

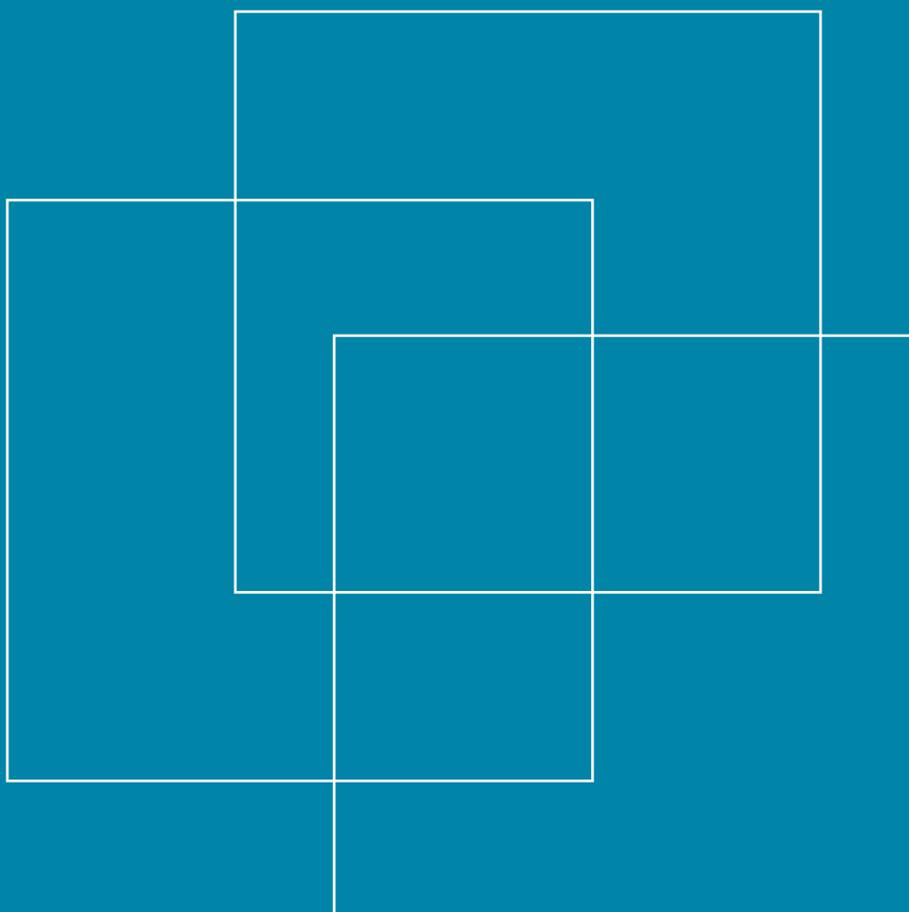


Oficina  
Internacional  
del Trabajo

Ginebra

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL  
ANEXO

# La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados



CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
104.<sup>a</sup> REUNIÓN, 2015

---

Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, 2015

Memoria del Director General

Anexo

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

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-329001-6 (impreso)  
ISBN: 978-92-2-329002-3 (web pdf)  
ISSN: 0251-3226

---

*Primera edición 2015*

---

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## Prólogo

---

De conformidad con el mandato que la Conferencia Internacional del Trabajo me confirió, envié una nueva misión para que elaborara una memoria sobre la situación que viven los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Los miembros de esta misión visitaron la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, así como Gaza, Israel y el Golán sirio ocupado. También se reunieron en Ginebra con el Director General de la Organización Árabe del Trabajo. Al igual que ocurrió en las otras misiones realizadas desde 2012, no les fue posible visitar la República Árabe Siria.

Los miembros de la misión mantuvieron conversaciones exhaustivas con representantes de la Autoridad Palestina, del Gobierno de Israel y de organizaciones de empleadores y de trabajadores de Palestina e Israel, así como con ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado y representantes de las Naciones Unidas y de organizaciones internacionales y no gubernamentales. La presente Memoria se elaboró con base en la información facilitada por todas esas personas, y los miembros de la misión también realizaron visitas *in situ*.

Quisiera expresar mi agradecimiento a todos los interlocutores por su cooperación, que confirma una vez más el amplio apoyo motivado por los valores que encarna la Organización Internacional del Trabajo. Los miembros de la misión trabajaron, como siempre, con el objetivo de proceder a una evaluación completa, precisa e imparcial de la situación que atraviesan los trabajadores en los territorios árabes ocupados.

La situación actual se caracteriza por un muy alto nivel de incertidumbre, que afecta especialmente a las vidas y los medios de sustento de los trabajadores palestinos y sus familias. En el momento en que se finalizó la presente Memoria, aún no se conocían los resultados de las elecciones al Parlamento israelí (Knesset) tanto por lo que se refería a la composición del nuevo Gobierno como a su política. Por otra parte, la probabilidad de que se pudiera superar la rivalidad entre los dos principales grupos palestinos seguía siendo remota. Así, el proceso de paz se encuentra ahora en un estado de suspensión. Pero en lo cotidiano, en un nivel menos político y visible, los contactos entre israelíes y palestinos se mantienen. La coordinación sobre cuestiones de seguridad no se ha interrumpido, pese al resentimiento que suscita en muchos palestinos. Un motivo recurrente de discordia es el desembolso de los ingresos de liquidación, es decir, los impuestos sobre las importaciones que son recaudados por Israel para ser transferidos a la Autoridad Palestina. Estos recursos constituyen una partida importante del presupuesto palestino, pues se utilizan, por ejemplo, para pagar las remuneraciones de los funcionarios públicos.

Los cambios de tendencia que afectan directamente a los trabajadores palestinos se repercuten en el terreno. En un contexto de expansión de los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental, la economía palestina está decayendo. Al mismo tiempo, se han adoptado algunas medidas destinadas a hacer menos restrictivo el acceso de los palestinos que desean trabajar en la economía israelí. Así, un número creciente de

palestinos ha podido incorporarse al mercado laboral israelí, con o sin los permisos requeridos.

Toda evaluación de las actuales tendencias económicas y políticas generales debe hacerse teniendo en cuenta el trasfondo de las aterradoras pérdidas humanas y la destrucción material que se produjeron durante la guerra en Gaza, en julio-agosto de 2014. La OIT aportará su contribución al mecanismo de reconstrucción de Gaza, iniciativa conjunta que ha sido aprobada por las partes y que ya ha iniciado sus trabajos. Pero este proceso ha sido penosamente lento. El volumen de los materiales necesarios para la reconstrucción que ha llegado a Gaza es insuficiente. Los donantes no han desembolsado las importantes sumas que prometieron en la Conferencia de El Cairo, en octubre del año pasado. Los 1,8 millones de habitantes de Gaza están todavía sometidos al bloqueo. La división entre palestinos sigue agobiando a la población de Gaza, y hay incertidumbre en cuanto al ejercicio del poder y la gobernanza.

En mi Memoria de 2014 me referí a las tensiones que se estaban exacerbando especialmente en la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental. En esa Memoria también se calificó a Gaza de verdadero «polvorín», donde se podía producir una catástrofe en cualquier momento. Desgraciadamente, esas tensiones se desataron de forma trágica entre los meses de julio y agosto de ese año. Las esperanzas que había despertado el proceso de negociación impulsado por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, John Kerry, se desvanecieron. Pese a la constitución del Gobierno de Consenso Nacional de Palestina, integrado por tecnócratas, el proceso de reconciliación entre palestinos quedó inconcluso. El secuestro y asesinato de jóvenes israelíes y palestinos en la Ribera Occidental y en Jerusalén Oriental fue la chispa que provocó el estallido de las tensiones acumuladas. La situación en Gaza derivó entonces hasta una guerra total, que se saldó con el mayor número de víctimas palestinas registrado desde 1967.

En la situación de incertidumbre que predomina actualmente, es indispensable actuar en varios niveles. En el terreno, Israel ha tomado algunas medidas a corto plazo, tras la devastación provocada por la guerra en Gaza y a la luz de las incertidumbres en cuanto a la economía y el empleo, especialmente en la Ribera Occidental. Al mismo tiempo, las negociaciones políticas han llegado a un punto muerto, y prosigue la extensión de los asentamientos israelíes. Es urgente, pues, actuar también en este nivel general, y no dejar que el proceso de paz se frustre. De ser así, resucitarlo en una etapa ulterior será una tarea titánica.

Los palestinos, Israel y la comunidad internacional en su conjunto se encuentran una vez más en una encrucijada. Mucho dependerá del resultado de los procesos que se están desarrollando gradualmente en cada una de las distintas partes que intervienen en esta ecuación, así como entre ellas. Al mismo tiempo, las múltiples crisis de orden político, militar y humanitario que se han producido en la región exigen una atención urgente de la comunidad internacional, y las relaciones israelo-palestinas no figuran necesariamente entre las máximas prioridades de todas las partes interesadas. No obstante, aun cuando la comunidad internacional abriga la esperanza de que prevalezca un cierto grado de calma, sabe que no puede desentenderse de esta crisis. Ahora, como ha sucedido en otras circunstancias, los miembros de la comunidad internacional tienen que estar preparados para prestar su asistencia, sobre todo habida cuenta de que, al parecer, las partes tienen dificultades para crear condiciones propicias en las que puedan reanudar su diálogo.

El alcance de dicha asistencia es una cuestión que incumbe a todo el sistema multilateral y en particular a las Naciones Unidas que, de diversas maneras, ha asumido

sus responsabilidades en el curso de todos los últimos decenios. Los principales actores que apoyan el proceso de paz en todas partes, ya sea en los Estados Unidos, en Europa o en la región árabe, no deberían dar por perdidos los objetivos de dicho proceso, por difíciles e inaprensibles que sean. La suspensión efectiva de los esfuerzos por hacer realidad la solución de «dos Estados» podría tener efectos graves e incluso catastróficos sobre las iniciativas que tratan de conseguir mejoras en el empleo y en los medios de subsistencia de las mujeres y hombres palestinos, cuestión que constituye el centro de preocupación de las memorias que presento cada año a la Conferencia Internacional del Trabajo.

Especialmente en el lado palestino, se abrigan intereses y expectativas de un nivel considerablemente elevado. Ya hace un tiempo se había alcanzado un consenso internacional en cuanto a que, en lo fundamental, ya se habían construido las instituciones necesarias para el funcionamiento de un Estado palestino soberano. En la presente Memoria se detallan las tendencias más recientes y algunos logros impresionantes alcanzados en este proceso. Las dimensiones social y laboral de esta edificación de instituciones han sido motivo de especial preocupación y materia de cooperación para la OIT. Se trata, entre otras cosas, de la promoción del diálogo social palestino con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de la ampliación de la protección social y de la instauración de un salario mínimo. A nivel local, existe la apremiante necesidad de contar con instituciones y procedimientos que apoyen el ejercicio de los derechos y la oferta de oportunidades para los trabajadores y sus familias. Con todo, la idea básica en que se sustentan las instituciones y las leyes que se han desarrollado y se están desarrollando es que deberían servir como infraestructura de un Estado soberano.

