para los titulares de esos permisos, que no pudieron trabajar en Israel el resto del año.

Los trabajadores con bajos salarios son los más afectados por la pandemia

63. La enorme magnitud del impacto de la pandemia complica enormemente las evaluaciones del mercado de trabajo regulado. También complica el análisis de los indicadores sobre los salarios. Los salarios nominales medios percibidos por los trabajadores asalariados en el Territorio Palestino Ocupado aumentaron considerablemente en 2020 y registraron un aumento del 6,2 por ciento en comparación con el año anterior (gráfico 2.4, figura A). Los salarios que experimentaron mayor crecimiento fueron los percibidos por los trabajadores asalariados de la Ribera Occidental (7,5 por ciento) seguidos por los de Gaza (3,2 por ciento) y los trabajadores palestinos asalariados en Israel y los asentamientos (1,9 por ciento).
64. A primera vista, estos aumentos salariales resultan paradójicos teniendo en cuenta el impacto negativo que ha tenido la pandemia de COVID-19 en las horas laborales y las cotas de empleo. ¿Por qué razón aumentaron los salarios durante una pandemia en la que se han producido enormes pérdidas en horas laborales y en puestos de trabajo? Para aclarar esta cuestión, es importante, en primer lugar, entender qué tipos de trabajadores se incluyen en las estadísticas sobre los salarios. En la encuesta de población activa realizada por la PCBS, los datos sobre los salarios solo se refieren a los trabajadores asalariados, que en 2020 constituían el 72,3 por ciento del empleo total palestino. Los empleadores, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares representan en conjunto el 27,7 por ciento restante y no se tienen en cuenta a la hora de realizar estimaciones salariales. Aunque los datos disponibles dan una idea de la situación de los trabajadores asalariados, no aportan información acerca de las ganancias y pérdidas de los empleadores, ni de los ingresos que los trabajadores por cuenta propia obtienen de su actividad laboral. Además, más del 60 por ciento de las personas no incluidas en las estadísticas salariales de la PCBS son trabajadores informales, que se han visto afectados de forma desproporcionada por los confinamientos.

²⁶ OCHA, «Gaza Strip: Snapshot – August 2020».

► Gráfico 2.4. Evolución de los salarios en 2020



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 y 2020.

65. El segundo factor clave que hay que tener en cuenta para entender las tendencias en materia de salarios es el de que las estimaciones de los salarios medios se efectúan en función del conjunto de trabajadores asalariados en un periodo determinado. Esto significa que si un gran número de cierto tipo de trabajadores asalariados pierden sus puestos de trabajo y esos trabajadores tienen salarios más altos o más bajos en promedio que los que permanecen empleados, se produce una variación en la composición de la fuerza de trabajo que afectaría a las estimaciones de los salarios medios. Esto es precisamente lo que ocurrió en el mercado laboral palestino durante la pandemia de COVID-19. Los datos del gráfico correspondiente a los dos primeros trimestres de 2020 ilustran las características de los trabajadores asalariados que perdieron su empleo en el segundo trimestre, en el que se registraron las mayores pérdidas en puestos de trabajo. Esos datos muestran que los trabajadores con salarios más bajos fueron golpeados de manera desproporcional respecto a los demás por las pérdidas de empleo (gráfico 2.4, figura B) ²⁷. Los trabajadores con salarios inferiores al salario mínimo establecido en 65 nuevos sheqalim al día representaron el 45 por ciento del total de los puestos de trabajo perdidos, cifra que casi duplica la proporción que representan estos trabajadores en el total del empleo asalariado. Esta circunstancia motivó que los trabajadores con ingresos más elevados constituyeran una mayor proporción del empleo total y que los salarios medios fueran más altos en 2020 por efecto de la combinación de varios factores. La realidad es que el mercado de trabajo se ha visto gravemente afectado por la pandemia de COVID-19 y los trabajadores de bajos ingresos han sido los más penalizados.
66. Por otra parte, los datos correspondientes a los dos primeros trimestres de 2020 aportan información sobre los tipos de empleo que desempeñaban esos trabajadores de bajos ingresos. La inmensa mayoría trabajaba en el sector informal y solo el 5 por ciento tenía una relación de trabajo formal. Casi la mitad de ellos se dedicaban a ocupaciones relacionadas con la industria manufacturera o a actividades relacionadas con los servicios y alrededor de una tercera parte desempeñaba ocupaciones poco calificadas. Estos datos

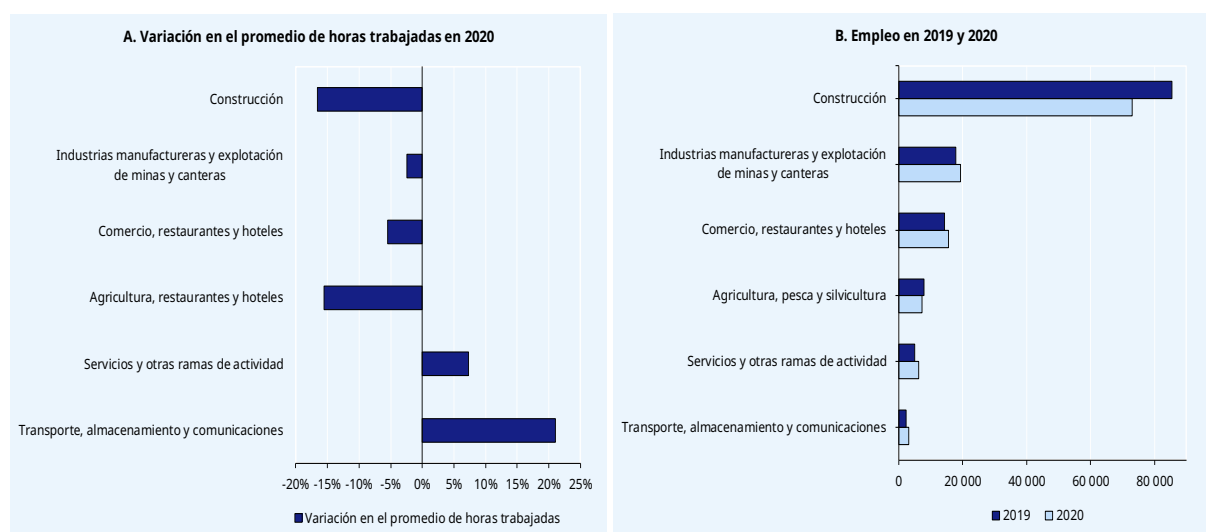
²⁷ Esta estimación se basa en el cotejo de los registros individuales de los microdatos de la encuesta de población activa del primer y segundo trimestre de 2020. El conjunto de datos cotejados representa el 43,4 por ciento de la muestra total del primer trimestre de 2020.

resultan particularmente esclarecedores del diferente impacto que la pandemia de COVID-19 ha tenido en los trabajadores palestinos, y ponen de manifiesto que los trabajadores palestinos más vulnerables se han visto afectados de forma desproporcionada por la pandemia.

El empleo disminuye en Israel y los asentamientos y sigue vigente la práctica de la intermediación para la obtención de permisos de trabajo

67. En contraste con la complejidad que entraña analizar las tendencias correspondientes a los salarios medios, las estadísticas muestran de forma inequívoca el continuo atractivo de las oportunidades de empleo en Israel, donde los salarios de los palestinos son 2,3 veces más altos en promedio que los que perciben los trabajadores del Territorio Palestino Ocupado. En promedio, los trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos ganan casi cuatro veces más por día que los trabajadores de Gaza y casi el doble que los trabajadores de la Ribera Occidental.
68. Los trabajadores palestinos empleados en Israel y los asentamientos vieron disminuir sus horas laborales en un 11,8 por ciento en 2020, sobre todo en el sector de la construcción, donde se concentran la mayoría de ellos. Las horas laborales en este sector disminuyeron en casi el 17 por ciento en 2020 (gráfico 2.5, figura A). Los palestinos empleados en el sector agrícola vieron disminuir sus horas laborales en más de un 15 por ciento, mientras que en los sectores del comercio, la restauración y la hostelería ese descenso fue de alrededor del 6 por ciento. En cambio, dos sectores, el del transporte, almacenamiento y comunicaciones y el de los servicios registraron un aumento del total de horas trabajadas. Sin embargo, estos son los sectores de la economía israelí que emplean menor número de trabajadores palestinos (por debajo de las 10 000 personas).
69. Más de la mitad de las pérdidas globales de horas laborales se debieron a la pérdida directa de puestos de trabajo. El número de palestinos que trabajan en Israel y los asentamientos cayó a 125 000, lo que supone una reducción del 6,2 por ciento (gráfico 2.5, figura B). El número de trabajadores en la construcción se redujo en más de 12 000 personas, mientras que en la agricultura el descenso fue menor. Las pérdidas en puestos de trabajo registradas en estos dos sectores no pudieron compensarse con los ligeros aumentos registrados en otros sectores.
70. En memorias anteriores de la OIT se proporcionó información sobre la práctica generalizada de la intermediación para la obtención de permisos de trabajo, en virtud de la cual los trabajadores palestinos pagan a intermediarios para obtener permisos que les permitan trabajar legalmente en Israel. En el informe del Director General del año pasado se estimó que, en 2019, los intermediarios obtuvieron unos beneficios de al menos, 119 millones de dólares, una suma muy elevada que se detrae de los salarios de los trabajadores palestinos.

► **Gráfico 2.5. Variación en el promedio de horas trabajadas (2020) y en el empleo, por sectores, trabajadores palestinos empleados en Israel y en los asentamientos, 2019-2020**



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 y 2020.

- 71.** De los 125 000 palestinos empleados en Israel y en los asentamientos en 2020, unos 78 000 trabajaban con permiso y otros 24 000 lo hacían sin permiso (cuadro 2.3). El resto eran en su mayoría habitantes de Jerusalén Oriental titulares de un documento de identidad de Israel o de Jerusalén. El empleo de los trabajadores con permiso se redujo en casi un 18 por ciento en 2020, debido a la pérdida de puestos de trabajo en el sector de la construcción, donde ocho de cada diez son trabajadores con permiso.
- 72.** El número de trabajadores que obtuvo un permiso a través de intermediarios disminuyó, hasta situarse en alrededor de 8 000 personas. Ese descenso se debió principalmente a la pérdida de puestos de trabajo. La proporción de trabajadores con permisos obtenidos a través de un intermediario se situó en el 44 por ciento, lo que supone un descenso de solo 1,1 puntos porcentuales respecto al año anterior. El costo medio mensual de un permiso aumentó el 4,4 por ciento, hasta cifrarse en casi 2 500 nuevos sheqalim. Cabe destacar que en diciembre de 2020 entró en vigor la reforma del sistema israelí de permisos de trabajo en el sector de la construcción. Se espera que esta reforma propicie el desmantelamiento del mercado de la intermediación de permisos, una mejora de las condiciones de trabajo y un entorno que permita a los palestinos que trabajan en Israel ejercer plenamente sus derechos.

► **Cuadro 2.3. Palestinos empleados en Israel y los asentamientos: principales características**

	2019	2020	Variación (%)
Trabajadores asalariados (en miles de personas)	133	125	-6,2
Trabajadores asalariados con permiso de trabajo (en miles de personas)	95	78	-17,6
Permiso obtenido mediante un intermediario (en miles de personas)	43	34	-19,7
Permiso obtenido sin intermediario (en miles de personas)	52	44	-15,9

	2019	2020	Variación (%)
Trabajadores asalariados sin permiso de trabajo (en miles de personas)	26	24	-7,8
Comisión media mensual abonada a intermediarios (en nuevos sheqalim)	2 360	2 464	4,4
			Variación en puntos porcentuales
Proporción de titulares de permisos que pagan a intermediarios (%)	45	44	-1,1

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

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 y 2020.

► Capítulo 3. La pandemia agrava el impacto de la ocupación en los derechos de los trabajadores

La mecánica de la ocupación y de la expansión de los asentamientos

- 73.** En 2020, la comunidad internacional volvió a reiterar el carácter ilegal de los asentamientos israelíes ²⁸. Pese a ello, en el año transcurrido desde la presentación del último informe del Director General sobre la situación no se ha tomado ninguna medida para poner coto a estos asentamientos y a las actividades relacionadas con ellos. De hecho, ni las restricciones impuestas en relación con la COVID-19 han impedido que en 2020 se intensificara la expansión de los asentamientos ilegales.
- 74.** La organización no gubernamental (ONG) israelí Peace Now observa que en 2020 se presentaron más proyectos para construir nuevas unidades de asentamiento que cualquier otro año desde que empezaron a registrarse tales proyectos, en 2012 ²⁹. En 2020 se superó concretamente la fase de planificación de 12 159 nuevas viviendas en la Ribera Occidental, con exclusión de Jerusalén Oriental, mientras que el año anterior se habían promovido 8 457 ³⁰; también se inició la construcción de 2 433 viviendas adicionales ³¹. Además, se publicaron licitaciones para construir más viviendas en la zona E1, lo cual alterará probablemente la continuidad territorial entre Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental y separará el norte del sur de la Ribera Occidental ³². En enero de 2021 se publicaron más licitaciones para construir otras 2 572 viviendas, 2 112 de ellas en la Ribera Occidental y 460 en Jerusalén Oriental ³³. En 2020, la expansión de los asentamientos entrañó un importante desarrollo de infraestructuras ³⁴.
- 75.** En 2020 se establecieron además 11 puestos de avanzada, considerados ilegales tanto por el derecho israelí como por el derecho internacional ³⁵, y se presentaron planes para autorizar, con efecto retroactivo, la creación de otros cuatro ³⁶. El 9 de junio de 2020, el Tribunal Supremo de Israel declaró inconstitucional la Ley de Regularización de los Asentamientos, de 2017, en la medida en que vulneraba los derechos de los palestinos a la

²⁸ Por ejemplo, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 75/97, adoptada el 10 de diciembre de 2020, *Los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado*, A/RES/75/97 (2020).

²⁹ Peace Now, «4,948 Settlement Units Advanced at October 2020 Higher Planning Council Sessions», 15 de octubre de 2020.

³⁰ Peace Now, «Settlements Data: Construction», Planes promovidos en los asentamientos de la Ribera Occidental, por años, noviembre de 2020.

³¹ Peace Now, «From De Jure to De Facto Annexation – Construction in Settlements 2020», 25 de marzo de 2021.

³² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado*, A/HRC/46/65, 15 de febrero de 2021, párr. 10.

³³ Peace Now, «Settlements Data: Construction», Licitaciones para construcciones en los asentamientos, por años (para la Ribera Occidental) y «Settlements Data: Jerusalem» Número de barrios israelíes en Jerusalén; Peace Now, «2,572 Settlement Housing Units in Tenders Are Published on the Eve of the Change in Government in Washington», 20 de enero de 2021.

³⁴ Peace Now, «The Roads Boom in 2020», 25 de marzo de 2021.

³⁵ Peace Now, «Settlements Data: Population» Número de puestos de avanzada creados, por años.

³⁶ Peace Now, «From De Jure to De Facto Annexation».

propiedad, a la igualdad y a la dignidad. Aunque mediante esta declaración evitó la regularización generalizada de los puestos de avanzada en la Ribera Occidental, no impidió regularizaciones caso por caso³⁷. Así se legalizaron con efecto retroactivo 253 viviendas ubicadas en puestos de avanzada reconocidos como «barrios» de los asentamientos existentes³⁸.

76. Se ha comunicado que los colonos israelíes han intensificado el número de ataques contra los palestinos en la Ribera Occidental durante la pandemia³⁹. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) ha informado de que los actos de violencia dirigidos en 2020 contra palestinos en el contexto de la ocupación y el conflicto dejaron un saldo de 30 muertos y 2 751 heridos. Durante el mismo periodo, los ataques de palestinos contra colonos israelíes y otros civiles causaron la muerte de 3 personas e hirieron a 58. Pese a los recientes esfuerzos para obligar a los colonos violentos a respetar la legalidad, las lagunas persistentes desde antiguo siguen generando un «clima de impunidad»⁴⁰. De hecho, la ONG israelí B'Tselem ha documentado al menos 26 ataques violentos de colonos cometidos contra palestinos en presencia de las fuerzas de seguridad israelíes entre el 21 de diciembre de 2020 y el 24 de enero de 2021⁴¹. El Departamento de Estado de los Estados Unidos ha tomado nota de alegatos según los cuales las fuerzas de seguridad concentraban sus intervenciones de manera desproporcionada en las barriadas palestinas de Jerusalén Oriental⁴².
77. Las autoridades israelíes han acelerado las demoliciones y la incautación de bienes palestinos. La OCHA ha comunicado que en 2020 se demolieron 854 estructuras en la Ribera Occidental, lo cual representa un aumento respecto a las 628 demoliciones registradas en 2019⁴³. En el primer trimestre de 2021, la media mensual de estructuras atacadas (de 117) fue un 65 por ciento superior a la media (de 71) registrada en 2020⁴⁴. Casi un 90 por ciento de las demoliciones efectuadas en la zona C en febrero de 2021 se realizaron sin previo aviso, lo cual representa un aumento considerable respecto al 30 por ciento registrado en 2020⁴⁵. La inmensa mayoría de las demoliciones se justificaron por el hecho de que las autoridades israelíes no habían otorgado los preceptivos permisos de edificación, casi imposibles de conseguir para los palestinos⁴⁶. Existen «denuncias fidedignas según las cuales las autoridades municipales de Jerusalén ponen trabas insuperables a los palestinos a fin de impedirles obtener permisos de construcción»⁴⁷. Por su parte, el Subcomité de Planificación y Concesión de Licencias, adscrito al Consejo Superior de Planificación de la

³⁷ Tribunal Superior de Justicia, *Silwad Municipality et al. v. Knesset et al.*, sentencia 1308/17, 9 de junio de 2020; Adalah, «[Initial analysis of the Israeli Supreme Court's decision in the Settlements Regularization Law Case](#)», 15 de junio de 2020.

³⁸ ACNUDH, *Asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado*, párr. 18.

³⁹ OCHA, «[Data on Casualties](#)», consultado el 16 de abril de 2021.

⁴⁰ OCHA, «[Unprotected: Settler Attacks against Palestinians on the Rise Amidst the Outbreak of COVID-19](#)», *The Humanitarian Bulletin – June-July 2020*, 22 de junio de 2020.

⁴¹ B'Tselem, «[All Foreseen and Not Prevented: Spike in settler violence backed and encouraged by state](#)», 28 de enero de 2021.

⁴² Estados Unidos de América, Departamento de Estado, *2020 Country Reports on Human Rights Practices: Israel, West Bank and Gaza*, 2020.

⁴³ OCHA, «[Data on demolition and displacement in the West Bank](#)», consultado el 16 de abril de 2021.

⁴⁴ OCHA, *West Bank demolitions and displacement: An overview – February 2021*, 16 de marzo de 2021.

⁴⁵ OCHA, *West Bank demolitions and displacement: An overview – February 2021*.

⁴⁶ OCHA, «[Peak in demolitions and confiscations amidst increasing denial of the right to justice](#)», *The Humanitarian Bulletin – October-December 2020*, 8 de diciembre de 2020.

⁴⁷ Estados Unidos, Departamento de Estado, *2020 Country Reports on Human Rights Practices: Israel, West Bank and Gaza*.

Administración Civil, desestimó 179 de los 218 recursos presentados en 2020 contra órdenes de demolición; los 39 casos restantes siguen pendientes de decisión ⁴⁸. En 2020 se intensificó el uso de ordenanzas militares e instrumentos legislativos para obstaculizar la impugnación de las demoliciones ante los tribunales israelíes ⁴⁹. Además, en 2020, una remodelación administrativa desembocó en la creación del nuevo Ministerio de Asuntos de los Asentamientos de Israel, dotado, según los medios de comunicación israelíes, con un cuantioso presupuesto para localizar las construcciones palestinas no autorizadas en la zona C ⁵⁰.

Los derechos de los trabajadores en la Ribera Occidental ocupada

- 78.** Las restricciones administrativas y físicas a la circulación impuestas por la ocupación y sumadas al riesgo de actos de violencia contra las personas y los bienes socavan sin cesar la capacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos en la Ribera Occidental. En 2020, la limitación de los desplazamientos vinculada a la pandemia agravó el impacto de las restricciones impuestas desde antiguo por la ocupación. El «sistema de medidas físicas y administrativas de varios niveles» se traduce en obstáculos físicos, como puestos de control; en requisitos burocráticos y administrativos, como la preceptiva obtención previa de permisos, y en la restricción o la prohibición de acceder a determinadas zonas, como las denominadas «zonas de tiro» ⁵¹. También conviene poner de relieve tres factores que son particularmente evidentes.
- 79.** En primer lugar, el fortísimo incremento de las confiscaciones de material, las demoliciones y los desplazamientos en la Ribera Occidental repercute directamente en los medios de subsistencia de los palestinos. De las 283 estructuras privadas que fueron demolidas en 2020 en la zona C y en Jerusalén Oriental, 139 constituían una fuente principal de sustento. En ellas había talleres, pequeñas fábricas, refugios de animales, granjas avícolas e invernaderos ⁵². Las comunidades beduinas y de pastoreo se llevaron la peor parte, pues en 2020 se demolieron 266 estructuras que les pertenecían en la Ribera Occidental, incluidas aquellas ubicadas en el interior o cerca de la zona E1 de un plan de asentamiento que expone a 18 comunidades beduinas a mayor riesgo de desplazamiento forzoso ⁵³. En febrero de 2021, las autoridades israelíes confiscaron o demolieron, en cinco ocasiones diferentes, 82 estructuras de la comunidad de pastoreo de Humsa-Al Bqai'a, en el norte del valle del Jordán ⁵⁴. Es importante mencionar que las comunidades agrícolas y de pastoreo palestinas dependen esencialmente de las actividades de subsistencia de pequeña escala y apenas tienen margen de recuperación en caso de desalojo o demolición de sus estructuras ⁵⁵.

⁴⁸ Peace Now, «(Dis)Approvals for Palestinians in Area C – 2009-2020», 31 de enero de 2021.

⁴⁹ OCHA, *West Bank demolitions and displacement: An overview – December 2020*, 19 de enero 2021.

⁵⁰ Hagar Shezaf, «Israel's Settlement Affairs Ministry Gets \$6 Million to Survey Unauthorized Palestinian Construction», *Haaretz*, 11 de septiembre de 2020.

⁵¹ OCHA, «Longstanding access restrictions continue to undermine the living conditions of West Bank Palestinians», *The Humanitarian Bulletin – March-May 2020*, 8 de junio de 2020.

⁵² Al-Haq, *Al-Haq Annual Field Report on Human Rights Violations in 2020*, 2 de marzo de 2021; véase también OCHA, «Breakdown of Data on Demolition and Displacement in the West Bank».

⁵³ OCHA, «Breakdown of Data on Demolition and Displacement in the West Bank»; OCHA, *West Bank demolitions and displacement: An overview – December 2020*.

⁵⁴ OCHA, *West Bank demolitions and displacement: An overview – February 2021*.

⁵⁵ Food Security Sector, *Livelihood assets demolitions response guidelines*, 3.

80. En segundo lugar, los ataques violentos perpetrados por colonos cerca de los asentamientos y de los puestos de avanzada ⁵⁶ se dirigen a menudo a tierras agrícolas palestinas ⁵⁷, lo cual repercute directamente en la capacidad de explotación agraria y en los medios de subsistencia de los palestinos. Así lo evidencia en particular la fuerte intensificación de los enfrentamientos violentos durante las cosechas de trigo y aceituna ⁵⁸. En los dos primeros meses de la temporada de cosecha de la aceituna de 2020, 26 agricultores fueron heridos, más de 1 700 olivos fueron quemados o dañados de alguna forma y grandes cantidades de producción fueron robadas por colonos israelíes ⁵⁹, que también atacaron a agricultores palestinos mientras trabajaban la tierra o pastoreaban ovejas ⁶⁰. Se han denunciado además daños a las tierras agrícolas ⁶¹.
81. En tercer lugar, la imposición de complejos obstáculos administrativos pueden dificultar el acceso de los trabajadores palestinos a sus tierras, sobre todo en la denominada zona de separación ⁶². Se ha señalado que las restricciones a la circulación son un factor de inestabilidad económica en los territorios ocupados ⁶³. En 2020, siete agricultores del noroeste de la Ribera Occidental acudieron al Tribunal Superior porque el ejército israelí había reducido de forma gradual tanto el número de permisos de acceso a las tierras de la zona de separación como los usos permitidos de estas, lo cual provocó una caída del 90 por ciento de sus ingresos desde que la construcción de la barrera de separación 15 años antes ⁶⁴. En 2020, el acceso a las tierras se tornó aún más complicado después de que la Autoridad Palestina suspendiera la coordinación con las autoridades israelíes ⁶⁵. No obstante, también se relajaron otras restricciones. Por ejemplo, una acción incoada ante el Tribunal Superior desembocó en la anulación del procedimiento de 2019 que limitaba el número de días en que los agricultores podían acceder a la tierra en la zona de separación en virtud de un sistema de cuotas ⁶⁶. Asimismo, en gran parte de la Ribera Occidental subsistió la tendencia a sustituir los cortes de carretera por puestos de control parciales y barreras «flexibles» que, en su mayoría, permanecen abiertas ⁶⁷.

⁵⁶ OCHA, «Unprotected: Settler Attacks against Palestinians on the Rise Amidst the Outbreak of COVID-19».

⁵⁷ Oficina del Representante de la Unión Europea (Ribera Occidental y Franja de Gaza, OOPS), *Six-month Report on Israeli Settlements in the Occupied West Bank, Including East Jerusalem: Reporting Period January-July 2020*, marzo de 2021, sección 4.5.

⁵⁸ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Aplicación de la Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, S/2020/555, 18 de junio de 2020, párr. 29. Por lo que respecta a la cosecha de trigo, véase Yaniv Kubovich, Hagar Shezaf y Jack Khoury, «A Palestinian Family Was Farming Wheat, Then Soldiers Arrived and They Were Shot», *Haaretz*, 25 de mayo de 2020.

⁵⁹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Aplicación de la Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, S/2020/1234, 16 de diciembre de 2020, párr. 50.

⁶⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Aplicación de la Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad*, 18 de junio de 2020, párrs. 31-32.

⁶¹ OCHA, *West Bank demolitions and displacement: An overview – December 2020*.

⁶² La «zona cerrada» 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.

⁶³ Machsom Watch, «*The Bureaucratic Maze of the Occupation*».

⁶⁴ HaMoked, *HaMoked to the HCJ: Dismantle 6 Kilometers of the Separation Barrier in the West Bank; This Section Dispossesses Farmers with No Security Rationale*, 3 de junio de 2020.

⁶⁵ OCHA, «*2020 olive harvest season: low yield amidst access restrictions and settler violence*», *The Humanitarian Bulletin – October-December 2020*, 13 de enero de 2021.

⁶⁶ HaMoked, «*2020 Annual Activity Report*».

⁶⁷ OCHA, «*Longstanding access restrictions continue to undermine the living conditions of West Bank Palestinians*».

82. Por otra parte, se ha comunicado a los miembros de la misión que la situación seguía siendo problemática en Jerusalén Oriental, donde las restricciones vinculadas a la pandemia habían ampliado aquellas impuestas por la ocupación. Por ejemplo, la OCHA ha informado de que las medidas de lucha contra la pandemia dificultaban la vida de unos 400 palestinos titulares de documentos de identidad de la Ribera Occidental residentes entre la barrera de separación y los límites del municipio de Jerusalén declarados por Israel, que además de no estar autorizados a entrar en Jerusalén Oriental, quedaban separados físicamente del resto de la Ribera Occidental ⁶⁸.
83. También se ha comunicado que, por falta de información, solo una minoría de las pequeñas empresas y microempresas palestinas radicadas en Jerusalén Oriental solicitaban ayudas estatales por la COVID-19. Tantos años de restricciones han erosionado la resiliencia de las empresas palestinas. La legislación sobre la propiedad sigue facultando a las autoridades israelíes a embargar los pequeños comercios de la Ciudad Vieja por causa de endeudamiento. La prohibición impuesta desde antiguo por el Gobierno de Israel a la Cámara de Comercio de Jerusalén de operar en el ámbito del municipio ⁶⁹ impide a las empresas palestinas acudir a los servicios de esa institución cuando más los necesitan. Asimismo, se ha comunicado a los miembros de la misión que las fuerzas de seguridad israelíes impiden a los dirigentes sindicales de la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) llevar a cabo sus actividades en Jerusalén Oriental.