Ante unas perspectivas desalentadoras de debilitamiento del empleo, es natural que los palestinos se orienten cada vez más a buscar trabajo e ingresos tanto en Israel como en los asentamientos israelíes. La disposición de los empleadores y los sindicatos israelíes a acoger a más trabajadores palestinos, en condiciones decentes y con arreglo a las disposiciones de los convenios colectivos, es beneficiosa para todos. La cooperación entre la Histadrut y la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) es una valiosa herramienta. Con todo, hasta un tercio de los palestinos que trabajan en la economía israelí, y de forma creciente en los asentamientos, no reciben los beneficios que se prevén en los convenios colectivos y en otros mecanismos organizados en el mercado de trabajo. Estas personas no tienen los permisos exigidos y trabajan en condiciones que escapan a las normativas laborales y que pueden ser incluso precarias y dar lugar a su explotación. Además, la posibilidad de entrar en el mercado de trabajo israelí no está abierta, por ahora, a los trabajadores de Gaza.

Cabe felicitarse de la ampliación de las oportunidades para los palestinos que desean buscar empleo en el mercado de trabajo israelí. Dicho esto, la motivación de quienes esperan encontrar trabajo en dicho mercado no debería ser la falta de empleos resultante de las limitaciones que frenan la actividad económica en el lado palestino, especialmente en la Ribera Occidental. El peso conjugado de la prolongada ocupación y de la extensión de los asentamientos no ha permitido el desarrollo de una economía palestina viable y productiva, que en otras circunstancias podría ofrecer oportunidades suficientes para obtener un trabajo decente. Si se mantienen las tendencias actuales, la posibilidad de concretar esas oportunidades será aún más remota.

Esta es una realidad que todas las partes y la comunidad internacional tienen que reconocer a los efectos de cualquier iniciativa que se emprenda. Ya sea en el nivel político general, o en el de la vida cotidiana de los trabajadores palestinos y sus familias, hay pocas alternativas provechosas que puedan sustituir a un verdadero proceso de

negociaciones y al desarrollo concomitante de un marco institucional y jurídico que tenga en cuenta, de manera equitativa y equilibrada, los intereses de todos y especialmente de los trabajadores palestinos y las empresas que los emplean.

Mayo de 2015

Guy Ryder  
Director General

# Índice

---

	<i>Página</i>
Prólogo.....	iii
Introducción.....	1
1. Cuando la realidad nos alcanza .....	3
2. El deterioro de la economía y el mercado de trabajo es causado por la violencia y la ocupación.....	9
3. Los derechos de los trabajadores palestinos en un contexto de discriminación y dependencia económica.....	23
4. Gobernanza y creación de instituciones palestinas .....	31
5. Se intensifican las presiones en el Golán sirio ocupado .....	41
Observaciones finales .....	44
Referencias .....	47
Anexo .....	51



# Introducción

---

1. De conformidad con la Resolución sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes en Palestina y en otros territorios árabes ocupados en relación con la situación de los trabajadores árabes, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 66.<sup>a</sup> reunión (1980), este año el Director General volvió a enviar una misión a Israel y a los territorios árabes ocupados, con el fin de que procediese a una evaluación lo más exhaustiva posible de la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Como en años anteriores, la misión procuró reunir y evaluar la información relativa a la situación de los trabajadores en el territorio palestino ocupado (Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental, y Gaza) y en el Golán sirio ocupado <sup>1</sup>.
2. Los representantes del Director General se guiaron por los principios y objetivos establecidos en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, incluida la Declaración de Filadelfia, así como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. También se conformaron a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, así como a los principios sentados en las normas internacionales del trabajo pertinentes y a aquellos enunciados por los órganos de control de la OIT.
3. Al examinar todas las cuestiones que entraban en consideración, tanto durante la misión como en el curso de la preparación de la presente Memoria, los representantes del Director General tuvieron como siempre en mente las normas pertinentes en materia de derecho internacional humanitario y de derechos humanos, en particular la Convención de La Haya de 1907 (relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre) y el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 (relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra). El equipo de la misión se ajustó también a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas núms. 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008) y 1860 (2009). Finalmente, también tuvo presente la opinión consultiva emitida el 9 de julio de 2004 por la Corte Internacional de Justicia (CIJ, 2004).
4. El Director General confió la misión a Israel y los territorios árabes ocupados, que se realizó del 23 al 31 de marzo de 2015, a las siguientes personas: Sr. Kari Tapiola, en calidad de su Representante Especial, Sr. Tariq Haq, Especialista en Políticas de Empleo

---

<sup>1</sup> Como se ha señalado en memorias anteriores, la postura del Gobierno de Israel con respecto al Golán se expresó en los siguientes términos: «La misión de la OIT tiene por finalidad reunir datos para la Memoria del Director General sobre los territorios árabes ocupados. Según la posición adoptada por el Gobierno de Israel, el Golán, al que se han aplicado la ley, la jurisdicción y la administración israelíes, no constituye uno de esos territorios. Habida cuenta de lo anterior, Israel otorgó a la misión de la OIT la autorización para visitar el Golán, como signo de buena voluntad y sin perjuicio de sus propios derechos. La decisión de facilitar dicha visita no debe constituir un precedente y no se contradice con la posición del Gobierno de Israel.». Al respecto, cabe recordar que el Golán fue anexionado unilateralmente por Israel en 1981 y que por la Resolución núm. 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.

del Departamento de Política de Empleo, Sra. Katerine Landuyt, Especialista en Normas Jurídicas, del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, y el Sr. Martin Oelz, Especialista Principal en igualdad y lucha contra la discriminación, del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad. El Sr. Mounir Kleibo, Representante de la OIT en Jerusalén, y el Sr. Rasha El Shurafa, Funcionario de Programa de la Oficina del Representante de la OIT en Jerusalén, llevaron a cabo los preparativos de la misión, de la cual formaron parte integrante.

5. Los representantes del Director General celebraron consultas con la Organización Árabe del Trabajo el 20 de marzo de 2015, en Ginebra. Al igual que ocurrió en las otras misiones realizadas desde 2012, en razón de las restricciones de seguridad impuestas por las Naciones Unidas, esta misión no pudo visitar la República Árabe Siria para celebrar consultas con el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de dicho país.

6. En el curso de la misión, los representantes del Director General mantuvieron numerosas discusiones con interlocutores israelíes y palestinos, así como con interlocutores en el Golán sirio ocupado<sup>2</sup>. Asimismo, se entrevistaron con representantes de varios ministerios e instituciones de la Autoridad Palestina y del Gobierno de Israel, de organizaciones de empleadores y de trabajadores palestinas e israelíes, de organizaciones no gubernamentales y de instituciones de investigación, así como con dirigentes comunitarios. También consultaron a representantes de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.

7. El Director General tiene el agrado de reconocer una vez más que sus representantes gozaron de la cooperación incondicional de todas las partes a la realización de su cometido de recopilar la información fáctica en que se fundamenta la presente Memoria. Se toma nota con gratitud de las declaraciones escritas recibidas.

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

---

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

---

## 1. Cuando la realidad nos alcanza

9. En su informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, presentado el 26 de marzo de 2015, el entonces Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio, Robert Serry, hizo hincapié en que las partes no podían huir de la realidad. Por su parte, los miembros de la misión enviada por el Director General de la OIT para examinar la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados están convencidos de que una realidad irrefutable y cruda se ha impuesto a todos los interesados: no se están llevando adelante negociaciones significativas; la expansión de los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental continúa; y no hay indicios de que se vaya a poner fin a la ocupación y la división. En la actualidad, resulta difícil concebir que de los interesados directos pueda surgir alguna iniciativa genuina hacia una solución basada en dos Estados. Toda propuesta en tal sentido tendría que venir de parte de la comunidad internacional, pero debería ser acogida de todas maneras con un verdadero compromiso favorable tanto de parte de Israel como de la Autoridad Palestina. Una de las realidades de la situación actual es que, al menos por ahora, los problemas derivados de las relaciones israelo-palestinas no son el principal motivo de inquietud en la región, que está experimentando múltiples crisis en los planos político, militar y humanitario.

10. Hoy, los principales obstáculos al proceso de paz entre Israel y la Autoridad Palestina emanan del nivel político central. Desde las elecciones parlamentarias celebradas en Israel el 17 de marzo de 2014, no ha habido diálogo entre los dirigentes sobre lo que deberían ser dos Estados adyacentes pero separados, soberanos y democráticos. Por otra parte, pese a los nuevos esfuerzos desplegados por el Primer Ministro palestino Rami Hamdallah, no se ha logrado superar la división entre las fracciones palestinas. En Gaza, el pago de las remuneraciones de decenas de miles de funcionarios públicos depende directamente de la manera en que se lleve adelante la reconciliación.

11. En el territorio palestino ocupado, los desalentadores indicadores económicos y del empleo se han visto agravados por la dramática situación que se vive en Gaza. Con todo, los trabajadores palestinos de la Ribera Occidental han tenido un cierto respiro, ya que ha aumentado el número de los permisos para trabajar en Israel y se han revisado a la baja los límites de edad y otros requisitos para su obtención, como la disposición según la cual los hombres más jóvenes tenían que estar casados y tener hijos. Los palestinos tienen cada vez más posibilidades de obtener trabajo irregular tanto en Israel como en los asentamientos, pero estos empleos son a menudo precarios y mal pagados y se prestan a la explotación de los trabajadores. El alivio de las medidas que restringen la circulación de bienes y personas hacia y desde Gaza ha sido muy limitado. Está aumentando la concesión y el uso de permisos para ejercer actividades comerciales. También está aumentando la entrada de materiales de construcción. En cambio, si bien se ha considerado la posibilidad de que algunos centenares de palestinos de Gaza puedan trabajar nuevamente para sus antiguos empleadores en Israel, todavía no se han concedido los permisos necesarios. Si bien es cierto que las medidas de atenuación de las restricciones han aportado cierto alivio a la población, y podrían ampliarse aún más, las decisiones en tal sentido no cambian la realidad básica de la ocupación.

12. En lo que atañe al frente político, es muy posible que se atravesase por una etapa en la que no haya negociaciones ni iniciativas, o en que éstas sean mínimas. Al mismo tiempo, cabe la posibilidad de que las medidas orientadas a mejorar la situación económica y del empleo sean objeto de decisiones caso por caso. Por ejemplo, se han resuelto los problemas de acceso y de suministro de agua en la ciudad palestina de Rawabi, edificada recientemente al norte de Ramala, si bien la misión no logró obtener de ninguna de las partes una información detallada sobre los términos del acuerdo alcanzado. También se han emprendido algunos proyectos del sector privado palestino. Dicho esto, sin perjuicio de que hay que acoger favorablemente toda medida que aporte un alivio tan necesario en los planos del empleo y el ingreso, tales decisiones no deberían convertirse en alternativas a las negociaciones políticas.

13. Ante las escasas perspectivas de avance, puede parecer natural considerar que, en el peor de los casos, la situación permanecerá estancada y que, llegado el momento oportuno, el proceso de paz podría reanudarse. En las memorias presentadas estos últimos años, se ha señalado sistemáticamente que no puede haber un verdadero statu quo en condiciones de expansión de los asentamientos y de restricciones y dependencia económicas. La Hoja de ruta trazada en Oslo hace 22 años tenía por objeto asegurar el espacio en que pudieran edificarse las estructuras de un Estado palestino. Se pensaba entonces que este proceso se llevaría a cabo en unos cinco años. Pero las negociaciones de los últimos años han fracasado, no se han conseguido beneficios concretos y significativos para la población palestina y la expansión de los asentamientos se ha intensificado.

14. La presencia de los asentamientos es evidente en toda la Ribera Occidental. Al recorrer la ruta entre Ramala y Naplusa, son nítidamente visibles sobre las colinas, desde las que se extienden a gran parte de las tierras circundantes. Son abundantes también las carreteras y accesos especiales, así como los puestos de control, y en los caminos se observa una incómoda coexistencia entre colonos y habitantes palestinos. Si las actuales tendencias se mantienen, pronto será difícil imaginar cómo se podría fundar un Estado palestino viable dentro de las fronteras de 1967.

15. A juicio de los miembros de la misión, la primera víctima de los hechos registrados recientemente — incluida la guerra en Gaza — ha sido tal vez la esperanza de que muy pronto se podrían lograr soluciones negociadas. Las realidades en el terreno son transformadas constantemente por varias tendencias. Incluso en una hipótesis moderadamente optimista (es decir, que no se produzca un nuevo conflicto armado), en el período inmediato continuará la expansión de los asentamientos, las tensiones seguirán siendo extremas y las comunidades se distanciarán cada vez más entre sí. Pronto, toda una generación de jóvenes en Gaza habrá crecido sin tener interacción alguna con sus vecinos israelíes o, de hecho, con otros habitantes palestinos de la Ribera Occidental.

## Se intensifica la búsqueda de medios de vida en la economía israelí

16. Para los palestinos, la cuestión de la obtención de más permisos y de un mejor acceso de los trabajadores a Israel y al mercado de trabajo controlado por Israel es una necesidad prioritaria. Más de 52 000 palestinos trabajan legalmente en Israel, y otros 26 000, en los asentamientos. Ahora bien, dado que el número total de palestinos ocupados en la economía israelí se eleva hoy a alrededor de 107 000, esto significa que un tercio de dichos trabajadores no tienen los permisos requeridos. El alto nivel de desempleo en la Ribera Occidental obliga a su población a buscar trabajo allí donde hay

oferta, en condiciones inciertas y, con demasiada frecuencia, de explotación. Al no haber bolsas de trabajo regulares, los trabajadores pueden verse atrapados en las redes de intermediarios inescrupulosos. En los casos en que ocurren accidentes o conflictos laborales, tienen dificultades para obtener reparación o indemnizaciones incluso cuando están empleados regularmente, pero sobre todo cuando no han obtenido un permiso de trabajo.

17. Las iniciativas para impulsar el sector privado palestino tropiezan hoy con una mayor reticencia. También se han entibiado las esperanzas que se habían cifrado en la hipotética llegada de grandes inversiones de los emigrantes palestinos dispersos en todo el mundo. Además del gran proyecto de construcción de Rawabi, sigue su curso el proyecto de Jericó, así como la edificación de viviendas en la Gobernación de Jerusalén y de los parques industriales en Jenin y Belén. El avance de estos proyectos es lento, debido a las dificultades económicas y a los obstáculos burocráticos. Además de estas iniciativas, las experiencias exitosas son escasas y muy espaciadas. La exportación de muebles a Kuwait, o la exposición de la industria alimentaria palestina organizada en Yeda, no son pilares suficientes para sustentar un crecimiento. La economía palestina sigue siendo tan dependiente de Israel como siempre, y las complicadas vías que se ofrecen para llevar las exportaciones palestinas hasta los mercados internacionales no son una verdadera opción.

## Incertidumbre acerca del futuro de Gaza

18. Nunca desde 1967 se había registrado un número tan elevado de víctimas mortales palestinas como durante la guerra de 51 días que asoló Gaza en 2014. Entre los palestinos, perdieron la vida 2 220 personas, de las cuales 1 492 era civiles. Entre los israelíes, la guerra cobró la vida de 67 soldados y cuatro civiles (OCAH, 2015a). Tras el fin de la destrucción, la Conferencia Internacional sobre Palestina, celebrada en El Cairo el 12 de octubre de 2014, prometió 5 400 millones de dólares de los Estados Unidos para la reconstrucción de Gaza. Hasta ahora, la mayor parte de los fondos prometidos por los donantes en esa conferencia no se han desembolsado. Israel ha indicado que facilitará la reconstrucción, en el contexto del mecanismo de reconstrucción de Gaza. De momento, la Autoridad Palestina no ha recibido el control efectivo de los cruces fronterizos en Gaza. La importación de materiales de construcción ha aumentado, pero muy por debajo de los niveles requeridos.

19. El empleo en Gaza se redujo en unos 19 000 puestos de trabajo en 2014, mayoritariamente como consecuencia directa de la guerra, y el desempleo se disparó. La pobreza se ha hecho endémica, y Gaza sigue dependiendo de los envíos de ayuda alimentaria y de otra índole procedentes del resto del mundo. La eventual recuperación que Gaza podría experimentar a corto y mediano plazo debe contrastarse con el grado de devastación en que se encontró este territorio como consecuencia de la guerra. En el momento en que se efectuó la visita de la misión, se habían entablado negociaciones encaminadas a superar la rivalidad entre fracciones palestinas, mediante la integración de los funcionarios públicos contratados por la Autoridad Palestina, que por entonces estaban sin actividades, con los funcionarios que habían sido empleados por las autoridades *de facto*. A raíz del establecimiento del Gobierno de Consenso Nacional, dicha integración había adquirido gran prioridad, especialmente para el Ministro de Trabajo palestino, cuyas oficinas se encuentran en Gaza.

20. A las secuelas de la guerra y la lentitud de la reconstrucción se suman el mantenimiento del bloqueo y la incertidumbre que pesa en cuanto a la reconciliación entre palestinos. Las autoridades *de facto* conservan el control de Gaza, pero no gobiernan el territorio de manera efectiva. La ambigüedad de esta situación se pone de relieve cuando se considera el hecho de que, desde la constitución del Gobierno de Consenso Nacional, el Ministro de Trabajo sólo ha podido viajar a la Ribera Occidental en una oportunidad, una semana antes de recibir a la misión en Gaza. Con posterioridad a este encuentro, el Primer Ministro visitó Gaza a fin de impulsar la integración de los funcionarios públicos y promover otras medidas concebidas para superar la división entre palestinos, pero las partes interesadas no han podido alcanzar ningún progreso significativo al respecto.

## Las tensiones en la Ribera Occidental

21. Al mismo tiempo, la Ribera Occidental se está deslizando hacia una seria contracción de su actividad económica. En el momento de la misión, Israel seguía reteniendo los ingresos de liquidación que había bloqueado desde que la Autoridad Palestina había anunciado que iba a adherirse al Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional. El anuncio hecho ulteriormente por Israel en el sentido de que los ingresos se habían liberado, pero no en su totalidad, suscitó nuevas controversias. Cada vez que los citados ingresos son retenidos o que su transferencia es retrasada, ello incide directamente en el pago de las remuneraciones de los funcionarios públicos palestinos. En años anteriores, los ingresos de liquidación se habían desembolsado con irregularidad; la incertidumbre en cuanto a estas transferencias seguirá teniendo graves repercusiones tanto en el ámbito económico como en el político.

22. Las tensiones y la violencia son exacerbadas por las reivindicaciones excluyentes que cada parte tiene con respecto a la tierra, el agua y los demás factores indispensables para la vida productiva. Entre los palestinos hay resentimiento, pues ven que a lo largo de un prolongado proceso, en el que se han llevado a cabo innumerables negociaciones, han ido perdiendo cada vez más el espacio que necesitan para sus actividades económicas. La expansión del control que los colonos ejercen sobre los recursos naturales no puede conciliarse con el desarrollo de una economía sostenible.

23. En la actualidad, hay cuatro veces más colonos israelíes instalados en la Ribera Occidental que en el momento en que se suscribieron los Acuerdos de Oslo. Además de la aceleración de la construcción de los asentamientos, la presencia de los colonos se está arraigando cada día más, estimulada, por ejemplo, por la autorización retroactiva de los denominados puestos de avanzada. El número de colonos en lo que se ha designado como zona C de la Ribera Occidental es superior al número de palestinos, en una comarca que, en principio, estaba destinada a ser la piedra angular económica de un Estado palestino. La misión pudo observar que en las aldeas del norte del Valle del Jordán existe el riesgo de que las actuales restricciones a la circulación y el transporte de productos hacia los mercados menoscabe la agricultura palestina hasta el punto en que ya no sea viable. Por ello, las personas afectadas están buscando oportunidades de empleo y obtención de ingresos en la economía israelí. Hace algunos años, se esperaba que la zona C pudiera convertirse en la base para el crecimiento de la economía palestina, pero esa esperanza sigue frustrándose. Esto obedece a que, concretamente, sólo una parte ínfima de la superficie de la zona está disponible para el desarrollo palestino.

24. Se han producido violentos incidentes en Jerusalén Oriental, donde las tensiones son generadas fundamentalmente por la falta de oportunidades económicas y de empleo. La tasa de pobreza entre las familias palestinas es allí sumamente alta, y se estima en alrededor del 70 por ciento. Un tercio de los hogares de palestinos se han construido sin los permisos requeridos, y sus ocupantes corren el riesgo de ser desplazados. La realidad de la fragmentación de Jerusalén Oriental es ilustrada por el hecho de que un gran número de palestinos están físicamente separados del centro de la ciudad, de tal manera que se ven obligados a recorrer un verdadero laberinto de puestos de control y vías de acceso para obtener la atención sanitaria y otros servicios que necesitan. Existe también el riesgo de que las decisiones en materia de urbanización y la expansión de los asentamientos terminen por cortar todas las vías de conexión directas entre Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental.

## Opciones para el futuro

25. Hace cuatro años, las instituciones financieras internacionales consideraron que se había alcanzado el marco necesario para fundar un Estado palestino viable. Desde entonces, las instituciones palestinas creadas se han potenciado continuamente, y se han desarrollado varias estrategias y programas de importancia. Muchas de estas orientaciones de política se refieren directamente a la vida y los medios de subsistencia de los trabajadores palestinos. La Oficina Central Palestina de Estadística y la Autoridad Monetaria Palestina — el futuro banco central — son logros notables en el campo del desarrollo de instituciones, como lo es también el enriquecimiento del marco legislativo, con inclusión de la legislación laboral. Estos avances se han conseguido con el respaldo de importantes recursos financieros aportados por los donantes. No obstante, sin la perspectiva de una solución global, el proceso de construcción de un Estado podría frustrarse, y las instituciones podrían verse en la obligación de encontrar alternativas que hagan posible su supervivencia. De cualquier forma, el desarrollo de las instituciones continuará a nivel local, concretamente mediante la prestación de más servicios a la población palestina, incluso en el contexto de la prolongación de la ocupación y la dependencia.

26. En una situación en la que no se están realizando negociaciones fructuosas, los palestinos están recurriendo a la comunidad internacional para obtener apoyo político y económico. Algunos países vecinos, especialmente los Estados del Golfo, han dado su respaldo al fomento de la actividad económica y el empleo. Los palestinos están buscando también apoyo político, especialmente en Europa, de parte de la opinión pública, de los parlamentos nacionales y, como es natural, del sistema de las Naciones Unidas. Desde el reconocimiento de Palestina como Estado observador no miembro por la Asamblea General de las Naciones Unidas, los palestinos se han concentrado en particular en incorporarse al sistema de tratados internacionales y a los organismos y procedimientos establecidos por dichos tratados.