Derechos de los trabajadores en el bloqueo de Gaza

84. Los confinamientos impuestos a lo largo de 2020 por motivos de salud pública han agravado los efectos del bloqueo de Gaza y deteriorado las condiciones de vida, ya de por sí difíciles, de la población. Esta situación afecta cada vez más a las mujeres y a los jóvenes; se ha comunicado que en 2020 se incrementó el número de casos de violencia de género ⁷⁰, feminicidio y tentativas de suicidio, y aumentó de manera significativa el número de llamadas dirigidas a las permanencias telefónicas de urgencia y a los servicios de atención telefónica ⁷¹.
85. Las restricciones derivadas de la ocupación siguen obstaculizando especialmente las actividades agrícola y pesquera en las zonas de acceso restringido. En 2020, el acceso a estas zonas se limitó «de forma intermitente y sin previo aviso» ⁷² en respuesta al lanzamiento de proyectiles y globos incendiarios hacia Israel. Según la OCHA, las fuerzas israelíes abrieron fuego en numerosas ocasiones cerca de la valla perimetral que rodea Gaza y hacia el mar, aparentemente para restringir el acceso de los palestinos a esas zonas ⁷³. La organización Al-Haq registró más de 73 ataques israelíes contra pescadores palestinos frente a las costas de Gaza ⁷⁴.

⁶⁸ OCHA, «16 Years After the International Court of Justice Advisory Opinion, Some 11,000 Palestinians Are Still Isolated by the Barrier», *The Humanitarian Bulletin* – August - September 2020, 25 de agosto de 2020.

⁶⁹ Estados Unidos, Departamento de Estado, *2020 Country Reports on Human Rights Practices: Israel, West Bank and Gaza*.

⁷⁰ OCHA «A crisis within a crisis: fighting Gender-Based Violence (GBV) during COVID-19», *The Humanitarian Bulletin* – March-May 2020, 2 de junio de 2020.

⁷¹ OCHA «Deterioration in the mental health situation in the Gaza Strip», *The Humanitarian Bulletin* – August-September 2020, 5 de octubre de 2020.

⁷² Al-Haq, *Al-Haq Annual Field Report on Human Rights Violations in 2020*.

⁷³ Por ejemplo, OCHA, «Gaza Strip: Snapshot – May 2020», 26 de junio de 2020.

⁷⁴ Al-Haq, *Al-Haq Annual Field Report on Human Rights Violations in 2020*.

Los Palestinos en el mercado de trabajo israelí: posibilidades emergentes, vulnerabilidad continua

86. Desde el último informe que el Director General presentó sobre la situación, se han observado importantes novedades en relación con el empleo de los trabajadores palestinos en el mercado de trabajo israelí. Los miembros de la misión han tomado nota con interés de que la anhelada reforma del sistema de permisos entró por fin en vigor el 6 de diciembre de 2020, en el sector de la construcción, y el 21 de marzo de 2021, en el sector de la industria y los servicios. Se proyecta hacerla extensiva al sector agrícola. Esta reforma se deriva de las conclusiones formuladas en agosto de 2020 por el Contralor del Estado de Israel, según las cuales el tráfico de permisos de trabajo y las comisiones de contratación ilegalmente cobradas a los trabajadores palestinos por los empleadores e intermediarios se debieron, en parte, a la inaplicación de las anteriores medidas de reforma anunciadas por primera vez en 2016 ⁷⁵.
87. Se ha informado a los miembros de la misión de que esta reforma tiene por objeto permitir a los trabajadores palestinos trabajar en Israel sin depender de un empleador específico. El cambio más significativo reside en que las cuotas de permisos ya no están vinculadas a los empleadores y no pueden ser objeto de comercio. Según la nueva normativa, los trabajadores son «dueños» de sus permisos, que son válidos durante períodos definidos y en sectores determinados. En el sector de la construcción, los trabajadores disponen de un plazo adicional de sesenta días para solicitar un permiso de búsqueda de empleo ⁷⁶. Ese plazo se reduce a diez días en el sector de la industria y los servicios ⁷⁷. En vez de seguir asignando a cada empleador una cuota de trabajadores palestinos, fórmula que permitía comerciar con los permisos inutilizados, la normativa fija ahora cuotas por sectores ⁷⁸. Ello permite a los empleadores inscritos contratar todos los trabajadores palestinos que acepten estar empleados por ellos, en función de las cuotas de permisos de trabajo disponibles y por el orden en que presentan sus solicitudes de contratación ⁷⁹. Cada permiso se expide para la contratación directa de un trabajador por un empleador inscrito, sin que sea posible transferir trabajadores a otros empleadores ⁸⁰. El incumplimiento de la normativa se pena con sanciones administrativas o multas y es perseguible ⁸¹. Los interlocutores de la dependencia israelí de Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios han comunicado a los miembros de la misión que, junto con la reforma del sistema de permisos, se introducirá una aplicación, accesible por dispositivos móviles y en línea, que conectará a los empleadores israelíes inscritos con los trabajadores palestinos solicitantes de empleo. Esta aplicación debería estar disponible a partir de julio de 2021.

⁷⁵ Contralor del Estado de Israel, «Civil Administration Staff Officers in the Judea and Samaria Region», *Annual Report 70C*, 2020 (traducción oficiosa al inglés), 2-3.

⁷⁶ *Regulation on the Employment of Palestinian Workers in the Construction Industry in Israel*, 6 de enero de 2021, párrs. B.6, B.9-11 (traducción oficiosa al inglés).

⁷⁷ *Regulation on the Employment of Palestinian Workers in the Industry and Services Sector in Israel*, 1.º de marzo de 2021, párrs. B.8-9 (traducción oficiosa al inglés).

⁷⁸ *Palestinian Workers in Construction*, párr. B.2; *Palestinian Workers in Industry and Services*, párr. B.2.

⁷⁹ *Palestinian Workers in Construction*, párr. B.12; *Palestinian Workers in Industry and Services*, párr. B.10.

⁸⁰ *Palestinian Workers in Construction*, párr. C.3; *Palestinian Workers in Industry and Services*, párr. C.3.

⁸¹ *Palestinian Workers in Construction*, párr. B.14; *Palestinian Workers in Industry and Services*, párr. B.12.

88. Tres meses después de su entrada en vigor, la reforma ha suscitado reacciones dispares en el sector de la construcción. Se reconoce en general que no podrá surtir todos sus efectos mientras no se concencie a los trabajadores y mientras no se instaure la aplicación de conexión entre los empleadores y los trabajadores. También será fundamental que se permita y, posteriormente, se obligue a pagar los salarios por transferencia bancaria y no en efectivo, contrariamente a la práctica actual. Algunos interlocutores han destacado los objetivos y el potencial positivos de la reforma, mientras que otros se han mostrado escépticos, sobre todo porque los intermediarios siguen presentes en el sistema y muchos palestinos pagan todavía comisiones de intermediación. Otros interlocutores han echado en falta la cooperación y la coordinación con la Autoridad Palestina previstas en el Protocolo de París y lamentado que no se haya consultado lo suficiente a los interlocutores sociales israelíes. De conformidad con el citado Protocolo, «[l]a parte palestina tendrá el derecho de regular el empleo de los trabajadores palestinos en Israel por conducto del servicio de empleo palestino, y el servicio de empleo israelí cooperará y efectuará la coordinación necesaria a ese respecto»⁸².
89. Se ha comunicado a los miembros de la misión que la iniciativa interministerial israelí encaminada a elaborar y aplicar su plan de acción contra la trata de personas, bajo la coordinación del Ministerio de Justicia, también debe beneficiar a los trabajadores palestinos, y que la introducción efectiva de la reforma del sistema de permisos habrá de coadyuvar a ese mismo objetivo. En el informe que el Departamento de Estado de los Estados Unidos presentó en 2020 sobre la trata de personas se reconocieron los esfuerzos considerables y constantes del Gobierno israelí en ese ámbito. Sin embargo, también se indicó que algunos empleadores del sector de la construcción cobraban a los trabajadores palestinos comisiones y gastos mensuales ilegales y que muchos empleadores transferían trabajadores palestinos a otros empleadores, los cuales quedaban por tanto expuestos al trabajo forzoso⁸³.
90. El número de accidentes del trabajo sufridos por los trabajadores palestinos en Israel sigue siendo preocupante. Aunque las cifras comunicadas a este respecto por las autoridades palestinas e israelíes no son directamente comparables entre sí, apuntan a una reducción en 2020. Si bien las autoridades israelíes han adoptado medidas para mejorar la seguridad y salud en el trabajo en las obras de construcción, es posible que esa reducción se deba en cierta medida a una disminución del 15 por ciento del número de palestinos que trabajaron en Israel durante el año. Según las cifras del Ministerio de Trabajo palestino, que no se desglosan por sectores, en 2020 hubo 47 muertes de trabajadores palestinos en Israel, 23 de las cuales ocurrieron en los lugares de trabajo y se registraron como accidentes laborales; también hubo 7 000 heridos⁸⁴. Estos datos indican una disminución frente a las 28 muertes en el lugar de trabajo que el Ministerio registró en 2019. Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales de Israel, que sí desglosa sus datos por sectores, ha comunicado que 10 trabajadores palestinos murieron en obras de construcción israelíes en 2020, frente a 12 en 2019⁸⁵. Los miembros de la misión han sido informados de las continuas iniciativas de los ministerios de Trabajo palestino e israelí, la

⁸² Acuerdo Gaza-Jericó, anexo IV, [Protocolo sobre Relaciones Económicas entre el Gobierno del Estado de Israel y la OLP, representando al pueblo palestino](#), París, 29 de abril de 1994, artículo VII, párr. 1.

⁸³ Estados Unidos, Departamento de Estado, [2020 Trafficking in Persons Report: Israel](#), junio de 2020.

⁸⁴ Autoridad Palestina, «A List Palestinian Workers Who Died Inside the Green Line in 2020» (no publicado) y «Israeli Violations against Labour 2020» (no publicado).

⁸⁵ Israel, Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales, «Recent Governmental Actions Linked to Palestinian Workers in Israel Presented to the ILO Mission at a Virtual Meeting on March 16, 2021» (no publicado).

PGFTU, la Federación General del Trabajo de Israel (Histadrut) y la Asociación de Industriales de Israel para sensibilizar a los trabajadores palestinos en Israel respecto a la seguridad y salud en el trabajo, con inclusión de los aspectos relativos a la COVID-19. Según el Ministerio de Trabajo de Israel, en 2020 se realizaron 12 250 inspecciones en el sector de la construcción (lo cual representó un aumento del 47 por ciento) y se dictaron 5 532 órdenes de seguridad, de las cuales 2 977 disponían el cierre de la obra durante al menos cuarenta y ocho horas ⁸⁶. No obstante, se ha denunciado que, desde su establecimiento en 2019, la unidad de policía encargada de investigar los accidentes mortales o graves ocurridos en lugares de trabajo no ha efectuado ni siquiera 10 investigaciones ⁸⁷.

91. Las repercusiones que las medidas vinculadas a la COVID-19 han tenido en los derechos y las condiciones de los trabajadores palestinos en Israel delatan la persistencia de problemas estructurales. Durante los primeros confinamientos impuestos en Israel a causa de la COVID-19, los palestinos que trabajaban en los sectores considerados esenciales, como los de la construcción y la agricultura, solo podían continuar trabajando si en lugar de cruzar la frontera todos los días permanecían en Israel. A este respecto, se ha comunicado a los miembros de la misión que muchos trabajadores palestinos dormían en alojamientos de mala calidad ⁸⁸. Algunos veían incluso descontado de su salario el costo de ese alojamiento o debían reembolsarlo al empleador trabajando horas extraordinarias ⁸⁹. Otros eran abandonados en los puestos de control sin atención médica por temerse que hubieran contraído la COVID-19 ⁹⁰, y otros más se veían confiscar los documentos de identidad por los empleadores ⁹¹. Los miembros de la misión han sido informados de que, durante los confinamientos por la COVID-19, se toleraba el paso a Israel por algunos boquetes abiertos en la barrera de separación. Parece ser que algunos trabajadores que cruzaban de este modo lo hacían por carecer de permiso ⁹², otros para evitar las largas colas en los puestos de control y otros para no tener que pernoctar en Israel. Estos pasos no autorizados eran imprevisibles y peligrosos.
92. Las normativas gubernamentales promulgadas en mayo y agosto de 2020 permitieron aclarar los derechos y responsabilidades en materia de alojamiento y seguro médico respecto a los trabajadores palestinos durante el tiempo que permaneciesen en Israel ⁹³. Los servicios de inspección del trabajo y de control de la legalidad, en particular el Comisionado para los Derechos de los Trabajadores Extranjeros, prestaron asesoramiento e iniciaron investigaciones, aún en curso, sobre alegatos relativos al alojamiento de mala calidad proporcionado por algunos empleadores. En 2020, el Comisionado recibió 69 quejas o consultas de empleadores y 35 de trabajadores palestinos sobre las medidas relativas a

⁸⁶ Israel, Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales, «Recent Governmental Actions Linked to Palestinian Workers in Israel».

⁸⁷ Estados Unidos, Departamento de Estado, *2020 Country Reports on Human Rights Practices: Israel, West Bank and Gaza*.

⁸⁸ Por ejemplo, Nir Hasson, «Palestinian Workers Forced to Sleep in Trash-sorting Plant because Employers Feared Coronavirus Lockdown», *Haaretz*, 14 de julio de 2020.

⁸⁹ Walid Habbas, «West Bank-Israel Wall During COVID-19: Migrant Labour Upends Border Function», *Borders in Globalization Review*, 2(1) (Fall/Winter 2020), 56.

⁹⁰ Autoridad Palestina, «Israeli Violations against Labour 2020».

⁹¹ Estados Unidos, Departamento de Estado, *2020 Trafficking in Persons Report: Israel*.

⁹² Cabe señalar que el Contralor del Estado de Israel constató que en la Ribera Occidental no se ha hecho cumplir el uso de los permisos de trabajo: Contralor del Estado de Israel, *Annual Report* (traducción oficiosa al inglés), 2-3.

⁹³ Estados Unidos, Departamento de Estado, *2020 Country Reports on Human Rights Practices: Israel, West Bank and Gaza*.