27. Como lo muestra la lentitud con que avanza la reconstrucción de Gaza, el logro de cualquier avance depende de varios factores, entre los que figura la evolución política tanto en Israel como entre las dos fracciones en que se ha dividido el campo palestino. La situación se complica aún más cuando a la ecuación se suman las preferencias y los intereses de distintos sectores de la comunidad internacional. De ahí que no abunden los motivos para consolarse en lo inmediato, a menos que se piense que las cosas tienen que empeorar para luego poder mejorar. En el interín, proseguirá el debate sobre las consecuencias de las distintas situaciones previsibles, a saber, una determinada por la reanudación de las negociaciones de paz y la otra caracterizada por más acciones

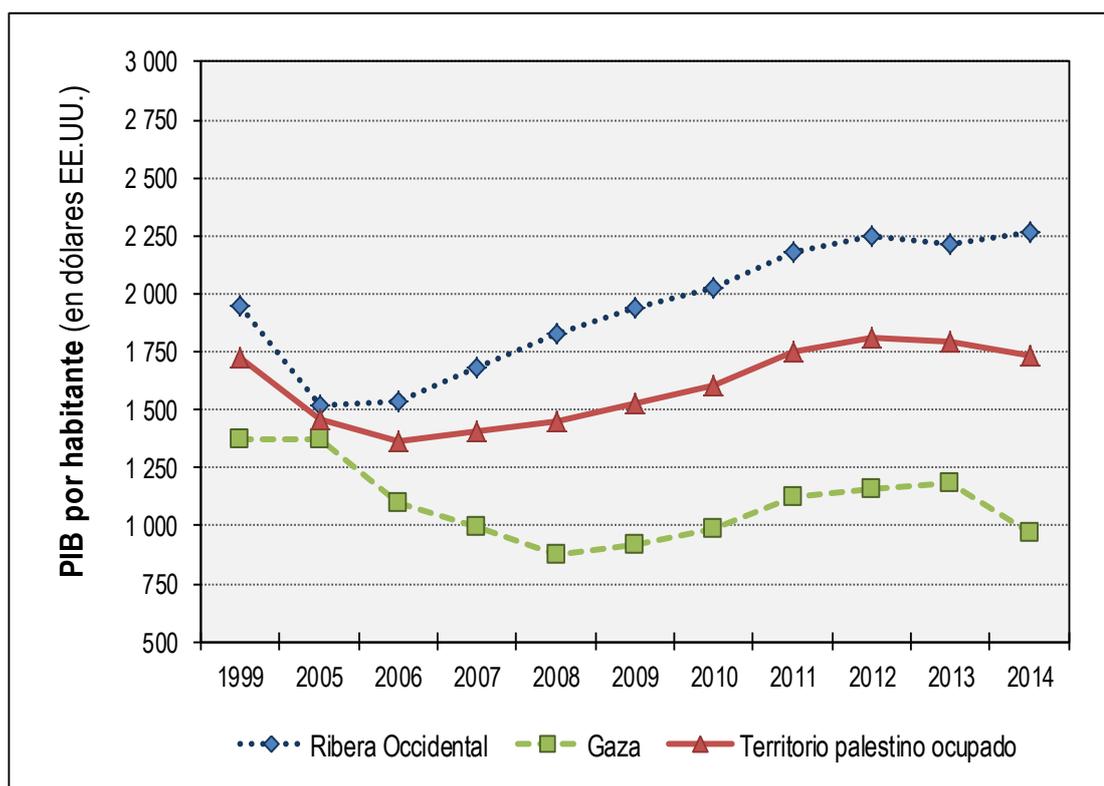
unilaterales y menos confianza en la sensatez y la factibilidad de una solución basada en dos Estados.

28. En sus recomendaciones finales al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Robert Serry reconoció que, en esta etapa del proceso, las partes quizá no estaban preparadas para volver de inmediato a la mesa de negociación, y que no se debería empujarlas a hacerlo. En su opinión, en estas circunstancias la comunidad internacional podría formular un marco de negociación y proponer una vía para encauzar a las partes a entablar dicho proceso. Consideraba que esta era tal vez la única forma de preservar el objetivo de una solución basada en dos Estados. Se trata de opciones de las que dependen directamente las perspectivas de empleo y de ingreso de las mujeres y los hombres palestinos, sean trabajadores o empresarios, y los parámetros de su vida cotidiana.

## 2. El deterioro de la economía y el mercado de trabajo es causado por la violencia y la ocupación

29. En un contexto de paralización del proceso de paz, de agravación de las tensiones en la Ribera Occidental y de devastación provocada por la guerra que asoló Gaza durante 51 días, el producto interior bruto (PIB) palestino experimentó en 2014 su primera baja interanual desde 2006. El PIB real medido en precios constantes de 2004 se contrajo en 0,4 por ciento en 2014, resultado que incluía, entre otras tasas, un 15,2 por ciento de crecimiento negativo en Gaza y un 5,1 por ciento de crecimiento en la Ribera Occidental (PCBS, 2015a). La recesión se reflejó también en un 3,3 por ciento de reducción del PIB real por habitante, cuya cuantía de 1 735 dólares de los Estados Unidos se situó en la práctica en el mismo nivel de quince años antes, en el período que precedió la segunda Intifada. En Gaza, el PIB real por habitante fue casi un 30 por ciento inferior al de 1999 (véase el gráfico 2.1). En cambio, el PIB israelí por habitante, que según estimaciones fue casi 13 veces superior al equivalente palestino en 2014, ha crecido en más de un 25 por ciento desde 1999 (FMI, 2014a).

Gráfico 2.1. PIB real por habitante en precios constantes de 2004, 1999-2014



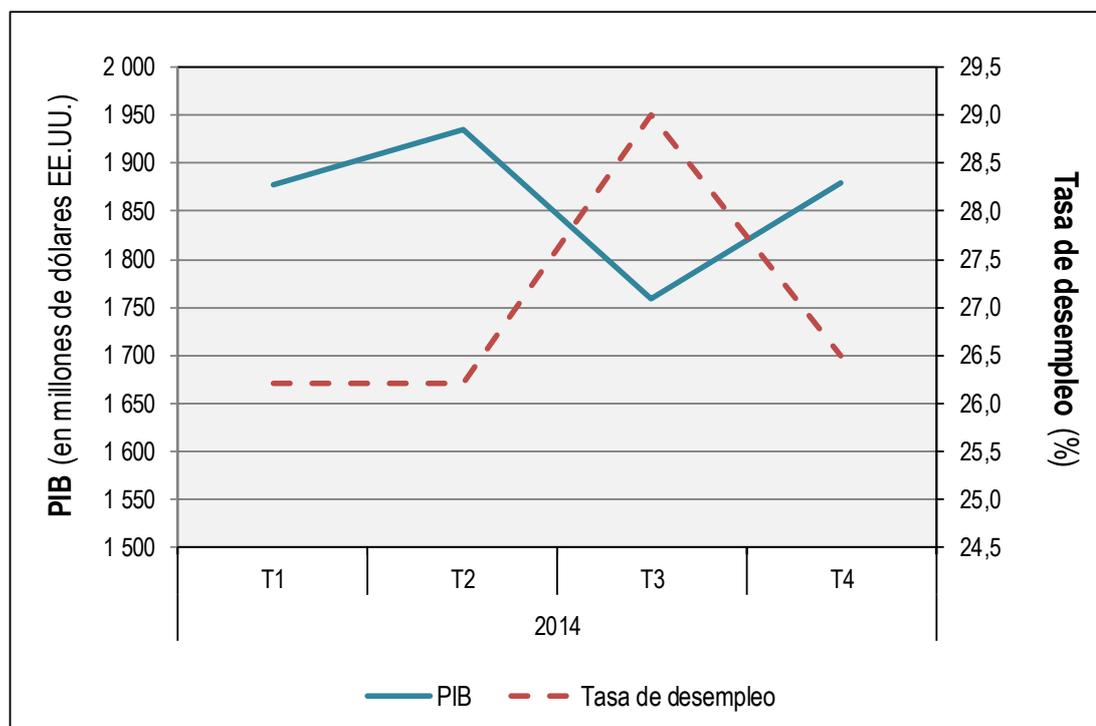
Fuente: PCBS, cuentas nacionales (2015a).

30. El crecimiento relativamente alto, aunque precario, del PIB palestino entre 2009 y 2011 ya había comenzado a desacelerarse desde 2012, cuando la reducción brusca de la ayuda aportada por los donantes provocó una crisis fiscal prolongada en la Ribera Occidental. Las interrupciones en el flujo de los ingresos de liquidación de parte de Israel y la baja de la generación de ingresos nacionales, debido en gran parte a las limitaciones a la circulación y al acceso impuestos por Israel, obligaron a restringir el

gasto público, lo que redundó en una drástica disminución del consumo, tanto público como privado (Banco Mundial, 2014). En 2014, la Autoridad Palestina mejoró sus esfuerzos en materia de recaudación y administración de los impuestos nacionales. En el primer semestre del año, también crecieron los ingresos de liquidación (FMI, 2014b). Sin embargo, el alto volumen de endeudamiento neto y las persistentes dificultades de los donantes para desembolsar sus aportes dio lugar a una creciente acumulación de retrasos en los pagos. En tales circunstancias deficitarias, la Autoridad Palestina tuvo que aplicar medidas de pago parcial de los salarios y otras prestaciones, en un intento por frenar los desembolsos correspondientes a la masa salarial, lo que la incapacitó para financiar las partidas de gasto en inversiones de desarrollo que hubieran podido estimular el crecimiento y la creación de empleo. Además, al paralizarse el proceso de paz impulsado por los Estados Unidos, se intensificaron las manifestaciones de descontento en la Ribera Occidental, con incidentes de una extrema violencia en Hebrón y Jerusalén Oriental. Así, se agravó aún más el deterioro de la actividad económica.

31. Con respecto a Gaza, en 2013 y 2014 las autoridades egipcias tomaron medidas para poner fin al tráfico comercial a través de túneles, actividad que, si bien ilícita, había sido el principal motor de la economía en esta franja de litoral sometida al bloqueo. A tal efecto, procedieron a inundar y cegar la vasta red de túneles construida debajo de la zona fronteriza de Rafah. En consecuencia, la actividad económica, y en particular la construcción, que dependía de las importaciones introducidas en Gaza a través de los túneles, ya se estaba asfixiando antes del inicio de la campaña militar israelí de julio-agosto de 2014, denominada «Operación Margen Protector». El grado máximo de violencia que se alcanzó en el tercer trimestre de 2014 fue concomitante con la caída sustancial de la actividad económica general y el marcado repunte de la tasa de desempleo, que se elevó a 29 por ciento. El gráfico 2.2 muestra la existencia de una clara relación inversa entre el PIB palestino y el desempleo a lo largo del año.

**Gráfico 2.2. Evolución trimestral del PIB real (en precios constantes de 2004) y del desempleo, 2014**



Fuente: PCBS, cuentas nacionales (2015a) y encuesta sobre la fuerza de trabajo (2015b).

32. El fin de las hostilidades trajo consigo un ligero repunte de la actividad económica en el cuarto trimestre de 2014, pero a un ritmo menor al que se había previsto debido a que el mecanismo de reconstrucción de Gaza demoró en ponerse en marcha. A comienzos de 2015, sólo se había desembolsado una pequeña parte de los 5 400 millones de dólares de los Estados Unidos que se habían prometido para la reconstrucción de Gaza en la Conferencia celebrada en El Cairo, en octubre de 2014. Se había esperado que el PIB palestino pudiera recuperar su crecimiento en 2015, estimulado por la futura reconstrucción de Gaza, pero en el momento en que se redactó esta Memoria los esfuerzos de reconstrucción seguían siendo muy limitados. Paralelamente, la retención por parte de Israel de los ingresos de liquidación durante el primer trimestre de 2015 limitó radicalmente las perspectivas de crecimiento en la Ribera Occidental, lo que redundó en el recorte de las previsiones de crecimiento formuladas por instituciones nacionales y por observadores internacionales. En el proyecto de presupuesto de emergencia para 2015 se aplicaron recortes adicionales a los salarios de los funcionarios públicos, lo que puso en entredicho la sostenibilidad a largo plazo de las instituciones que la Autoridad Palestina había venido desarrollando en el marco de su programa de construcción del Estado. La persistencia de unas perspectivas económicas nada prometedoras también repercutirá negativamente en el mercado de trabajo.

## Evolución del mercado de trabajo

33. La fuerza de trabajo palestina creció en un 8,6 por ciento en 2014, hasta alcanzar un volumen total de 1,25 millones de personas. La tasa de actividad correspondiente de la fuerza de trabajo se elevó a un 45,8 por ciento, proporción que sigue siendo baja pero que sin embargo supera en 2,2 puntos porcentuales a la de 2013 (véase el cuadro 2.1). Aunque la tasa de actividad de la fuerza de trabajo femenina creció, pasando de 17,3 por ciento en 2013 a 19,4 por ciento en 2014, sigue siendo sumamente baja con respecto a los niveles mundiales y regionales, así como también con respecto a la tasa de los hombres (71,5 por ciento), y contribuye a que la tasa general de actividad sea mediocre. Los obstáculos sociales, culturales e institucionales que dificultan la participación de las mujeres en el mercado de trabajo son reforzados por las restricciones que impone Israel, las cuales coartan la movilidad de las personas y perpetúan la insuficiencia de la demanda de trabajadores en la economía formal, con la consiguiente pérdida sustancial de potencial económico, sobre todo si se tienen en cuenta los altos niveles de instrucción que tienen las mujeres palestinas.

**Cuadro 2.1. Indicadores del mercado de trabajo, 2013-2014**

	2013	2014				2014	2014-2013
	Promedio anual	T1	T2	T3	T4	Promedio anual	Variación (%)
Población 15+ años (en miles)	2 650	2 708	2 728	2 754	2 777	2 741,8	3,5
Fuerza de trabajo (en miles)	1 156	1 254	1 254	1 239	1 273	1 255,0	8,6
Empleo (en miles)	885	926	926	880	936	917,0	3,6
Ribera Occidental	517	554	561	547	569	557,8	7,8
Gaza	267	261	249	225	259	248,5	-6,8
Israel y asentamientos	99	110	109	104	105	107,0	7,8
Desempleo (en miles)	270	328	329	359	337	338,3	25,2
Tasa de actividad de la fuerza de trabajo (en porcentaje)	43,6	46,3	46,0	45,0	45,8	45,8	4,9
Hombres	69,3	71,9	71,8	70,8	71,6	71,5	3,2
Mujeres	17,3	20,1	19,7	18,5	19,4	19,4	12,4
Tasa de desempleo (en porcentaje)	23,4	26,2	26,2	29,0	26,5	27,0	15,5
Hombres	20,6	23,3	22,6	25,8	23,8	23,9	16,2
Mujeres	35,1	36,5	39,4	41,5	36,5	38,5	9,8
Ribera Occidental	18,6	18,2	16,0	19,2	17,4	17,7	-4,8
Hombres	16,8	15,9	13,2	16,7	15,2	15,3	-9,2
Mujeres	26,0	27,1	26,9	29,6	26,0	27,4	5,5
Gaza	32,5	40,8	44,5	47,4	42,8	43,9	35,1
Hombres	27,7	37,4	40,1	43,5	39,6	40,2	45,1
Mujeres	53,0	52,4	59,3	61,5	54,3	56,9	7,3

Fuente: PCBS, encuesta sobre la fuerza de trabajo (2015b).

34. Pese al considerable incremento de la fuerza de trabajo, el empleo total creció en una tasa relativamente modesta de 3,6 por ciento en 2014, correspondiente a la incorporación al empleo de cerca de 40 000 personas en la Ribera Occidental, a lo que se restaron unos 19 000 empleos perdidos en Gaza. La tasa de empleo resultante, medida sobre la base del empleo total expresado en porcentaje de la población de 15 o más años, fue de 33,7 por ciento en el cuarto trimestre de 2014, lo que constituye un aumento marginal con respecto al 33,3 por ciento registrado un año antes. La tasa de empleo de los hombres fue de 54,6 por ciento, mientras que la de las mujeres alcanzó apenas un 12,3 por ciento.

35. Por lo que se refiere a la composición del empleo, el sector de los servicios, que contribuye con cerca de la mitad del PIB total, sigue predominando al dar ocupación a aproximadamente el 32 por ciento de los trabajadores varones y al 57 por ciento de las trabajadoras (véase el cuadro 2.2). Los sectores del comercio y de la construcción fueron el segundo y tercer empleadores más importantes de los hombres, seguidos de muy lejos por la producción manufacturera y la agricultura. Por otra parte, la agricultura fue el segundo empleador más importante de las mujeres, al dar ocupación a más del 20 por ciento de las trabajadoras en 2014. Con todo, la contribución de la agricultura al PIB fue de un mero 3,8 por ciento, porcentaje muy inferior a su proporción con respecto al

empleo total, lo que indica que este sector se caracteriza por unos niveles particularmente bajos de producción por persona empleada. Por cierto, entre la proporción extremadamente baja de mujeres que se incorporan a la fuerza de trabajo, las que consiguen un empleo suelen ser relegadas a trabajar en actividades informales, con poca productividad.

**Cuadro 2.2. Composición sectorial del PIB y del empleo, 2014**

	Participación en el PIB (%)	Participación en el empleo (%)		
		Total	Hombres	Mujeres
Agricultura, pesca y silvicultura	3,8	10,4	8,2	20,8
Industrias manufactureras y explotación de minas y canteras	14,5	12,6	13,2	9,8
Construcción	7,2	15,3	18,4	0,7
Comercio, restaurantes y hoteles	18,4	20,2	22,3	10,3
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	7,4	5,4	6,3	1,3
Servicios y otras ramas de actividad	49	36,2	31,7	57,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: PCBS, cuentas nacionales (2015a) y encuesta sobre la fuerza de trabajo (2015b).

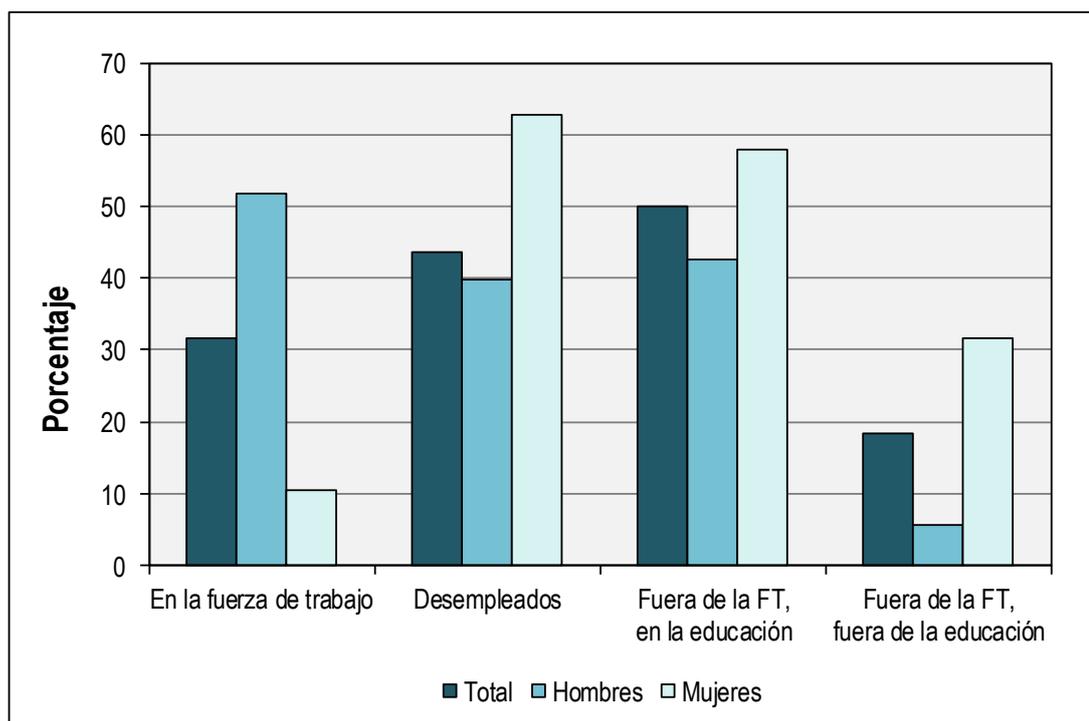
36. La tendencia de aumento del empleo de palestinos en Israel y los asentamientos se mantuvo en 2014, ya que creció en un 7,8 por ciento hasta alcanzar un volumen de unos 107 000 trabajadores. El empleo de esas personas sigue regido por un sistema complejo y opaco de cupos y permisos que se asignan a los palestinos de la Ribera Occidental que han recibido una autorización de los servicios de seguridad y una tarjeta de identidad magnética. El mercado de trabajo israelí ha sido inaccesible para los palestinos de Gaza desde abril de 2006. El encargado israelí de la Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT) adoptó diversas medidas para facilitar el acceso de los palestinos al mercado de trabajo israelí, entre las que figuraban las siguientes: aumento del número de permisos para pernoctar en Israel, que pasó de 10 000 a 14 000; disminución de la edad mínima para la obtención de los permisos, que pasó de 24 a 22 años; y supresión del requisito según el cual las personas que solicitaban un permiso tenían que tener hijos (se ha mantenido el requisito de que estén casadas). Gracias a esta última medida, la posibilidad de buscar empleo en Israel se convirtió en una opción para un segmento de la numerosa cohorte de jóvenes palestinos desempleados; sin embargo, representantes del sector privado israelí informaron a la misión de que, a menos que también se incrementaran los cupos para la contratación de trabajadores palestinos, la aplicación de criterios menos estrictos tendría un escaso impacto, habida cuenta de que los actuales cupos ya estaban prácticamente completos. En marzo de 2015, el número de palestinos con permiso para trabajar en Israel era de 52 297, con respecto a un cupo total fijado en 53 850 permisos; otros 25 957 permisos se habían extendido para trabajar en los asentamientos (COGAT, 2015). Esto implica que unos 30 000 trabajadores siguen corriendo grandes riesgos para buscar trabajar en el mercado de trabajo israelí, ya sea sin permiso o con permisos expedidos para finalidades distintas del empleo, lo que los vuelve especialmente vulnerables a la explotación y a otras prácticas abusivas.

37. Alrededor del 60 por ciento de los trabajadores palestinos en Israel están empleados en el sector de la construcción; siguen en orden decreciente la manufactura

(11 por ciento), la agricultura (9 por ciento) y el comercio (9 por ciento) (Asociación de Fabricantes de Israel, 2015). En 2014 se expidieron otros 5 000 permisos para trabajar en el sector de la construcción (COGAT, 2015), ya que el déficit persistente de viviendas en Israel generó una demanda sostenida de trabajadores de la construcción. En consecuencia, este sector mantuvo su participación en el empleo palestino total, aun cuando la participación del sector en la economía palestina se redujo de 11,1 por ciento del PIB en 2013 a tan sólo el 7,2 por ciento en 2014, al contraerse la actividad en Gaza tras el cierre del comercio a través de los túneles y la guerra de julio-agosto.