- la COVID-19 ⁹⁴. Tanto los interlocutores palestinos como los israelíes han informado a los miembros de la misión de que apenas se han presentado quejas formales, posiblemente porque los trabajadores palestinos temían perder su empleo.
- 93.** La pandemia ha revelado también graves fallos respecto a las prestaciones sociales debidas a los trabajadores palestinos. Por ejemplo, en Israel los trabajadores palestinos no tenían derecho a prestaciones por desempleo israelíes durante los confinamientos por la COVID-19. «Mientras los trabajadores israelíes percibieron hasta el 75 por ciento de su salario mensual en concepto de prestaciones por desempleo, decenas de miles de palestinos estuvieron meses sin cobrar la menor remuneración» ⁹⁵. En lo referente a las demás prestaciones sociales de los trabajadores palestinos en Israel, existía una falta generalizada de claridad, y los interlocutores coincidían en que los trabajadores percibían a menudo todas las prestaciones a las que tenían derecho.
- 94.** Los interlocutores israelíes y palestinos han indicado sus acciones respectivas en relación con las cuantías retenidas a los palestinos empleados en Israel que han permanecido acumuladas en un fondo en lugar de ser abonadas a los trabajadores. Concretamente, las autoridades de Israel han comunicado a los miembros de la misión que, en 2022, un fondo de pensiones privado israelí comenzará a gestionar las prestaciones de jubilación de los palestinos, incluidos los cuantiosos fondos acumulados, pese a que el Protocolo de París contempla que las contribuciones se transfieran a una institución palestina ⁹⁶. Entretanto, las autoridades palestinas han seguido realizando investigaciones para determinar los importes adeudados y las opciones jurídicas existentes respecto a los fondos acumulados en concepto de pensiones y seguro de enfermedad.
- 95.** Cuando se redactó el presente informe ya había comenzado la campaña de vacunación palestina contra la COVID-19; pese a ello, la disponibilidad de vacunas seguía siendo motivo de grave preocupación ⁹⁷. Israel ha ampliado su programa de vacunación para incluir en él a los palestinos de Jerusalén Oriental y, desde marzo de 2021, también a los palestinos de la Ribera Occidental titulares de un permiso de entrada en Israel ⁹⁸. Sin embargo, su programa no comprende a los palestinos que trabajan sin permiso. Mientras la mayoría de los palestinos de la Ribera Occidental y Gaza siguen esperando la vacuna, esta ya ha sido ofrecida y administrada a la mayoría de la población israelí adulta. Cinco ONG israelíes y palestinas han solicitado al Tribunal Superior que Israel garantice sin demora vacunas para los palestinos, en cumplimiento de las obligaciones jurídicas, morales y éticas derivadas de la ocupación de la Ribera Occidental y Gaza ⁹⁹.
- 96.** Por su parte, los sindicatos israelíes siguen propugnando la protección efectiva de los derechos y condiciones de los trabajadores palestinos. La Histadrut asiste a los trabajadores

⁹⁴ Israel, Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales, «Recent Governmental Actions Linked to Palestinian Workers in Israel».

⁹⁵ CSI, *Workers' Rights in Crisis: Palestinian Workers in Israel and the Settlements*, 2021, 14.

⁹⁶ Acuerdo Gaza-Jericó, anexo IV, Protocolo sobre Relaciones Económicas entre el Gobierno del Estado de Israel y la OLP, representando al pueblo palestino, París, 1994. De conformidad con el artículo VII, 4 y 5, «Israel transferirá, mensualmente, a una institución pertinente en materia de pensiones que establezca la Autoridad Palestina las deducciones para pensiones recaudadas [...]. Una vez recibidas las deducciones, la Autoridad Palestina y sus instituciones sociales pertinentes asumirán la plena responsabilidad [...] respecto a los derechos de pensión y otras prestaciones sociales de los palestinos empleados en Israel [...]».

⁹⁷ OCENU, «Security Council Briefing on the Situation in the Middle East, Reporting on UNSCR 2334», 25 de marzo de 2021.

⁹⁸ OCENU, «Security Council Briefing on the Situation in the Middle East, Reporting on UNSCR 2334», 25 de marzo de 2021.

⁹⁹ Physicians for Human Rights, «5 Israeli & Palestinian Organizations: Demanding Israel Immediately Secure a Uniform Supply of Vaccines to the Palestinian Population», 25 de marzo de 2021.

palestinos para concienciarlos de sus derechos, en particular mediante centros de acogida que atienden en árabe y una permanencia telefónica que recibió un volumen de consultas un 300 por ciento mayor en 2020 ¹⁰⁰. Esta federación ha informado también de que, en 2020, el comité de reclamaciones para los palestinos empleados en el sector de la construcción examinó 1 120 casos, o sea, aproximadamente el mismo número que en 2019 ¹⁰¹. En mayo de 2020, el Organismo de Población, Inmigración y Fronteras de Israel anunció que dejaría de deducir, con carácter inmediato, la totalidad de las cuotas sindicales de los trabajadores palestinos, en respuesta a una acción incoada ante el Tribunal del Trabajo con ese fin. Por tanto, dichas cuotas no han sido deducidas de los salarios de los palestinos ni transferidas a la Histadrut ¹⁰² y la PGFTU ha dejado de percibir el 50 por ciento de las cuotas que Histadrut le venía pagando desde 2008 ¹⁰³.

¹⁰⁰ Histadrut, «Annual Report on Situation of Palestinian Workers 2021» (no publicado).

¹⁰¹ Histadrut, «Annual Report on Situation of Palestinian Workers 2021». El comité de reclamaciones es un mecanismo alternativo para la solución de conflictos al que los trabajadores palestinos pueden recurrir para que se les reconozcan sus derechos, establecido en virtud del convenio colectivo general concertado entre la Asociación de Constructores de Israel y la Federación de Trabajadores de la Construcción y de la Madera de la Histadrut.

¹⁰² MAAN – Workers Association, «[Following MAAN's petition, Israeli Interior Ministry's Payments Section has stopped deducting service fees from the wages of Palestinian workers. The fees were paid to the Histadrut since 1970 and to Histadrut Leumit since 2019](#)», 8 de diciembre de 2020.

¹⁰³ CSI, «[Histórico acuerdo entre los sindicatos de Israel y Palestina](#)», 7 de agosto de 2008.

► Capítulo 4. Gobernanza y desarrollo institucional en el contexto de la pandemia

97. La pandemia de COVID-19 ha puesto una presión adicional sobre la capacidad de la Autoridad Palestina para asegurar una gobernanza efectiva, cumplir sus compromisos internacionales y proteger los derechos de los ciudadanos, incluidos los derechos laborales ¹⁰⁴. La interrupción de los procesos políticos, debida tanto a la ocupación como a la división interna, y los confinamientos y cierres sucedidos desde marzo de 2020 han reducido aún más la actividad económica y el espacio fiscal, cuando la demanda de gasto en sanidad y bienestar público estaba en alza. El hecho de que, a mediados de noviembre de 2020, se reanudara la coordinación con Israel y, posteriormente, se transfirieran a la Autoridad Palestina 3 700 millones de nuevos sheqalim (1 080 millones de dólares de los Estados Unidos) en concepto de ingresos tributarios y aduaneros recaudados por Israel en nombre de la Autoridad Palestina ¹⁰⁵ ha dado cierto respiro a las finanzas del Gobierno, en un momento de disminución de la ayuda exterior y aumento del endeudamiento interno ¹⁰⁶.
98. Varios interlocutores han señalado la erosión de la confianza pública en las instituciones de gobernanza palestinas ¹⁰⁷ y la reducción del espacio cívico. Esto quedó de manifiesto a principios de 2021 cuando, sin consultar a las partes interesadas, se promulgó un decreto encaminado a aumentar el control gubernamental sobre las organizaciones de la sociedad civil ¹⁰⁸. Tras varias semanas de vehementes críticas, el Primer Ministro congeló la aplicación del decreto ¹⁰⁹.
99. El 15 de enero de 2021, quince años después de las últimas elecciones, se promulgó un esperado decreto presidencial que anunciaba la celebración de elecciones legislativas, presidenciales y al Consejo Nacional de Palestina (el 22 de mayo, el 31 de julio y el 31 de agosto de 2021, respectivamente). El gran interés de la población por las elecciones, especialmente entre los jóvenes, se refleja en los niveles excepcionalmente altos de inscripción electoral (el 91 por ciento, o sea, 2,6 millones de los 2,8 millones que pueden votar hasta el 31 de julio de 2021) ¹¹⁰. No obstante, los interlocutores han manifestado preocupación por los estrictos criterios adoptados para la presentación de candidaturas, que consideran indicativos de posibles debilidades en el proceso venidero ¹¹¹. Cuando se

¹⁰⁴ El 1.º de abril de 2021, la Ribera Occidental y Gaza tenían 242 353 infecciones confirmadas y 2 627 muertes. Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, «[COVID-19 Dashboard](#)», consultado el 16 de abril de 2021.

¹⁰⁵ Desde principios de 2019, la Autoridad Palestina se negaba a aceptar lo que no fuera la totalidad de los importes que Israel le adeudaba en concepto de ingresos aduaneros y tributarios.

¹⁰⁶ Grupo Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 23 de febrero de 2021, párr. 28.

¹⁰⁷ Más información: Centro Palestino de Investigaciones en materia de Políticas y Encuestas (PCPSR), «[Press Release: Public Opinion Poll No. 79](#)», 23 de marzo de 2021.

¹⁰⁸ Al-Haq, «[Position Paper on the Law by Decree No. 7 of 2021 Concerning the Amendment of the Law No. 1 of 2000 on Charitable Associations and Civil Society Organisations and its Amendments](#)», 10 de marzo de 2021.

¹⁰⁹ Decreto núm. 7 de 2021 relativo a la enmienda de la Ley núm. 1 de 2000 sobre asociaciones benéficas y organizaciones de la sociedad civil y sus enmiendas.

¹¹⁰ Comisión Electoral Central - Palestina, «[Statistics/Final voters list](#)», consultado el 16 de abril de 2021.

¹¹¹ Los candidatos al consejo legislativo deben tener al menos 28 años de edad, presentar una prueba de haber renunciado a su trabajo si este se encuentra en alguna de las categorías indicadas y pagar un «depósito de garantía» de 20 000 dólares de los Estados Unidos. Comisión Electoral Central - Palestina, «[Nomination for the 2021 Legislative Elections](#)».

redactó el presente informe persistía la incertidumbre sobre si se respetarían las fechas previstas para las elecciones y sobre si Israel permitiría la celebración de comicios en Jerusalén Oriental y aceptaría la presencia de observadores internacionales.

Gobernanza del mercado laboral y administración del trabajo durante la crisis de la COVID-19

100. La Autoridad Palestina ha tomado la iniciativa de recalibrar los principales documentos de planificación y las políticas asociadas que definen su visión sobre la gobernanza del mercado laboral en el Territorio Palestino Ocupado, incluso a la luz de las repercusiones socioeconómicas de la pandemia. Se está revisando el Programa Nacional de Políticas ¹¹² y se ha actualizado y adoptado la Estrategia del Sector Laboral para 2021-2023 ¹¹³.
101. La Autoridad Palestina también ha desarrollado varios planes sectoriales de respuesta de emergencia a la COVID-19 para mitigar las repercusiones de la pandemia en la economía y la sociedad en general ¹¹⁴. Un plan de respuesta de emergencia del Ministerio de Trabajo, que se ha centrado en la mejora del diálogo social tripartito y de las relaciones laborales, apunta a sensibilizar a los trabajadores palestinos sobre las medidas de mitigación y prevención de los riesgos relacionados con la COVID-19, a proteger los ingresos de los trabajadores palestinos y a lograr la continuidad de la actividad económica ¹¹⁵. Sirviéndose de un fondo de asistencia de emergencia creado para la indemnización de los trabajadores afectados por la COVID-19 y de las medidas de emergencia complementarias ¹¹⁶, el Ministerio de Trabajo ha ayudado a unos 40 000 trabajadores desempleados, de los cuales el 18,5 por ciento son mujeres ¹¹⁷, mediante una transferencia monetaria específica de 700 nuevos sheqalim (212 dólares de los Estados Unidos) por persona. Hay una segunda fase prevista para fechas posteriores de 2021 ¹¹⁸.
102. Los avances han sido lentos en las reformas jurídicas para armonizar la reglamentación palestina con las normas internacionales del trabajo y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluso en los requisitos relativos a la igualdad de género. En 2020, las comisiones tripartitas especializadas finalizaron el proyecto de enmienda a la actual Ley del Trabajo de Palestina (núm. 7 de 2000), pero este todavía no se ha presentado al Consejo de Ministros a la espera de que el Ministerio de Trabajo examine los comentarios adicionales recibidos ¹¹⁹. Las negociaciones para la finalización del proyecto de Ley de Organizaciones Sindicales también han progresado poco y, a falta de un consenso tripartito, el proyecto de ley ha quedado en suspenso.

¹¹² Autoridad Nacional Palestina (ANP), *National Policy Agenda, 2017–2022: Putting Citizens First*, diciembre de 2016 (traducción oficiosa).

¹¹³ ANP, Ministerio de Trabajo, *Labour Sector Strategy (2021–2023): The Road to Decent Work and Employment Opportunities Improvement*, abril de 2020.

¹¹⁴ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS), *UNCT COVID-19 Development System Response Plan: United Nations in the Occupied Palestinian Territory*, 2020.

¹¹⁵ OIT, *Programa reforzado de cooperación para el desarrollo destinado a los territorios árabes ocupados*, GB/340/POL/5, octubre-noviembre de 2020.

¹¹⁶ El Primer Ministro anunció el fondo el 29 de marzo de 2020. La PGFTU aportó al mismo 5 millones de nuevos sheqalim.

¹¹⁷ Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores (DWRC), *The Impact of the Covid-19 Pandemic and Containment Measures on Palestinian Women Workers in the West Bank, including East Jerusalem, and the Gaza Strip*, agosto de 2020, 11.

¹¹⁸ ANP, Ministerio de Trabajo, «2020 Annual Performance Report of the Ministry of Labour» (no publicado).

¹¹⁹ ANP, Ministerio de Trabajo, «2020 Annual Performance Report».