38. El número total de desempleados palestinos se disparó en más del 25 por ciento en 2014, hasta alcanzar un volumen de 338 300 personas, con un máximo en el tercer trimestre del año, durante el período más intenso de las hostilidades (véase el cuadro 2.1, más arriba). Esto se tradujo en una tasa de desempleo de 27 por ciento, que comprendía tasas de 23,9 por ciento para los hombres y de 38,5 por ciento para las mujeres. Las tasas correspondientes a Gaza superaron en más del doble a las de la Ribera Occidental, y en el curso del año los hombres de Gaza experimentaron un aumento de la proporción del desempleo mucho mayor que las mujeres. De todas maneras, las mujeres siguen registrando sistemáticamente tasas de desempleo superiores, tanto en Gaza como en la Ribera Occidental. Específicamente en Gaza, más de cinco de cada diez mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo estaban desempleadas. En cuanto a las que tenían empleo, éstas solían trabajar en los servicios de salud y de educación del sector público o prestaban servicio en el sector informal, en trabajos de cuidado de niños y de limpieza, o también en la agricultura, como trabajadoras familiares no remuneradas.

39. Más del 70 por ciento de los palestinos tienen menos de 30 años de edad y, en el contexto de la ocupación y de la paralización económica, se ven confrontados a dificultades extremas en la etapa de transición desde la educación al mercado de trabajo. El gráfico 2.3 muestra que más del 30 por ciento de las mujeres jóvenes de entre 15 y 24 años de edad se encontraban fuera de la fuerza de trabajo y también de la educación. Entre los jóvenes palestinos que participaban en la fuerza de trabajo, casi el 40 por ciento de los hombres jóvenes y el 63 por ciento de las mujeres jóvenes estaban desempleados en 2014. En el caso de Gaza, estas tasas se elevaban hasta un 64,4 y un 82,8 por ciento, respectivamente. Por lo tanto, hay una necesidad clara y urgente de poner en marcha programas de creación directa de empleos y de formación, por ejemplo, a través de la reactivación del Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social (PFESP), así como de otras inversiones en gran escala cuyas prestaciones se orienten específicamente a los jóvenes, con el fin de evitar que pierdan sus competencias laborales y se desalienten al no encontrar ninguna oportunidad de contribuir a su economía y a la sociedad.

**Gráfico 2.3. Situación de los jóvenes (15-24 años) en la fuerza de trabajo, 2014**

Fuente: PCBS, base de datos de la encuesta sobre la fuerza de trabajo (2015b).

## Precios y salarios

40. La tasa de inflación, medida con arreglo al índice palestino de precios al consumidor, fue de 1,73 por ciento en 2014, tasa similar al 1,72 por ciento registrado en 2013 (PCBS, 2015c). Los precios crecieron en un 3,84 por ciento en Jerusalén Oriental, en un 2,85 por ciento en Gaza (donde los bienes de consumo que antes entraban de contrabando por los túneles excavados debajo de la frontera con Egipto fueron sustituidos por productos más caros importados desde Israel), y en un 1,2 por ciento en la Ribera Occidental.

41. Los mayores aumentos generales de precios se registraron en las siguientes subcategorías: cigarrillos (10,72 por ciento); fruta fresca (5,96 por ciento); legumbres frescas (4,44 por ciento); atención médica en Jerusalén Oriental (10,56 por ciento); y vivienda tanto en Jerusalén Oriental (9,41 por ciento) como en la Ribera Occidental (10,01 por ciento). El aumento del precio de los alimentos tiene una mayor repercusión en los hogares de bajos ingresos, es decir, en quienes son más vulnerables ante la inseguridad alimentaria. En 2013, los niveles de inseguridad alimentaria llegaron a un 57 por ciento en Gaza y 19 por ciento en la Ribera Occidental (PCBS y otros, 2014) y es probable que hayan crecido más en 2014 debido a las hostilidades y al quiebre de la economía. La inseguridad alimentaria entre los palestinos no es causada por un déficit en la disponibilidad de alimentos, sino que es una consecuencia directa del deterioro de las condiciones sociales y económicas y de la subida de los precios. Los programas humanitarios gestionados por las Naciones Unidas en los ámbitos de los alimentos y la agricultura, y los programas de remuneración a cambio de trabajo han cumplido históricamente una función decisiva en la mitigación del impacto del aumento de la inseguridad alimentaria, pero han estado sometidos a fuertes presiones en los últimos años como consecuencia de la reducción de las contribuciones financieras de los

donantes. Si, por una parte, es indispensable disponer de fondos suficientes, no es menos cierto que para lograr mejoras sostenibles se deben resolver las causas fundamentales de la crisis, incluidos el bloqueo continuo de Gaza y las restricciones de circulación y acceso que se aplican en la Ribera Occidental (*ibíd.*).

42. Los salarios reales que se pagan en la economía palestina no lograron mantenerse a la par con el moderado nivel de inflación de 2014. Los salarios reales del sector público crecieron en un 0,9 por ciento en la Ribera Occidental, pero se redujeron en un 3,8 por ciento en Gaza (véase el cuadro 2.3). Los salarios del sector privado, que en promedio fueron considerablemente inferiores a los salarios del sector público, aumentaron en un 1,4 por ciento en la Ribera Occidental, pero se redujeron en un 7,5 por ciento en Gaza. Por otra parte, los salarios percibidos por las personas que trabajaban en Israel y los asentamientos crecieron en un 5,7 por ciento en 2014, aumento que fue favorecido por la elevada proporción de trabajadores palestinos empleados en el sector de la construcción israelí, los cuales se han beneficiado de un convenio colectivo sectorial que aumentó los salarios del sector de la construcción poniéndoles por encima del salario mínimo nacional israelí. El salario medio diario que se paga a los trabajadores de la Ribera Occidental empleados en la economía israelí llegó a 187,60 nuevos shéquel israelíes (NIS), o 2,25 veces el salario medio del sector privado en la Ribera Occidental. Esta diferencia salarial explica claramente por qué sigue siendo interesante encontrar empleo en la economía israelí, incluso si las circunstancias allí son adversas para muchos trabajadores.

**Cuadro 2.3. Salarios medios nominales y reales e índice de precios, 2014**

	Ribera Occidental	Gaza
Salario diario medio (en NIS), 2014		
Sector público	104,4	81,1
Sector privado	83,3	41,2
Israel y asentamientos	187,6	–
Variación del salario real 2014-2013 (en porcentaje)		
Sector público	0,9	-3,8
Sector privado	1,4	-7,5
Israel y asentamientos	5,7	–
Índice de precios al consumidor 2014 (en porcentaje)	1,2	2,85

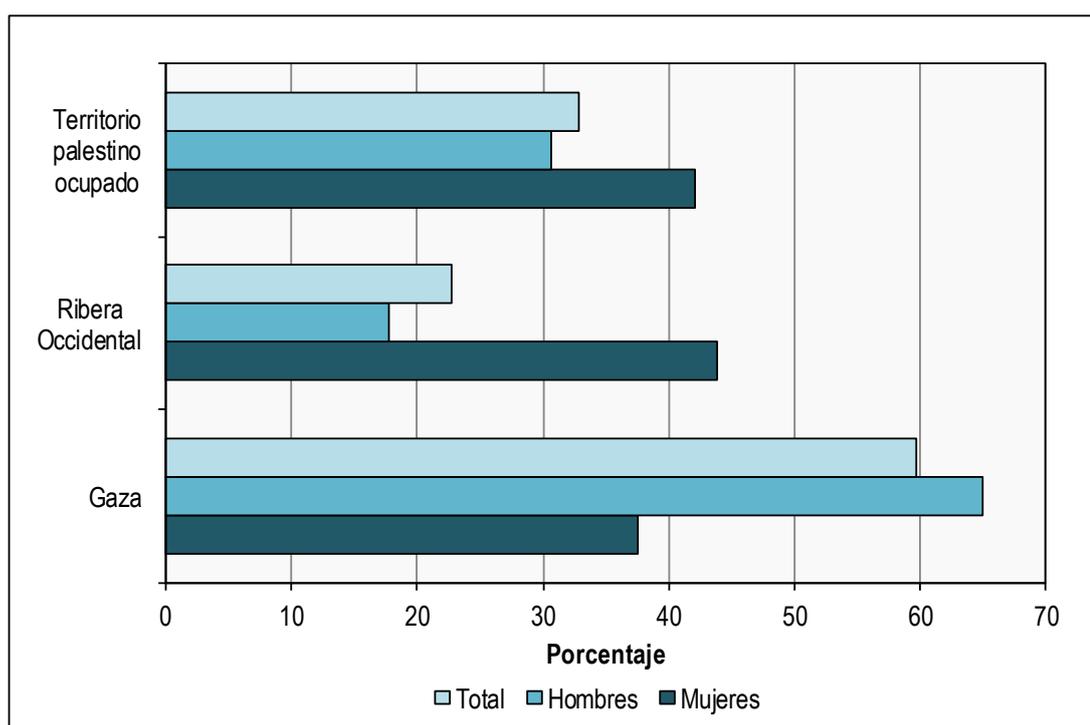
Fuente: PCBS, encuesta sobre la fuerza de trabajo (2015b) y datos relativos al índice de precios al consumidor (2015c).

43. En 2014, el 67 por ciento de las personas empleadas en el sector privado palestino ganaban al menos el salario mínimo palestino<sup>3</sup>. En general, el 42,1 por ciento de las mujeres y el 30,7 por ciento de los hombres de este sector ganaban menos que el salario mínimo (véase el gráfico 2.4). Debido a las condiciones económicas y a las deficiencias institucionales, los hombres de Gaza tenían menos probabilidades de ganar el salario mínimo que sus homólogos de la Ribera Occidental. El hecho de que la proporción de mujeres de Gaza que ganaban menos que el salario mínimo fuera inferior a la de los hombres debía verse en el contexto del número extremadamente bajo de trabajadoras, en

<sup>3</sup> El salario mínimo palestino, de 1 450 NIS por mes, 65 NIS por día y 8,50 NIS por hora, entró en vigor el 1.º de enero de 2013.

particular fuera del sector público, y por tanto no debía considerarse como un indicador de una ventaja del mercado de trabajo. De hecho, el salario medio de las mujeres empleadas en el sector privado de Gaza correspondía sólo a aproximadamente el 70 por ciento del salario mínimo nacional. Aun cuando los salarios del sector público superaban el salario mínimo de 2014, estaban amenazados como resultado de la retención por Israel de los ingresos de liquidación del primer trimestre de 2015. Las reducciones de salarios iban a redundar en nuevas disminuciones de los niveles de consumo, y podrían precipitar a más hogares en la pobreza y la inseguridad alimentaria.

**Gráfico 2.4. Porcentaje de asalariados del sector privado que ganan menos que el salario mínimo nacional, 2014**



Fuente: PCBS, base de datos de la encuesta sobre la fuerza de trabajo (2015b).