- 103.** En 2020, el Ministerio de Trabajo digitalizó por completo sus bases de datos y procedimientos y comenzó a utilizar herramientas como un sistema de inspección del trabajo automatizada en línea ¹²⁰. Las inspecciones dieron lugar a la adopción de unas 3 000 medidas por infracciones detectadas en los lugares de trabajo, lo cual representa un descenso respecto a las 7 000 registradas en 2019, reflejo del impacto de la pandemia. Estas medidas incluyeron la remisión de 89 casos a los tribunales (frente a 300 en 2019) y el cierre de 42 establecimientos (frente a 73 en 2019), en muchos casos por incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo. El Ministerio de Trabajo elaboró dos proyectos de reglamento para la aplicación del Decreto ley núm. 3 sobre los comités de seguridad y salud en el trabajo y los controladores en las empresas ¹²¹, y organizó diez talleres para formar a los inspectores del trabajo en temas relativos a la COVID-19 y el estado de emergencia ¹²².
- 104.** La gestión de los conflictos laborales ha sido una de las principales prioridades del Ministerio de Trabajo en los doce últimos meses, durante los cuales el estado de emergencia y los sucesivos confinamientos han generado muchos conflictos. La PGFTU ha expresado preocupación por la aplicación indebida, durante la pandemia, del artículo 41 de la Ley del Trabajo, que regula los despidos durante la reestructuración de las empresas ¹²³. Se ha informado a los miembros de la misión de que miles de trabajadores podrían haber perdido sus puestos de trabajo sin indemnización. El Ministerio de Trabajo recibió y tramitó más de 90 solicitudes de reestructuración (frente a 71 en 2019), aunque parece que desestimó la mayoría de estas solicitudes cuando procedían de grandes empresas, sobre todo del sector de la construcción ¹²⁴. El Ministerio de Trabajo también tramitó 1 192 quejas de trabajadores y pronunció unos 15 000 dictámenes jurídicos, muchos de ellos en relación con el impago de salarios y de prestaciones laborales, como la indemnización por despido. Una cuarta parte de los trabajadores del sector privado sigue cobrando menos del salario mínimo. Además, solo alrededor de una cuarta parte se beneficia de 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 por enfermedad o de maternidad. En Gaza, el 92 por ciento de los trabajadores del sector privado reciben una paga inferior al salario mínimo ¹²⁵ y casi nunca tienen acceso a prestaciones laborales.
- 105.** Las conversaciones mantenidas entre el Ministerio de Trabajo y el Consejo Superior del Poder Judicial sobre la creación de tribunales laborales especializados con el fin de agilizar la tramitación de los conflictos laborales ¹²⁶ no han sido concluyentes. Se ha comunicado a

¹²⁰ OIT, «Labour Inspection in Palestine in 2020», 30 de noviembre de 2020, 51.

¹²¹ ANP, Ministerio de Trabajo, «2020 Annual Performance Report».

¹²² El estado de emergencia, declarado por el Primer Ministro palestino el 5 de marzo de 2020, comprendía una combinación de medidas, como la realización de campañas de concienciación pública, la limitación de las reuniones sociales, el cierre de instalaciones educativas, espacios de culto y restaurantes, y el establecimiento de medidas de confinamiento total o parcial y toques de queda.

¹²³ En el artículo 41 se estipula que: «El empleador podrá rescindir el contrato de trabajo por razones técnicas o por pérdidas que hicieran necesaria la reducción del número de trabajadores, en cuyo caso el trabajador mantendrá su derecho a recibir una indemnización por falta de preaviso y por terminación de la relación laboral, siempre que se notifiquen al Ministerio tales actuaciones».

¹²⁴ ANP, Ministerio de Trabajo, «2020 Annual Performance Report».

¹²⁵ PCBS, encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo, 2020.

¹²⁶ OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión (2021), 2020, párr. 117.

los miembros de la misión que, en lugar de ello, serían unas salas laborales especializadas las que conocerían de estos conflictos, en virtud de la Ley del Poder Judicial de Palestina, que faculta al Consejo Superior del Poder Judicial para crear salas especializadas en las sedes judiciales existentes (juzgados de paz y órganos judiciales de primera instancia y de apelación) ¹²⁷.

Diálogo social y tripartismo: pasos importantes en un contexto de crecientes dificultades

- 106.** Desde que comenzó la pandemia, el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales han realizado muchos esfuerzos para que el diálogo social tripartito sea un elemento medular de la respuesta a la COVID-19. Como se señaló en el informe del año anterior, el Ministerio de Trabajo, el Consejo de Coordinación para el Sector Privado y la PGFTU firmaron, a mediados de marzo de 2020, un acuerdo social tripartito por el que se autorizó a los empleadores del sector privado afectados por la crisis a no abonar a sus trabajadores más que el 50 por ciento de sus salarios (o, como mínimo, 1 000 nuevos sheqalim) en marzo y abril de 2020. A cambio, los empresarios se comprometieron a no despedir al personal, a pagar el 50 por ciento restante al final de la crisis y a ofrecer modalidades de trabajo flexible a las madres trabajadoras. El acuerdo también obligaba a sus firmantes a colaborar en el establecimiento de un fondo de emergencia para compensar a los empleadores y trabajadores eventualmente afectados por el estado de emergencia ¹²⁸.
- 107.** El acuerdo tripartito dio lugar a varias campañas de sensibilización llevadas a cabo por organizaciones de trabajadores y de empleadores a fin de promover el cumplimiento del acuerdo y, más en general, el respeto de la Ley del Trabajo por los empleadores durante la crisis. En las gobernaciones se crearon comisiones tripartitas encargadas de tramitar los cientos de quejas derivadas de las medidas de emergencia. Pese a los esfuerzos de los empleadores del sector privado por retener a los trabajadores ¹²⁹, el empleo se contrajo en 57 000 puestos de trabajo (un 5,6 por ciento) y se observaron ciertas lagunas tanto en el contenido como en la aplicación del acuerdo. Este no protegía a los trabajadores autónomos (alrededor de 265 000), ni a los aproximadamente 20 000 trabajadores de 50 años o más que no podían regresar a trabajar a Israel durante los confinamientos ¹³⁰; no contemplaba las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo, ni la cobertura de los trabajadores por un seguro de accidentes profesionales; algunos empleadores de los sectores más duramente afectados por la crisis, como el de la educación privada (sobre todo las guarderías, donde trabajan muchas mujeres), hicieron literalmente caso omiso de sus cláusulas ¹³¹; finalmente, el acuerdo solo estuvo vigente de marzo a mayo de 2020, es decir, durante un breve periodo que coincidió con la primera ola de la pandemia y las

¹²⁷ Instituto Palestino de Investigaciones sobre Política Económica (MAS), «[The Role of Specialized Courts and Chambers in Economic Development](#)», 2017, 4.

¹²⁸ OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, 2020, párr. 122.

¹²⁹ Más del 70 por ciento de los establecimientos del Territorio Palestino Ocupado estuvieron cerrados durante más de la mitad del periodo comprendido entre marzo y mayo de 2020, lo que produjo un descenso medio del 50 por ciento en la producción y las ventas: Ministerio Palestino de Economía Nacional y Oficina Central Palestina de Estadísticas, «[Impact Of Coronavirus \(COVID-19\) Pandemic On Economic/Business Establishments during 5/3/2020–31/5/2020](#)».

¹³⁰ Badr al-Araj, «[The Social Impacts of the COVID-19 Pandemic and the Need to Develop the Palestinian Social Protection Sector in Palestine](#)», documento de referencia, MAS, 14 de octubre de 2020, 2.

¹³¹ PGFTU, «[Requirements to Provide Comprehensive Social Protection Coverage in the Face of Increasing Challenges to the Palestinian Labour Market](#)», documento de posición presentado en la primera Conferencia sobre diálogo social, marzo de 2021.

medidas de confinamiento. Aunque hubo al parecer una tentativa para renovar el acuerdo, esta no prosperó ¹³².

- 108.** El diálogo social tripartito para el ajuste del salario mínimo nacional mantenido en la Comisión Nacional de Salarios progresó en 2020, pues las partes acordaron elevar ese mínimo en un 30 por ciento, de 1 450 a 1 880 nuevos sheqalim. El acuerdo fue anunciado formalmente en la primera Conferencia nacional sobre diálogo social celebrada en marzo de 2021. Organizada por recomendación de la Comisión Tripartita de Políticas Laborales, esta conferencia de dos días propició el diálogo entre representantes de la Autoridad Palestina (concretamente, de los ministerios de Trabajo, Desarrollo Social y Asuntos de la Mujer), los dirigentes de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. En una declaración final, las partes se comprometieron a adoptar cuatro medidas determinantes. En primer lugar, a crear una comisión encargada de supervisar la aplicación de una estrategia nacional de empleo para 2021-2025 y de organizar una conferencia internacional de donantes a esos efectos. En segundo lugar, entablar un diálogo nacional con miras a la revisión de la Ley sobre Seguridad Social de 2016 (suspendida desde 2019), con la ayuda de una comisión nacional auspiciada por el Ministerio de Trabajo. En tercer lugar, a aplicar el nuevo salario mínimo nacional desde principios de 2022. Y, en cuarto lugar, a establecer una comisión tripartita encargada de finalizar la revisión de la vigente Ley del Trabajo y de la Ley de Organizaciones Sindicales, a promover el diálogo social sectorial, a adoptar un plan de acción del Ministerio de Trabajo para proteger a los trabajadores palestinos en Israel, y a institucionalizar el diálogo social tripartito nacional para la definición de las políticas socioeconómicas y fiscales.

La seguridad social: ¿un compromiso renovado?

- 109.** Cuando se declaró la pandemia de COVID-19, la mayoría de los trabajadores palestinos carecían de prestaciones de seguridad social ¹³³. Tan solo los del sector público —alrededor de una cuarta parte de los trabajadores palestinos asalariados— recibían prestaciones ¹³⁴. Los trabajadores del sector privado y sus familias no están cubiertos por ningún régimen público de seguridad social (ya sea en concepto de prestaciones de vejez, discapacidad o fallecimiento, prestaciones por accidente del trabajo o prestaciones de maternidad). Desde 2019, año en que se suspendió la aplicación de la Ley sobre Seguridad Social palestina de 2016, no existen marcos jurídicos ni instituciones funcionales que permitan administrar dichas prestaciones ¹³⁵. En la actualidad, solo alrededor del 35 por ciento de los trabajadores del sector privado cobran prestaciones en forma de indemnizaciones por despido, vacaciones anuales pagadas y licencias por enfermedad retribuidas, de conformidad con la Ley del Trabajo ¹³⁶.
- 110.** A finales de 2020 se reactivaron los esfuerzos a fin de que las partes interesadas reanudasen el diálogo necesario para la revisión de la Ley sobre Seguridad Social. El 13 de octubre, el Ministerio de Trabajo publicó la Decisión núm. 226, de 2020, por la que se creó una comisión especial encargada de «dar curso a las discusiones preliminares destinadas a la instauración de un diálogo y a la revisión de la Ley sobre Seguridad Social, para propiciar

¹³² DWRC, *The Impact of the Covid-19 Pandemic and Containment Measures on Palestinian Women Workers*, 11.

¹³³ MAS, «Ground Work for Social Protection: Conceptual and Systematic Framework and State Experience during the COVID-19 Pandemic», ponencia presentada en la primera Conferencia sobre diálogo social, marzo de 2021.

¹³⁴ PCBS, encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo, 2020 y 2021.

¹³⁵ OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, 2020, párr. 123.

¹³⁶ ANP, Ministerio de Desarrollo Social, «Meeting with the ILO Fact Finding Mission: Talking Points», 7 de marzo de 2021.

un consenso nacional sobre la Ley y sus disposiciones». Esta comisión está integrada por representantes nombrados por el Ministerio de Trabajo, la Corporación de Seguridad Social Palestina, la PGFTU y la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas. El diálogo debería versar sobre cuestiones técnicas delicadas, como la compatibilidad de un futuro régimen de seguridad social con la vigente Ley del Trabajo y los actuales regímenes de responsabilidad de los empleadores; los riesgos y los colectivos que deben cubrirse; los mecanismos de transición y las disposiciones en materia de gobernanza, así como los plazos en que las reformas acordadas deberán hacerse efectivas. Una primera reunión, celebrada a finales de noviembre de 2020, produjo escasos resultados tangibles sobre estas cuestiones, pero las partes se comprometieron a continuar el diálogo en 2021.

Promoción del empleo, de las competencias profesionales y de la iniciativa empresarial durante la pandemia

- 111.** En noviembre de 2020, se finalizó y adoptó la primera Estrategia Nacional de Empleo, que abarca el periodo 2021-2025 ¹³⁷. Dicha estrategia, que se estrenó formalmente en la primera Conferencia nacional sobre diálogo social, fue elaborada por un comité tripartito e interministerial. Destinada a paliar las trabas que existen en el mercado laboral y dificultan la coherencia de las políticas, hace especial hincapié en las cuestiones relativas a las mujeres y los jóvenes. Se apoya en tres pilares principales: promover una buena gobernanza del mercado de trabajo, centrada en la mejora de las políticas activas del mercado de trabajo; amoldar la educación a las necesidades del mercado de trabajo, especialmente a través de la mejora de la educación y formación técnica y profesional, y promover un sector privado resiliente y generar oportunidades de empleo y autoempleo, principalmente incitando a los jóvenes a crear su empresa. Se considera que la Estrategia es fundamental para lograr la recuperación económica después de la pandemia y para coordinar los esfuerzos de los donantes y los diversos interlocutores nacionales en el ámbito del empleo.
- 112.** Los servicios públicos de empleo deberían desempeñar un papel fundamental en la aplicación de la Estrategia Nacional de Empleo. En 2021 debería completarse un plan estratégico para reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo y mejorar su respuesta a las necesidades de los solicitantes de empleo y los empleadores. Este plan se basa en una evaluación de referencia que la OIT presentó en febrero de 2021 ¹³⁸.
- 113.** El Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social aportó financiación y formación a microempresas, pequeñas empresas y organizaciones locales, y benefició a unas 25 000 personas en 2020, entre ellas licenciados, mujeres, personas con discapacidad y desempleados. Según la información disponible, el Fondo creó más de 4 000 oportunidades de empleo, en su mayoría de carácter temporal, y 560 oportunidades de generación de ingresos. Alrededor del 40 por ciento de los proyectos generadores de ingresos se destinaron a mujeres ¹³⁹. En virtud del plan de respuesta de emergencia del Ministerio de Trabajo, el Fondo inició nueve proyectos para apoyar a las microempresas y pequeñas empresas afectadas por la pandemia ¹⁴⁰. Importa destacar que, en mayo de 2020, la

¹³⁷ ANP, *National Employment Strategy, covering the period 2021–2025*, marzo de 2021.