## Obstáculos al desarrollo en la Ribera Occidental

44. Desde hace tiempo, los obstáculos físicos a la circulación y el acceso han marcado la vida cotidiana de los palestinos en la Ribera Occidental, separando a las comunidades con respecto a los recursos y también a las comunidades entre sí, y limitando el desarrollo económico. Como ya han descrito otras misiones anteriores, a lo ancho y largo de la Ribera Occidental se encuentra diseminada una multitud de puestos de control, controles de carretera, terraplenes, trincheras y vallas, mientras prosigue la construcción de la barrera de separación (el mayor obstáculo a la circulación) diez años después de que la Corte Internacional de Justicia hubiera dictaminado la ilegalidad de todos los tramos de la barrera levantados dentro de la Ribera Occidental, y no sobre el trazado de la Línea de Armisticio de 1949 (la denominada «Línea Verde»)<sup>4</sup>. En

<sup>4</sup> En su opinión consultiva sobre la barrera de separación, emitida el 9 de julio de 2004, la Corte Internacional de Justicia hizo un llamamiento a detener de inmediato las obras de construcción de dicha barrera y a dismantlar la estructura construida, además de reparar todos los daños y perjuicios causados por la construcción de la barrera. Este llamamiento fue respaldado luego por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/ES-10/15, de 20 de julio de 2004.

septiembre de 2014, había en la Ribera Occidental 490 obstáculos físicos a la circulación, entre los que se incluían 60 puestos de control y otros 111 puntos de cierre en la zona H2 de Hebrón (OCAH, 2014a)<sup>5</sup>. Ahora, de acuerdo con la tendencia de facilitación de la circulación dentro de la Ribera Occidental, muchos puestos de control se han dejado sin personal o sólo con personal a tiempo parcial, lo que facilita una circulación más fluida entre las ciudades y aldeas de la Ribera Occidental. Las excepciones más notables a esta tendencia reciente son las llamadas «zonas de separación» (o *seam zones*) ubicadas entre la barrera de separación y la Línea Verde, en las que se ha limitado drásticamente el acceso de los palestinos a las tierras agrícolas y a los recursos hídricos, y Jerusalén Oriental, cuyo acceso sigue siendo fuertemente restringido por la barrera, por los puestos de control y por el régimen de permisos de control. Aun cuando las mejoras en la circulación aportan un alivio necesario, la infraestructura de cierre sigue disponible y el acceso puede ser restringido en todo momento, como se hizo en Hebrón durante las operaciones israelíes de búsqueda y detención en junio-julio de 2014. Asimismo, el acceso de los palestinos a las tierras cultivables y la circulación entre ciudades se realizan cada vez más por medio de una compleja red vial alternativa o «tejido de vida», a expensas de la continuidad territorial. Esto ha contribuido a perturbar las rutas tradicionales y a intensificar la pérdida de tierras y la fragmentación de la Ribera Occidental.

45. La zona C, que fue definida por los Acuerdos de Oslo y que comprende más del 60 por ciento de la masa de tierras de la Ribera Occidental y la mayoría de sus recursos naturales, es lo que une a los centros habitualmente desconectados de la población palestina de las zonas A y B, y es esencial para el desarrollo de la infraestructura, la agricultura y la industria. En realidad, la construcción palestina está prohibida en el 70 por ciento de la zona C, que ha sido absorbida por los consejos regionales de los asentamientos israelíes. Además, la construcción palestina está fuertemente restringida en otro 29 por ciento de la zona, de manera que sólo se ha previsto para el desarrollo palestino alrededor del 1 por ciento, conforme a lo dispuesto por la Administración Civil israelí (OCAH, 2014b). En un estudio realizado en 2013 por el Banco Mundial se determinó que el valor añadido potencial de siete sectores en el caso de que se levantaran las restricciones en la zona C sería de al menos 2 200 millones de dólares de los Estados Unidos por año, con un beneficio total de unos 3 400 millones de dólares para la economía palestina (Banco Mundial, 2013)<sup>6</sup>. Se generarían así ingresos tributarios anuales por unos 800 millones de dólares para la Autoridad Palestina, lo que le permitiría reducir considerablemente su dependencia con respecto a los donantes, e incrementar a la vez el PIB y el empleo en un porcentaje estimado en 35 por ciento (*ibíd.*).

46. El sector privado palestino está impulsando algunos proyectos de gran escala, la mayoría de los cuales no se han materializado todavía, pese a que desde hace varios años se vienen celebrando negociaciones con la Administración Civil israelí sobre la cuestión de los obstáculos, incluida la hipotética concesión de permisos para el desarrollo de infraestructuras que quedarían comprendidas en la zona C. Por ahora, se han superado

---

<sup>5</sup> El 17 de enero de 1997, Israel y la Autoridad Palestina suscribieron un acuerdo, denominado Protocolo de Hebrón, por el que se creó una zona separada (zona H2) que comprendía cerca del 20 por ciento de la ciudad de Hebrón, en el cual la Autoridad Palestina iba a prestar servicios administrativos, mientras que Israel retendría el control total de las cuestiones de seguridad. Hoy, residen en la zona H2 unos 500 colonos israelíes protegidos por un importante destacamento militar israelí, en medio de unos 40 000 palestinos (y de aproximadamente 200 000 palestinos en toda la ciudad de Hebrón).

<sup>6</sup> Los siete sectores clave son: agricultura; explotación de minerales en el Mar Muerto; explotación de minas y canteras; construcción; turismo; telecomunicaciones, y producción de cosméticos.

algunos de los obstáculos (pero no todos) que habían frenado el avance del proyecto de construcción de parques industriales que, con apoyo internacional, se está llevando adelante en Jenin, Belén y Jericó; asimismo, a comienzos de 2015 se concedió a la nueva ciudad de Rawabi el acceso al agua. La aplicación de procedimientos de negociación prolongados, costosos e impredecibles, que a menudo conllevan el gasto de un capital político considerable, no es propicia para atraer inversiones duraderas. En un clima de depresión económica, y ante las limitaciones fiscales de la Autoridad Palestina, algunos empresarios palestinos están tratando de impulsar iniciativas conjuntas público-privadas con las autoridades a nivel local a fin de mejorar la infraestructura y la prestación de servicios en dicho nivel. Si bien es cierto que sería conveniente captar inversiones extranjeras, provenientes por ejemplo de la diáspora palestina, el entorno restrictivo y cargado de incertidumbre podría resultar prohibitivo.

47. Además de necesitar el acceso a la tierra y a otros recursos, un desarrollo económico sostenible también requiere tener acceso a los mercados. Durante muchos años, los productores palestinos han tenido que soportar la contracción de los mercados nacionales, a medida que los vínculos comerciales entre la Ribera Occidental, Gaza y Jerusalén Oriental se iban interrumpiendo uno tras otro. En 2014, las autoridades israelíes adoptaron medidas para permitir el restablecimiento limitado de los lazos comerciales entre la Ribera Occidental y Gaza, pero el volumen de los intercambios fue sumamente reducido. Israel sigue siendo, por mucho, el principal interlocutor comercial de los palestinos, ya que genera el 66 por ciento de las importaciones que llegan al territorio palestino ocupado y capta el 87 por ciento de sus exportaciones (COGAT, 2015), con unos términos de intercambio que favorecen sustancialmente a Israel. Las exportaciones hacia Jordania a través del puente Allenby (Rey Hussein) siguen creciendo, y los representantes del sector privado palestino informaron a la misión de que tenían previsto focalizarse en el incremento de las exportaciones a los mercados regionales por este canal. Esto suponía que se modernizara la infraestructura en el cruce fronterizo bajo control israelí.

48. El comercio palestino con Israel y el resto del mundo sigue regulado en virtud del Protocolo de París de 1994. Concebido inicialmente como acuerdo provisional para un período de cinco años, dicho Protocolo sigue aplicándose después de más de dos decenios y, en las condiciones de control de todas las fronteras por Israel, se ha convertido en una restricción vinculante que pesa sobre la expansión del comercio internacional palestino. Las importaciones de bienes de consumo superan sustancialmente las exportaciones palestinas, mientras que la importación de insumos y materias primas esenciales para el desarrollo agrícola e industrial está severamente limitada, ya que las autoridades israelíes consideran que dichos bienes son de «doble uso» y constituyen una amenaza potencial para la seguridad. Tal restricción coarta la productividad y la competitividad de las empresas palestinas, que también se ven afectadas por el sistema de trasbordo de camión a camión impuesto en los cinco cruces fronterizos comerciales repartidos a lo largo de la barrera de separación. Estos procedimientos elevan los costos, generan despilfarro e imponen a los usuarios molestias, limitaciones arbitrarias y horas de atención impredecibles. Este tipo de cuestiones se resolverán si la Estrategia Nacional Exportación para 2014-2018 aprobada recientemente por la Autoridad Palestina logra potenciar el comercio palestino y desarrollarlo de manera fructífera.

## La destrucción de los medios de subsistencia en Gaza

49. En el transcurso de siete semanas entre julio y agosto, la guerra volvió a Gaza por tercera vez en seis años. La operación militar israelí «Margen Protector» se convirtió en el conflicto más prolongado y mortífero que se ha abatido sobre los 1,8 millones de habitantes de Gaza, los cuales han estado sometidos a un bloqueo durante siete años consecutivos. Los daños provocados en la infraestructura ya exhausta de Gaza fueron enormes. La central eléctrica de Gaza, la red de abastecimiento de agua y el sistema de alcantarillado recibieron múltiples impactos de proyectiles y bombas, lo que agravó aún más la actual crisis del abastecimiento de energía y agua. Un total de 19 109 viviendas fueron ya sea completamente destruidas o gravemente dañadas, mientras que otras 98 421 sufrieron daños parciales o de poca monta; 100 000 personas se encontraban todavía desplazadas internamente a finales de 2014 (*ibíd.*). También fueron destruidas o gravemente dañadas 420 fábricas y talleres, mientras que la mayor parte de las 17 000 hectáreas de cultivo y la infraestructura agrícola de Gaza, con inclusión de invernaderos, sistemas de riego, granjas de crianza de animales, reservas de forraje y embarcaciones de pesca sufrieron destrucción y daños substanciales (FMI, 2014b; FAO, 2014). Se ha estimado que 17 200 habitantes de Gaza perdieron el empleo a raíz de la destrucción de los activos productivos, lo que provocó pérdidas adicionales en la producción económica por una cuantía de aproximadamente 80 millones de dólares de los Estados Unidos en los seis meses posteriores al cese de las hostilidades (desde septiembre de 2014 a febrero de 2015) (OIT, 2015a).

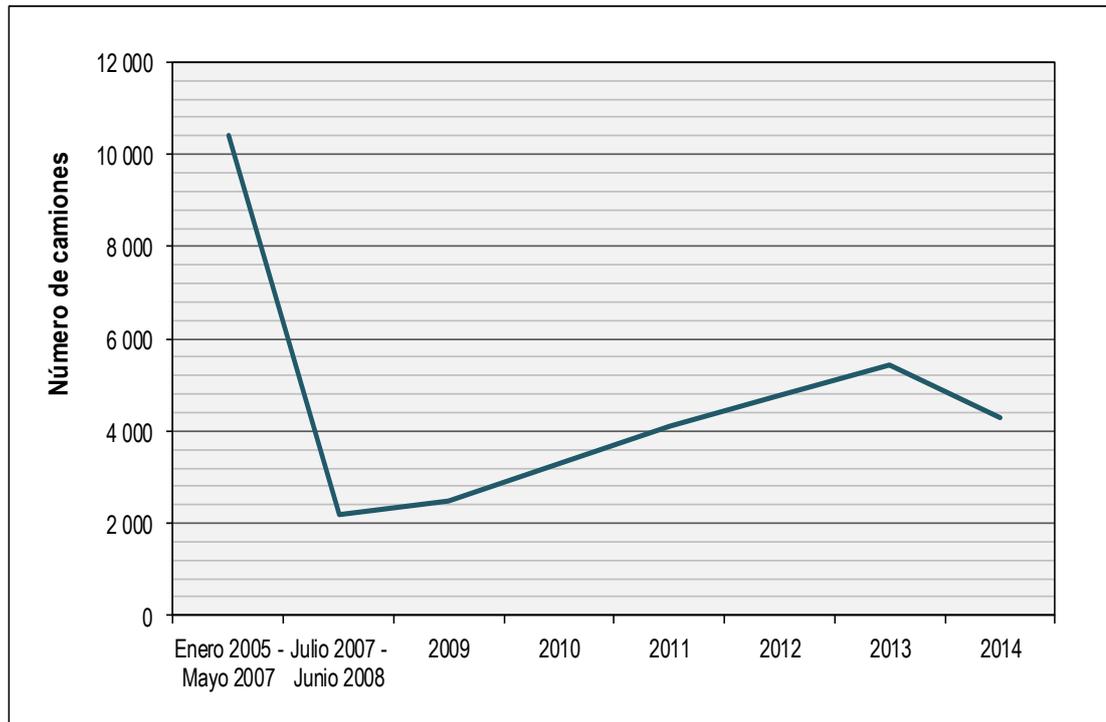
50. El bloqueo de las fronteras de Gaza, de su litoral y de su espacio aéreo continuó después de la guerra. Se impuso una «zona de exclusión» de 100 metros desde la frontera, mientras que las embarcaciones de pesca siguieron sujetas al límite de navegación de seis millas náuticas que se había impuesto antes del estallido de las hostilidades<sup>7</sup>. Dicho límite, muy inferior a las 20 millas náuticas estipuladas en los Acuerdos de Oslo, ya había menoscabado considerablemente los medios de subsistencia de los pescadores de Gaza, ya que la sobrepesca en las aguas poco profundas del litoral había reducido enormemente las capturas, al tiempo que los peces de mayor tamaño y más rentables sólo podían encontrarse mar adentro.