¹³⁸ OIT, «Public Employment Service: Functional Assessment, Occupied Palestinian Territory», noviembre de 2020 (no publicado).

¹³⁹ Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social, Informe de 2020.

¹⁴⁰ ANP, Ministerio de Trabajo, «2020 Annual Performance Report».

Autoridad Monetaria Palestina lanzó el programa Istidama (sostenibilidad), por el que se pretende inyectar 300 millones de dólares de los Estados Unidos mediante préstamos bancarios preferenciales en beneficio de las pequeñas y medianas empresas directamente afectadas por la pandemia ¹⁴¹.

114. Unos 13 000 estudiantes se gradúan cada año en unas 160 instituciones de enseñanza y formación técnica y profesional activas en el Territorio Palestino Ocupado, entre las que figuran 17 escuelas de formación profesional e industrial dependientes del Ministerio de Educación y 14 centros de formación profesional dependientes del Ministerio de Trabajo ¹⁴². Al parecer, la demanda de formación supera la oferta ¹⁴³. De conformidad con la Estrategia del Sector Laboral 2021-2023, por el Decreto Ley Presidencial núm. 4 de 2021, adoptado en febrero, se creó una autoridad nacional de educación y formación técnica y profesional encargada de apoyar el desarrollo de un sistema más eficaz y ajustado a las necesidades del mercado de trabajo. Esta autoridad tiene, entre otros mandatos, el de preparar la nueva legislación y una política nacional sobre educación y formación técnica y profesional, completar la elaboración de un marco nacional de cualificaciones y crear un fondo nacional para esta educación y formación.
115. Uno de los principales objetivos de la Estrategia actualizada para el Sector del Desarrollo Social 2021-2023 consiste en brindar oportunidades de empleo y formación a las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad desempleados, y especialmente en ofrecer subvenciones para reactivar las pequeñas empresas y las microempresas de los hogares pobres afectados por la pandemia ¹⁴⁴. Se trata de un reto inmenso. En 2020, alrededor de 1,4 millones de palestinos vivían en la pobreza. Las proyecciones del Banco Mundial parecen indicar que, ese año, la tasa de pobreza culminó en un 28,9 por ciento, es decir, en 5,3 puntos porcentuales más que el año anterior ¹⁴⁵. Esta situación supone una presión adicional para la asistencia social *ad hoc* y fragmentada que existe en la actualidad.
116. En agosto de 2020 se publicó una nueva Estrategia Nacional para el Sector de las Cooperativas para 2021-2023 ¹⁴⁶. Su objetivo es promover las cooperativas y las iniciativas empresariales sociales en cuanto medios importantes para mejorar el empleo y los medios de vida de los palestinos. Un proceso de consulta participativa iniciado en 2020 por la Administración Palestina del Trabajo en Cooperativas dio lugar a una revisión de la Ley núm. 20 de 2017 sobre Cooperativas, para ajustarla a las mejores prácticas internacionales y a las normas internacionales del trabajo ¹⁴⁷. El proyecto de enmienda a la Ley y el Reglamento por el que se instituyeron dos organismos promocionales de la Administración antes mencionada (el Fondo para el Desarrollo de las Cooperativas y el Instituto de Formación del Cooperativismo), fue finalizado y enviado al Consejo de Ministros para su aprobación.

¹⁴¹ Autoridad Monetaria Palestina, «To Help Establishments Affected by the Corona Pandemic, Palestine Monetary Authority Launches \$300 million "Sustainability" Program to Provide Financing for SMEs», comunicado de prensa, 6 de mayo de 2020.

¹⁴² ANP, Ministerio de Trabajo, *Labour Sector Strategy (2021–2023): The Road to Decent Work*, 34.

¹⁴³ ANP, *National Employment Strategy, covering the period 2021–2025*, marzo de 2021, 64.

¹⁴⁴ ANP, Ministerio de Desarrollo Social, *Social Development Sector Strategy 2021–2023*, agosto de 2020.

¹⁴⁵ Grupo Banco Mundial, «*Palestinian Territories*», *Macro Poverty Outlook*, abril de 2021, 170-171.

¹⁴⁶ ANP, Administración Palestina del Trabajo en Cooperativas, *National Strategy for the Cooperative Sector 2021-2023: Reform and Development*, agosto de 2020.

¹⁴⁷ En particular, a la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) de la OIT.

Empoderamiento de las mujeres: el gran retroceso

117. Como se señaló anteriormente, las mujeres de Palestina se han visto afectadas sobremanera en el mercado de trabajo por las repercusiones de la COVID-19. Se ha comunicado a los miembros de la misión que, durante la pandemia, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de ver vulnerados sus derechos regulados en la vigente Ley del Trabajo. En el sector privado, el salario de las mujeres sigue siendo, en promedio, un 25 por ciento inferior al de los hombres ¹⁴⁸. La legislación sobre el salario mínimo se ha seguido infringiendo de forma generalizada en los sectores como la educación y, en particular, las guarderías, donde la fuerza de trabajo es mayoritariamente femenina ¹⁴⁹.
118. En marzo de 2020, una directiva del Ministerio de Trabajo (núm. 50 de 2020) amplió, durante el estado de emergencia, las modalidades de trabajo flexible instituidas para las mujeres empleadas en el sector público a las trabajadoras del sector privado. En virtud del acuerdo tripartito concertado en marzo de 2020, esta directiva obligaba a los empleadores a organizar el tiempo de trabajo de las mujeres en función de su situación familiar. Pese a ello, parece ser que muchos empleadores del sector privado ignoraron la Directiva ¹⁵⁰.
119. Los sucesivos confinamientos provocaron un aumento del trabajo del cuidado no remunerado, que recayó mayoritariamente en las mujeres y las niñas ¹⁵¹. También aumentó la violencia doméstica y de género ¹⁵². El Consejo Superior del Poder Judicial y la Fiscalía General elaboraron planes de emergencia para atender las necesidades de las mujeres víctimas de la violencia durante la pandemia. Para mejorar el acceso de las mujeres a los servicios de apoyo, el 28 de abril de 2020 el Consejo de Ministros reglamentó los mecanismos para orientar a las mujeres víctimas o supervivientes de tales violencias durante el estado de emergencia ¹⁵³.
120. En 2020 se estancaron los esfuerzos de revisión y armonización de la legislación destinados a asegurar el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ¹⁵⁴. Todavía no se ha aprobado la revisión de la Ley del Trabajo encaminada a incorporar la perspectiva de género ¹⁵⁵. La Ley sobre Protección de la Familia y las enmiendas al Código Penal y al Código de la Condición Jurídica de la Persona también siguen en fase de proyecto, mientras que la nueva Ley sobre la Seguridad Social (con importantes implicaciones para la protección de la maternidad) continúa pendiente del resultado de las consultas mantenidas con las partes interesadas. En general, los defensores de los derechos humanos, incluidos el Comité Nacional para el Empleo de la Mujer y la Comisión Independiente de Derechos Humanos, siguen

¹⁴⁸ PCBS, Encuesta sobre la fuerza de trabajo, T4 2020.

¹⁴⁹ ANP, Ministerio de Trabajo, *Labour Sector Strategy (2021–2023): The Road to Decent Work*.

¹⁵⁰ DWRC, *The Impact of the Covid-19 Pandemic and Containment Measures on Palestinian Women Workers*.

¹⁵¹ DWRC, «DWRC Demands the Adoption Substantial Measures that Will Motivate Women to Engage in the Labor Market and Provide Employment Opportunities», 8 de marzo de 2021.

¹⁵² ONU-Mujeres, *Rapid Assessment on COVID-19 and Domestic and Family Violence Services across Palestine*, abril de 2020; UNICEF, ONU-Mujeres, PNUD y SAWASYA, *Impact of Covid-19 on the Access of Women Victims and Survivors of Violence to Justice and Security Services in Palestine*, 2020.

¹⁵³ ONU-Mujeres, *Rapid Assessment on COVID-19*.

¹⁵⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Información proporcionada por el Estado de Palestina sobre el seguimiento de las observaciones finales relativas a su informe inicial*, CEDAW/C/PSE/FCO/1, 19 de agosto de 2020.

¹⁵⁵ F. Daa'na, «Summary of Review of Palestinian Labor Law No. 7 of 2000 from a Gender Perspective», documento de posición de la OIT, 15 de noviembre de 2018.

preocupados por los obstáculos jurídicos a la igualdad de género y a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, a la promoción del empleo de las mujeres y a la protección contra la violencia y el acoso ¹⁵⁶. En su forma actual, la legislación palestina no incluye una definición completa de la discriminación contra la mujer ¹⁵⁷.

121. La presencia de las mujeres en las instancias decisorias sigue siendo escasa. Las mujeres solo representan un 5 por ciento de los miembros del Consejo Central Palestino, un 11 por ciento del Consejo Nacional de Palestina, un 13 por ciento del Consejo de Ministros y un 11 por ciento del cuerpo de embajadores. Además, hay una sola gobernadora en las 16 gobernaciones del Territorio Palestino Ocupado. Las mujeres representan el 45 por ciento de los trabajadores del sector público, pero solo un 14 por ciento entre los directores generales o superiores ¹⁵⁸. De cara a las próximas elecciones legislativas, presidenciales y al Consejo Nacional de Palestina, el Decreto Ley Presidencial núm. 1 de 2021 incluye disposiciones para aumentar la representación mínima de las mujeres en las listas electorales al 26 por ciento ¹⁵⁹.
122. Las mujeres también siguen estando gravemente infrarrepresentadas en la sociedad civil. Una excepción es la PGFTU, donde la presencia de las mujeres en puestos directivos alcanzó casi un 30 por ciento a raíz de la sexta reunión del congreso de la PGFTU y de las elecciones celebradas a finales de enero de 2021.

Colectivos en situación de vulnerabilidad

123. La Ley del Trabajo 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 las encuestas de la PCBS sobre la fuerza de trabajo, el trabajo infantil es muy poco frecuente. Como se señaló en el informe del año pasado, el trabajo infantil parece ser más frecuente en las pequeñas empresas familiares y en la venta ambulante informal. En 2020, los servicios de inspección del Ministerio de Trabajo retiraron a 35 niños del mercado de trabajo. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, el Grupo Temático Mundial sobre Protección ¹⁶⁰ ha informado de un aumento de los servicios prestados a los niños trabajadores y sus familias, especialmente en Gaza (un incremento del 52 por ciento de estos servicios en 2020 frente a los de 2019), y ha relacionado este aumento con el cierre parcial o total de las escuelas durante los confinamientos para contener la propagación de la COVID-19 ¹⁶¹.
124. La Estrategia Nacional de Empleo 2021-2025, de reciente adopción, amplía el ámbito y la cobertura de la inspección del trabajo en las empresas informales, más propensas a recurrir

¹⁵⁶ Comisión Independiente de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, «Shadow Report to the State of Palestine's Follow Up Report, on the Concluding Remarks on the Initial Report by State of Palestine Submitted to the CEDAW Committee».

¹⁵⁷ Women Civic Coalition, «Parallel Report to the Government of the State of Palestine Follow-up Report to the CEDAW Committee Concluding Observations and Recommendations to the Initial Report of the State of Palestine», 24 de agosto de 2020.

¹⁵⁸ PCBS, Encuesta sobre la fuerza de trabajo, T4 2020; PCBS, «[The Situation of the Palestinian Women on the Eve of the International Women's Day, 08/03/2021](#)», comunicado de prensa, 7 de marzo de 2021.

¹⁵⁹ «One woman within the first three names of the list, and one woman within every four names that follow»: Comisión Electoral Central – Palestina, «[Nomination for the 2021 Legislative Elections](#)».

¹⁶⁰ Un foro participativo, compuesto por organismos y actores humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo de las Naciones Unidas, así como por ONG locales e internacionales del Territorio Palestino Ocupado.

¹⁶¹ Un total de 3 161 escuelas, incluidas escuelas del UNRWA y privadas, y 2 017 guarderías se vieron afectadas, según UNICEF y el Grupo Temático Mundial sobre Protección.

al trabajo infantil. La Estrategia incluye un indicador de resultado específico sobre el trabajo infantil y medidas para el desarrollo de las capacidades de los servicios de inspección del Ministerio de Trabajo y la Dirección General de Protección de los Trabajadores para mejorar la inspección del trabajo infantil y el control de las condiciones de trabajo de los niños. El Grupo Temático Mundial sobre Protección ha evaluado las necesidades de los niños vulnerables y los requisitos para mejorar la protección en el contexto de la COVID-19 a fin de que los servicios de protección de la infancia del Territorio Palestino Ocupado dispongan de mejor información para su planificación operativa y sus respuestas ¹⁶².

- 125.** En 2020, unos 288 000 palestinos de 10 años o más tenían algún tipo de discapacidad y, entre ellos, más de 22 000 tenían una discapacidad grave ¹⁶³. La pandemia y las restricciones derivadas del estado de emergencia representan barreras adicionales para la integración de muchas personas con discapacidad en la fuerza de trabajo, en particular de las mujeres. Las enmiendas a la Ley núm. 4 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad están pendientes de aprobación por el Consejo de Ministros, y se está preparando una política nacional sobre los derechos de las personas con discapacidad desde principios de 2020. No existe de momento una normativa que obligue a adaptar los lugares de trabajo a las personas con discapacidad, lo cual explica que estas sigan teniendo una tasa de actividad muy baja. Alrededor de 224 000 personas con discapacidad permanecen fuera de la fuerza de trabajo ¹⁶⁴.
- 126.** El marco de planificación para el desarrollo de Palestina contiene múltiples medidas para empoderar a las personas que viven en la pobreza, los jóvenes y las personas con discapacidad. Entre ellas se encuentran la sensibilización de la población sobre el derecho de estos colectivos en situación de vulnerabilidad a tener un trabajo decente, mejor acceso a la educación y a una formación técnica y profesional, y apoyo a la contratación y al empleo. Muchas de las intervenciones de la Estrategia para el Sector del Desarrollo Social 2021-2023 conllevan ayuda en efectivo y forman parte de diversos programas de ayuda humanitaria desarrollados por instituciones gubernamentales, organismos internacionales y ONG. Aunque son necesarias y valiosas, no constituyen un sistema de protección social integral ¹⁶⁵.

Gaza: una crisis interminable

- 127.** La pandemia crea obstáculos adicionales a la gobernanza y el funcionamiento de la administración del trabajo de Gaza. Agrava los efectos de 14 años de bloqueo terrestre, aéreo y marítimo por parte de Israel y de la falta de entendimiento entre la Autoridad Palestina de la Ribera Occidental y las autoridades *de facto* del enclave.
- 128.** En un momento en que la economía y el mercado de trabajo se encuentran al borde del colapso, aproximadamente el 80 por ciento de los habitantes de Gaza dependen de la asistencia humanitaria, canalizada principalmente a través del UNRWA. La pandemia ha hecho que para el UNRWA sea más difícil prestar servicios esenciales a los gazatíes, en particular servicios de atención sanitaria primaria y educación. El UNRWA, que con

¹⁶² Grupo Temático Mundial sobre Protección, zona de responsabilidad relativa a la protección de la infancia, *COVID-19 Protection Needs Identification and Analysis in the State of Palestine*, noviembre de 2020.

¹⁶³ PCBS, encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo, 2020.

¹⁶⁴ Se considera que una persona está fuera de la fuerza de trabajo si no está empleada ni desempleada, es decir, si no busca trabajo activamente.

¹⁶⁵ MAS, «The Social Impacts of the COVID-19 Pandemic and the Need to Develop the Palestinian Social Protection Sector», 8.

alrededor de 12 800 trabajadores es el segundo mayor empleador de Gaza, apenas pudo evitar el colapso financiero a finales de 2020 por los continuos déficits en la financiación por parte de los donantes. Se vio obligado a aplicar medidas restrictivas, como recurrir a contratos diarios precarios, reducir la plantilla mediante la supresión de los puestos que quedan vacantes de forma natural y dejar alrededor de 500 vacantes sin cubrir. El UNRWA se enfrenta a un nuevo déficit de 200 millones de dólares de los Estados Unidos en el presupuesto de su programa básico para 2021, que pone en riesgo todos los servicios esenciales, la distribución de alimentos y los planes nacionales para contener la pandemia, incluida la campaña de vacunación ¹⁶⁶. En abril de 2021, el Secretario de Estado de los Estados Unidos anunció que se reanudaría la financiación de los Estados Unidos al UNRWA.

129. A principios de 2021, la Autoridad Palestina levantó las medidas de austeridad que habían estado en vigor desde principios de 2017 y afectaban a los salarios de alrededor de 60 000 funcionarios destinados en Gaza que estaban en la nómina de la Autoridad Palestina ¹⁶⁷. Esto implica el fin de una reducción de entre el 30 por ciento y el 50 por ciento del salario neto, la aplicación de la misma escala salarial que a los funcionarios de la Autoridad Palestina en la Ribera Occidental, y el fin de la jubilación anticipada involuntaria de más de 6 500 funcionarios. En 2020, la Autoridad Palestina prestó apoyo a 5 700 trabajadores de Gaza con su programa de transferencias monetarias puntuales de 700 nuevos sheqalim. Los proyectos del Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social y del Ministerio de Trabajo, con la cooperación con donantes extranjeros, apoyaron a alrededor de 100 microempresas generadoras de ingresos, crearon aproximadamente 1 000 oportunidades de empleo temporal e impartieron educación y formación profesional ¹⁶⁸.
130. La gobernanza del mercado de trabajo sigue siendo complicada en Gaza. El Ministerio de Trabajo no tiene control alguno sobre sus cinco oficinas de empleo radicadas en Gaza que prestan servicios de empleo e inscriben a los solicitantes de empleo ¹⁶⁹. Por lo general, no se aplica el salario mínimo nacional y la situación de los funcionarios empleados por las autoridades *de facto* parece ser muy incierta. Según los informes, en los últimos años estos trabajadores solo han cobrado el 40 por ciento de sus salarios, cada 40-50 días ¹⁷⁰. La continua ocupación por parte de las autoridades *de facto* de los locales de la PGFTU y el uso indebido de sus infraestructuras impiden las actividades sindicales independientes. No existe un diálogo social tripartito o bipartito en Gaza, y ello deja un vacío muy perjudicial, teniendo en cuenta los graves problemas que sufren los empleadores y los trabajadores del enclave.
131. El Polígono industrial de Gaza es la única zona industrial que ha permanecido operativa desde las hostilidades de 2014. Dispone de suministro de electricidad las 24 horas del día. Sin embargo, las continuas restricciones relacionadas con el bloqueo y la pandemia han afectado a las operaciones y el empleo de la zona. El número de trabajadores empleados en el polígono se redujo de 2 000 en 2017 a 1 400 en 2019, y a 950 en 2021. Según consta, esto incluye entre 170 y 250 trabajadores de una fábrica textil que produce mascarillas quirúrgicas para el mercado israelí.

¹⁶⁶ UNSCO, «Security Council Briefing on the Situation in the Middle East, Reporting on UNSCR 2334», 25 de marzo de 2021.

¹⁶⁷ OIT, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, 2020, párr. 139.

¹⁶⁸ ANP, Ministerio de Trabajo, «2020 Annual Performance Report».

¹⁶⁹ ANP, *National Employment Strategy, covering the period 2021–2025*, 164.

¹⁷⁰ OCHA, *Humanitarian Response Plan 2021*, documento de trabajo, diciembre de 2020, nota al final del texto 9.

► Capítulo 5. Los trabajadores del Golán sirio ocupado en la sombra de los confinamientos y el aislamiento

132. Mientras el mundo se concentra en la ocupación de la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental, y en Gaza, la situación del Golán sirio ocupado suele quedar en la periferia de la atención internacional. Ocupados al mismo tiempo que el territorio palestino, durante la guerra de 1967, los Altos del Golán fueron anexionados por Israel hace cuarenta años, en 1981.
133. La anexión y el ejercicio de la soberanía israelí constituyen una violación del derecho internacional. En virtud de la Resolución 497 del Consejo de Seguridad (1981), 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 del derecho internacional ¹⁷¹. Así se confirmó en la Resolución 43/30 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada en junio de 2020 ¹⁷². Solo un país ha reconocido esta anexión: los Estados Unidos, en marzo de 2019, y reafirmó este reconocimiento por conducto de su Secretario de Estado con ocasión de su visita al Golán sirio ocupado en noviembre de 2020 ¹⁷³.
134. El Golán sirio ocupado permanece separado de la República Árabe Siria por una zona de protección controlada por la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) ¹⁷⁴. Sus cruces fronterizos siguen cerrados. Desde 2013, el comercio es imposible entre el territorio ocupado y la República Árabe Siria.
135. La población total sigue siendo escasa en la zona y apenas ha aumentado con los años. Según la Oficina Central de Estadísticas de Israel ¹⁷⁵, en 2020 vivían en el Golán 51 500 personas, de las cuales 26 300 eran ciudadanos sirios y 23 400 colonos israelíes. La población de colonos está dispersa en 35 asentamientos, mientras que los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado viven en cinco aldeas. Al igual que en la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental, estos asentamientos son contrarios al derecho internacional. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reafirmó en su Resolución 2018/20 que «la construcción y expansión de los asentamientos israelíes y la infraestructura conexa en... el Golán sirio ocupado son ilegales y suponen un grave obstáculo para el desarrollo económico y social» ¹⁷⁶.

¹⁷¹ 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».

¹⁷² Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, [Los derechos humanos en el Golán sirio ocupado](#), A/HRC/RES/43/30, 3 de julio de 2020.

¹⁷³ *Times of Israel*, «[Pompeo During Rare Golan Heights Visit: 'This is Israel'](#)», 19 de noviembre de 2020.

¹⁷⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación Informe del Secretario General](#), S/2020/1159, 2 de diciembre de 2020.

¹⁷⁵ Oficina Central de Estadística, «[Population – Statistical Abstract of Israel 2020 – No. 71](#)», 26 de julio de 2020.

¹⁷⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Consecuencias económicas y sociales de la ocupación israelí para las condiciones de vida del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental*,

- 136.** La tasa de participación de los ciudadanos sirios del Golán en la fuerza de trabajo registró amplias variaciones en el último decenio ¹⁷⁷. No dejó de crecer entre 2012, año en que se situó en un 39,9 por ciento, hasta alcanzar un máximo del 51 por ciento en 2017 y, después, caer a un 40,1 por ciento en 2020. Todavía no se conocen con claridad los factores que generaron estas tendencias. Alrededor de una cuarta parte de las mujeres sirias en edad de trabajar (25,4 por ciento) participaban en la fuerza de trabajo en el año 2000.
- 137.** En torno a un 90 por ciento de los trabajadores sirios son asalariados. Un 10 por ciento de ellos figuran registrados como autónomos, incluidos los empleadores. Los datos disponibles solo permiten un desglose parcial por industrias. Según los datos de la Oficina Central de Estadística correspondientes a 2000, el 29 por ciento de los ciudadanos sirios del Golán asalariados trabajaban en la construcción y un 17,7 por ciento en la educación. No existen cifras fiables sobre los demás sectores, como la agricultura o la industria manufacturera. Tampoco se dispone de datos recientes sobre el desempleo, que la Oficina Central de Estadística no ha vuelto a publicar desde 2017.
- 138.** Ante tal escasez de datos resulta difícil analizar las tendencias del mercado laboral a lo largo del tiempo y deslindar los efectos causados por la ocupación y de aquellos provocados por la pandemia de COVID-19 y su séquito de confinamientos y cierres empresariales. Con todo, los miembros de la misión han sido informados de que la pandemia ha golpeado sobre todo a los sectores de la agricultura y del turismo, que crecieron rápidamente en los últimos años, hasta convertirse en una fuente secundaria de ingresos para muchos ciudadanos sirios. La producción de manzanas y cerezas, que solía ser una fuente importante de empleo agrícola y de sustento, ha quedado relegada a segundo plano, pues los ciudadanos sirios han perdido tierras y han visto menguar sus cuotas de mercado a causa de la competencia generada por la voluminosa producción agroindustrial obtenida en muchos asentamientos israelíes.
- 139.** También se ha comunicado a los miembros de la misión que los ciudadanos sirios del Golán ocupado han seguido sufriendo discriminación en el acceso a la tierra y al agua ¹⁷⁸. Preocupan las políticas de zonificación y construcción restrictivas y los alegatos de fijación inícuo del precio del agua, subvencionado a favor de los colonos israelíes. También parece seguir en pie el proyecto de una empresa energética israelí de instalar unas 30 turbinas eólicas en el Golán sirio ocupado. Muchos ciudadanos sirios han manifestado preocupación por no haber sido debidamente consultados en la fase de planificación de este proyecto, que podría restringir todavía más su uso de las tierras y comprometer sus oportunidades de desarrollo turístico.

y de la población árabe en el Golán sirio ocupado, *Nota del Secretario General*, 27 de mayo de 2020, A/75/86-E/2020/62, y *Resolución aprobada por el Consejo Económico y Social el 24 de julio de 2018*, E/RES/2018/20.

¹⁷⁷ Estos datos y los siguientes se basan en la Encuesta sobre la fuerza de trabajo 2020 de la Oficina Central de Estadística, que es la única fuente disponible de datos sobre la población fuerza de trabajo correspondiente a los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado.

¹⁷⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Nota del Secretario General*, A/75/86-E/2020/62.

► Observaciones finales

- 140.** Medio siglo de ocupación ha desgastado gravemente la economía y el mercado laboral palestinos que, carentes de la resiliencia necesaria para soportar un varapalo adicional, han sido devastados por el paso de la COVID-19. Muchas empresas han cerrado para siempre y muchos trabajadores se han quedado en casa. Los más damnificados han sido, como siempre, los más débiles del mercado laboral: los trabajadores de la economía informal, los jóvenes y las mujeres.
- 141.** La pandemia ha entrañado una pérdida masiva de horas laborales y empleos. Las tasas de participación en la fuerza de trabajo se han desplomado después de que decenas de miles de trabajadores hayan abandonado el mercado laboral, desesperanzados de poder encontrar un empleo. Apenas un 40 por ciento de la población palestina en edad de trabajar participa hoy en la fuerza de trabajo, de la que una buena cuarta parte sigue desempleada.
- 142.** Lastrada por un margen fiscal demasiado escaso, poco puede hacer la Autoridad Palestina para atenuar el impacto que la COVID-19 tiene en los trabajadores. Además, el impago de los ingresos tributarios y aduaneros retenidos por Israel y la disminución de la ayuda externa han precipitado el agotamiento de los recursos y deja a los trabajadores mayormente abandonados a su suerte, especialmente en el sector privado. Todas las crisis ponen en evidencia los déficits de protección y la COVID-19 ha revelado la dolorosa carencia de un buen sistema de protección social en el Territorio Palestino Ocupado.
- 143.** Sin embargo, esta situación de urgencia no impidió que el año pasado se llevaran a cabo importantes iniciativas políticas. La Estrategia Nacional de Empleo, lanzada a principios de 2021, promete convertirse en un programa para la recuperación del mercado de trabajo después de la crisis de la COVID-19. También se ha vuelto a impulsar el diálogo social con la esperanza de que permita desarrollar una visión común sobre la manera de afrontar la crisis del empleo y mejorar el bienestar de los trabajadores.
- 144.** Mientras tanto, persiste el yugo de la ocupación. La expansión de los asentamientos se ha intensificado y la amenaza de anexión se ha cernido durante la mayor parte del año sobre la Ribera Occidental. Las demoliciones y confiscaciones israelíes de bienes palestinos han alcanzado nuevos máximos. En Gaza, el bloqueo no da tregua. Los indicadores del mercado laboral transmiten una imagen de colapso y privación apenas creíble en el enclave. Los puestos de trabajo son cada vez más escasos y el desempleo es hoy casi total entre las mujeres y los jóvenes.
- 145.** Más de 100 000 palestinos han seguido trabajando en el mercado laboral israelí a pesar de los confinamientos y las dificultades de acceso. A finales de 2020, las autoridades israelíes introdujeron una reforma del régimen de permisos que se anunciaba desde hacía tiempo y tiene el potencial de aumentar la movilidad de los trabajadores palestinos en el mercado israelí y de mejorar en general su trato y sus condiciones. No obstante, las actividades de intermediación siguen condicionando la obtención de los permisos de trabajo y, por tanto, sometiendo a abusos a muchos trabajadores palestinos.
- 146.** La situación de los trabajadores apenas ha variado en el Golán sirio ocupado, donde muchos ciudadanos procuran mantener un pie en la agricultura mientras se orientan cada vez más hacia otros sectores, como los de la construcción y el turismo. Las prácticas discriminatorias parecen seguir dificultando el acceso al agua y a la tierra en la zona. Como en el pasado, la escasez de datos no permite analizar realmente la evolución del mercado

laboral ni, por tanto, evaluar el impacto que la pandemia y la ocupación tienen en los trabajadores del Golán sirio ocupado.

- 147.** Todos los esfuerzos dedicados a mejorar la situación de los trabajadores de los territorios ocupados están condicionados por las relaciones existentes entre Israel y la Autoridad Palestina, a las que están muy subordinados. La Constitución de la OIT dispone que la paz solo puede basarse en la justicia social. Siguiendo esta lógica, el avance hacia el objetivo de la justicia social para los trabajadores de los territorios ocupados depende en gran medida de la paz en la región y del logro de la visión de dos Estados coexistentes de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas. solo entonces podrán los trabajadores palestinos desarrollar todo su potencial y disfrutar plenamente de sus derechos.

► Anexo. Lista de interlocutores

Autoridad Palestina y otras instituciones públicas

Ministerio de Trabajo

Nasri Abujaish, Ministro

Abdel Kareem Daraghme, Asistente Adjunto, Asuntos del Diálogo Tripartito

Asma Hanoun, Jefa, Unidad de Contratación Externa

Azmi Abdel Rahman, Director General, Políticas Laborales

Wael Qraiem, Consultor Jurídico del Ministerio de Trabajo

Ministerio de Relaciones Exteriores

Omar Awadallah, Embajador, Asuntos Multilaterales, Jefe del Departamento de Relaciones de las Naciones Unidas y sus Organismos Especializados

Khuzama Hanoon, Tercer Secretario, Funcionario Responsable de la OIT, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Ayoub Ayoub, Tercer Secretario, Funcionario Responsable, Medio Ambiente y Derechos Humanos

Ministerio de Desarrollo Social

Ahmed Majdalani, Ministro

Ministerio de Asuntos de la Mujer

Amal Hamad, Ministra

Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE)

Ola Awad/Shakhshir, Presidenta

Suha Kana'an, Directora del Departamento de Estadísticas Laborales

Ahmad Omar, Director del Departamento de Análisis y Previsión

Hani Al-Ahmad, Director del Departamento de Estadísticas de los Sectores de Servicios

Organización de Liberación de Palestina (OLP)

Nabeel Shaath, Representante Especial del Presidente del Estado de Palestina, Presidente del Comité Ejecutivo de la OLP

Comité Nacional para el Empleo de la Mujer

Lama Awwad, Jefa de la Unidad de Género, Ministerio de Trabajo

Buthaina Salem, Jefa de la Unidad Jurídica, Ministerio de Trabajo

Sami Sihweil, Director del Departamento de Planificación, Ministerio de Asuntos de la Mujer

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

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

Ayshe Hmouda, Jefa de la Unidad de Género, Federación General de Sindicatos Palestinos

Moussa Salameh, Jefe de la Unidad de Género, Federación Palestina de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura

Amjad Janazreh, Coordinadora del Centro de Mujeres de Negocios, Cámara de Comercio e Industria de Belén

Carine Abu Hmeid, Coordinadora de Programas y Relaciones Exteriores, Centro de Democracia y Derechos de los Trabajadores

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

Naela Odeh, Coordinadora en el terreno, Sociedad de Trabajadoras Palestinas para el Desarrollo

Bashayer Tahboub, Jefa de la Unidad de Género, Consejería General del Personal

Iman Hasasneh, Coordinadora de Proyectos, Foro de Empresarias

Ayman Abedel Majeed, Coordinador e investigador, Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Beir-Zeit

Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social

Mahdi Hamdan, Director General

Mohammed Abu Zaiter, Director Ejecutivo Adjunto, Gaza

Hadeel Hussein, Coordinadora de proyectos

Organizaciones de trabajadores y de empleadores palestinos

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Naplusa

Shaher Sae'd, Secretario General

Ashraf Al-Awar, Jefe del Sindicato de los Servicios de Salud

Mohammad Al-Badri, Jefe del Sindicato de Correos y Telecomunicaciones

Mahmoud Al-Hawasheen, Jefe del Sindicato de Servicios Públicos

Sufian Estateh, miembro del Sindicato de Trabajadores Municipales
Abdel Karim Al-Lafdawi, Jefe del Sindicato de Imprenta y Medios de Comunicación
Saher Sarsour, Secretario del Sindicato de la Madera y la Construcción
Sameh Al-Jabari, Jefe de la Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo
Majdi Al-Muhsen, Jefe de la Unidad de Seguridad Social
Imad Eshtawi, miembro de la Unidad de Juventud
Juwairyeh Al Safadi, Jefa de la Unidad del Seguro de Enfermedad
Muna Jubran, Jefa del Sindicato de Trabajadores del Sector Textil
Kayed Awwad, Jefe del Sindicato del Transporte Público
Mais Jamleh, Jefa de la Unión de Jardines de Infancia y Escuelas Privadas
Mahmoud Thiab, miembro y Secretario General y miembro del Sindicato de la Madera y la Construcción
Abdel Karim Dweikat, Jefe del Sindicato del Sector Agrícola y la Alimentación
Bassam Yaish, Jefe del Sindicato de la Electricidad y la Energía
Mohammad Amarnah, Consejero Jurídico
Ehlayel Abu Jaish, Jefe de Medios de Comunicación
Abdel Karim Hajam, Miembro del Sindicato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA)

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Gaza

Bashir Al Sisi, Jefe del Sindicato de Trabajadores de Servicios Generales y Comerciales
Salameh Abu Zeiter, Jefe del Sindicato de Trabajadores de Servicios de Salud
Zaki Khalil, Jefe del Sindicato de Trabajadores del Sector Textil

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

Omar Hashem, Presidente
Jamal Jawabreh, Secretario General

Cámara de Jerusalén

Samer Nuseibeh, Consejo de Administración
Luai Al Hussein, Director General

Cámara de Gaza Septentrional

Bahaa Al Amawi, Miembro del Comité y Responsable y Responsable de Relaciones Públicas

Cámara de Rafah

Ayyad Abu Taha, Director de Relaciones Públicas

Federación Palestina de Industrias

Odeh Shihadeh, Secretario General

Abeer Safi, Coordinadora de proyecto

Centro Palestino de Embalaje (PALPACK)

Israa' Dosouqi, Inspectora

Sindicato de la Industria de la Piedra y el Mármol en Palestina

Shadi Shaheen, Director General

Sindicato de Industrias de la Construcción en Palestina

Khaled Safi, Director General

Sindicato Palestino de Industrias Alimentarias

Bassam Abu Ghalyoun, Director General

Organizaciones de la sociedad civil palestina y otras partes interesadas**Al-Haq**

Shawan Jabarin, General Director

Tahseen Elayyan, Director de Programa, Departamento de Seguimiento y Documentación

Rula Shadid, Jefa del Departamento de Seguimiento y Documentación

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

Zeinab El Ghunaimi, Directora

Gaza Sky Geeks

Kevin Gomis, Director Financiero y Jefe de Explotación

Sasha Muench, Directora de País, Mercy Corps, Palestina

Ryan Sturgill, Director

Iyad Altahrawi, Encargado de Aceleración de Start-ups

Tariq Bseiso, Analista de datos

Nour Elkhoudary, Coordinador de Diversidad e Inclusión

Comisión Independiente de Derechos Humanos

Ammar Dwaik, Director General

Taher Al-Masri, Jurista

Aisheh Ahmad, Jurista

Palestine Industry Estates Development & Management Co., Gaza

Moaz Moqat, Responsable de operaciones

Centro Palestino para los Derechos Humanos, Gaza

Raji Sourani, Director General

Fadel Almzeneh, Director de la Unidad de Derechos Socioeconómicos

Sociedad Palestina de Asistencia Médica (PMRS)

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

Iniciativa Palestina para la Promoción del Diálogo Mundial y la Democracia (Miftah)

Hanan Ashrawi, Presidenta/Directora

Gobierno de Israel y otras instituciones públicas

Ministerio de Relaciones Exteriores

Haim Waxman, Director General Adjunto para las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

Avivit Bar-Ilan, Jefa de Oficina para las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

Eldad Golan, Director, Organizaciones internacionales y organismos especializados de las Naciones Unidas

Yael Bitton, Directora Adjunta, Organizaciones internacionales y organismos especializados de las Naciones Unidas

Nitzan Arny, Consejero, Misión Permanente de Israel ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra

Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales

Avigdor Kaplan, Director General

Rivka Werbner, Funcionaria Jefe de Relaciones Laborales

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

Gali Levi, Fiscal General Principal

Shiri Lev-Ran Lavi, Comisionado de Derechos Laborales de los Trabajadores Extranjeros
Avner Amrani, Departamento de Relaciones Laborales
Ibrahim Kilani, Departamento de Relaciones Laborales
Revital Karin Sela, Directora de Relaciones Internacionales de la División del Trabajo
Emuna Yossef, División del Trabajo

Instituto Israelí para la Seguridad y Salud en el Trabajo (IIOSH)

Sami Saadi, Jefe del Distrito Septentrional

Aplicación y Regulación de la Administración del Derecho Laboral

Sharon Cohen, Directora Principal, Consultas públicas e información sobre la legislación laboral

Organismo de Población, Inmigración y Fronteras

Efrat Lev-Ari, Consejera Jurídica

Ministerio de Justicia

Hila Tene-Gilad, Directora de Derechos Humanos, Departamento de Derecho Internacional
Ayelet Dahan, Unidad de Lucha contra la Trata
Lina Salem, Departamento de Derecho Público y Constitucional
Ayelet Levin, Departamento de Derecho Internacional
Eden Farber, Pasante, Departamento de Derecho Internacional

Ministerio de Finanzas

Michael Ritov, Economista principal, Jefe del Departamento de Economía, División de Investigación
Dudi Kopel, Oficina Jurídica

Banco de Israel

Haggay Etkes, Economista principal

Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT)

Teniente Coronel Alon Shacham, Jefe del Servicio de Relaciones Exteriores
Mjr Moti Stolovich, Jefe Adjunto del Servicio Económico

Organizaciones de trabajadores y de empleadores israelíes

Histadrut - Federación General del Trabajo de Israel

Peter Lerner, Director General de la División de Relaciones Internacionales

Wael Abadee, Attorney, Director del Centro de Información y Servicios

Tehila Benishu, Attorney, Jefa adjunta de la Oficina Jurídica de la División Sindical

Anna Lichinitzer, Jefa de proyecto de la División Económica

Avital Shapira-Shabirow, Directora de Relaciones Internacionales

Asociación de Fabricantes de Israel

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

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

Natanel Haiman, Jefe de la División de Economía

Isaac Gurvich, Director de la División de Personal, Economía y Fiscalidad

Claire Aboksis, Coordinadora de Investigación Económica, Asociación de Constructores de Israel

MAAN - Asociación de Trabajadores

Assaf Adiv, Director Ejecutivo

Roni Ben Efrat, Responsable, Desarrollo y Relaciones Internacionales

Organizaciones de la sociedad civil israelí y otras partes interesadas

KAV LaOved

Abed Dari, Coordinador en el terreno, Departamento para los Trabajadores Palestinos

Khaled Dukhi, Jurista, Departamento Jurídico, Departamento para los Trabajadores Palestinos

MACRO Center for Political Economics

Roby Nathanson, Director General

Machsom Watch

Sylvia Piterman, voluntaria

Academia

Yael Berda, Profesora adjunta de Sociología y Antropología, Universidad Hebrea

Naciones Unidas y organizaciones internacionales

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

Tor Wennesland, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU)

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

Jonathan Lincoln, Jefe de la Unidad de Coordinación, Oficina del (OCENU) y Jefe de la Oficina del Coordinador Residente

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

Sarah Muscroft, Jefa de Oficina

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

Gwyn Lewis, Directora de Operaciones del UNRWA, Ribera Occidental

Matthias Schmale, Director de Operaciones del UNRWA, Gaza

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Noha Bawazor, Jefa de Oficina

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Kristine Blokhus, Representante

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Lucia Elmi, Representante Especial

Banco Mundial

Kanthan Shankar, Director de País

Samira Hillis, Jefa de Programa, Cartera de Desarrollo Humano y Responsable del Equipo de Proyecto

Sebastian Saez, Economista principal de país

Nur Nasser Eddin, Economista principal

Damir Cosic, Economista principal

Golán sirio ocupado

Wael Tarabieh, Director de Programas, Al-Marsad Arab Human Rights Center in Golan Heights

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

Asad Safadi, Agricultor

Farid Al Sayed Ahmad, Agricultor

Qassem Al Safadi, Agricultor

Otras reuniones

Reuniones con interlocutores de la República Árabe Siria

Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, Damasco

Salwa Abdullah, Ministra

Rakan Al-Ibrahim, Ministra Adjunta

Rim Kouatly, Asesora del Ministro de Relaciones Internacionales

Wadah Rakad, Director de Planificación y Cooperación Internacional

Naser Ahmad, Asesor para los medios de comunicación

Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos de Expatriados, Damasco

Rania Alhaj Ali, Consejera del Ministro

Ministerio de Industria, Damasco

Iyad Mokled, Director de Planificación y Cooperación Internacional

General Federation of Trade Unions, Damasco

Jamal Alhaj Ali, Oficina Ejecutiva Siria, Secretario de Asuntos Laborales

Adnan Azzouz, Consejero jefe, Departamento Internacional de la GFTU

Adnan Al-Makhrouz, Consejero de Relaciones Internacionales

Cámara de Industria de Damasco y sus zonas rurales

Obay Roshan, Jefe de la Unidad de Asuntos Laborales

Federación de la Cámara de Comercio

Abu Al-hoda Al-Lahham, Presidente

Gobernación de Quneitra

Madhat Saleh, ex miembro del Parlamento

Reuniones con interlocutors en El Cairo, Egipto***Organización Árabe del Trabajo, El Cairo***

Fayez Al-Mutairi, Director General

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

Marwan Othman, Oficina del Director General