51. Kerem Shalom es el único cruce fronterizo comercial en la zona de Gaza. Ubicado en su extremo sur, está equipado para el sistema de trasbordo de camión a camión y su uso conlleva costos de transporte superiores a los que se derivaban del uso de los demás cruces fronterizos, hoy clausurados. La mayor parte de los bienes de consumo se pueden importar a Gaza a través de este cruce, utilizado intensamente desde el cierre de los túneles que se habían excavado debajo de la frontera con Egipto, en Rafah. En cambio, a raíz de la ampliación de la lista de artículos de doble uso en vigor para Gaza, está prohibida la importación de la mayor parte de los insumos de producción. Como consecuencia, las empresas locales no tienen capacidad para competir con los bienes de consumo importados, que son más baratos, mientras que, por otra parte, las tasas de importación recaudadas por las autoridades *de facto* en Gaza no llegan a los cofres de la Autoridad Palestina. En 2014, entraron en Gaza un promedio mensual de 4 307 camiones de mercancías, cifra que, debido a la contracción de la actividad económica y a las hostilidades, fue inferior al promedio de 5 427 mensual alcanzado en 2013. En volumen de importaciones, esto equivale a algo más del 40 por ciento de las importaciones previas al bloqueo (véase el gráfico 2.5).

---

<sup>7</sup> Durante la guerra, el acceso de los pescadores palestinos al mar estuvo básicamente prohibido.

**Gráfico 2.5. Importaciones a Gaza: promedio mensual de camiones**

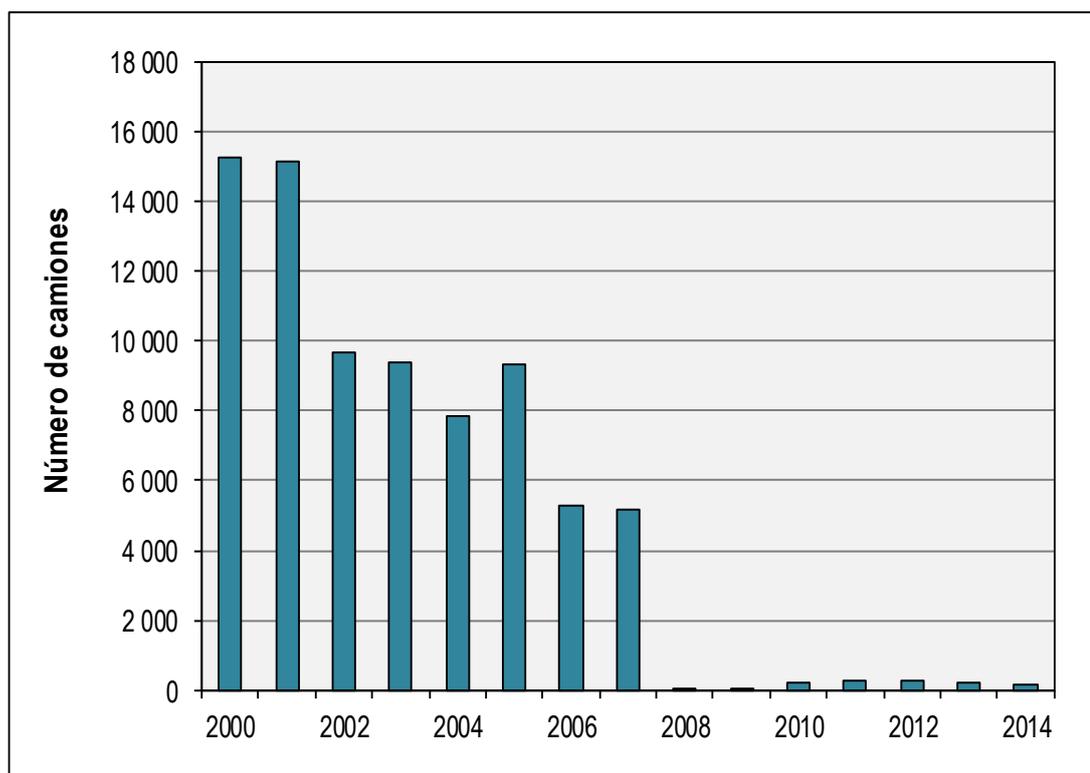


Fuente: OCAH, *Gaza Crossings Activities Database* (2015b); PALTRADE, *Gaza Strip Crossings*, informe bimensual de diciembre de 2009 a enero de 2010 (datos hasta diciembre de 2009) (2010).

52. Mientras que en 2000 se exportaron de Gaza más de 15 000 camiones de mercancías, las exportaciones han sido prácticamente inexistentes desde el comienzo del bloqueo, en 2007. En 2014, salieron de Gaza únicamente 136 camiones con exportaciones (véase el gráfico 2.6). Valga recordar que en el Acuerdo sobre Desplazamiento y Acceso, suscrito en noviembre de 2005, se preveía una circulación diaria de 400 camiones con productos de exportación procedentes de Gaza, cifra que nunca se alcanzó.

53. Tras el fin de la guerra, se anunciaron y respetaron algunas mejoras. Se autorizó nuevamente el transporte de productos agrícolas desde Gaza a la Ribera Occidental, que se reanudó en noviembre de 2014 con despachos de pequeños volúmenes. En febrero de 2015, también se autorizó el transporte de textiles y muebles hacia la Ribera Occidental, y se incrementó de 3 000 a 5 000 el cupo de permisos de salida para comerciantes palestinos. Además, en el marco de la aplicación del Mecanismo de Reconstrucción de Gaza, se permitió importar con fines comerciales los materiales de construcción que antes habían sido clasificados por Israel como artículos de doble uso, y cuya importación a Gaza estaba prohibida (salvo cuando estaban destinados a proyectos financiados por donantes, para un uso limitado). En consecuencia, en febrero de 2015 se registró en el cruce de Kerem Shalom un aumento de las importaciones, de 26 por ciento con respecto a la media mensual de 2014 (OCAH, 2015c).

**Gráfico 2.6. Exportaciones de Gaza: número total de camiones al año, 2000–2014**



Fuente: OCAH, *Gaza Crossings Activities Database* (2015b).

54. Si bien cabe felicitarse por todas las mejoras en cuanto al acceso, no es menos cierto que las medidas descritas más arriba sólo constituyen pasos muy modestos, que no redundarán en cambios concretos para la vida cotidiana de la aplastante mayoría de los habitantes de Gaza, que siguen bloqueados con pocas o ninguna perspectivas de recuperar los medios de subsistencia perdidos. Al cabo de casi ocho años bajo asedio, tras haber soportado tres guerras y con un déficit de abastecimiento de agua y energía que hace que la situación sea cada vez más insostenible, la actividad económica en Gaza se ha paralizado. La producción industrial es prácticamente inexistente, la producción agrícola se ha reducido considerablemente, la construcción se ha estancado y las competencias laborales se están haciendo rápidamente obsoletas. Debe darse una máxima prioridad a la reconstrucción en gran escala de los hogares, las empresas y otras infraestructuras, y se debe levantar íntegramente el bloqueo.

---

### **3. Los derechos de los trabajadores palestinos en un contexto de discriminación y dependencia económica**

55. En una resolución de 1980, la Conferencia Internacional del Trabajo expresó su preocupación por la implantación de asentamientos israelíes en los territorios ocupados en 1967 y por sus consecuencias económicas y sociales, que afectaban gravemente los derechos e intereses económicos y sociales de la mano de obra palestina. Treinta y cinco años después, la cuestión de los asentamientos sigue siendo un obstáculo fundamental a la realización de los derechos de los trabajadores palestinos y al desarrollo de una economía palestina sostenible y próspera. Como se ha explicado detalladamente en las Memorias del Director General desde hace muchos años, la ocupación militar de la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental, permite que se siga aplicando una política de implantación y expansión de los asentamientos israelíes.

56. El carácter permanente de la ocupación vulnera de forma fundamental los derechos y el bienestar de las mujeres y hombres palestinos, inclusive a través de la confiscación de la tierra, el desplazamiento forzoso, la imposición de restricciones múltiples, impredecibles y opacas al acceso y la circulación, y la exposición a la violencia por parte de las fuerzas de seguridad y los colonos israelíes. Las medidas adoptadas por las autoridades israelíes en el territorio palestino ocupado han creado realidades separadas y diferentes que favorecen a los ciudadanos israelíes en detrimento de los palestinos, situación incompatible con el principio de igualdad y no discriminación. En octubre de 2014, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, tras examinar el cumplimiento por Israel del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, planteó varias preocupaciones en cuanto al régimen discriminatorio de zonificación y planificación del suelo aplicado a los palestinos en la Ribera Occidental, así como sobre la confiscación de tierras y su asignación para la expansión de los asentamientos, la restricción del acceso de los palestinos a la tierra y los recursos naturales, y el bloqueo de Gaza (Naciones Unidas, 2014a).

57. Las medidas relacionadas con la ocupación están firmemente arraigadas. El sistema establecido permite que las restricciones se hagan menos rigurosas en períodos de calma, pero también que las fuerzas de seguridad israelíes ejerzan controles muy estrictos y efectúen intervenciones en cualquier momento y lugar. La fragmentación del territorio palestino ocupado está adquiriendo un carácter cada vez más permanente, y potencialmente irreversible, según un ordenamiento en el que los palestinos de la Ribera Occidental permanecen confinados en una serie de cantones y Gaza es sometida a un sitio permanente. La disminución de las restricciones sirve como mecanismo de disipación de las tensiones generadas por las dificultades económicas, y no para crear condiciones propicias en que la economía palestina pueda realizar progresivamente su potencial.

#### **Expansión de los asentamientos y autorización de los puestos de avanzada**

58. El número de colonos israelíes instalados en Jerusalén Oriental se eleva a 200 000, y otros 340 000 viven en la zona C de la Ribera Occidental. En dicha zona C hay unos 135 asentamientos y alrededor de 100 instalaciones denominadas «puestos de avanzada», que a pesar de ser ilegales incluso en virtud de las normativas israelíes, cuentan con el apoyo de las autoridades israelíes (OCAH, 2014b; 2014c; y The Rights Forum y

Yesh Din, 2015). Según las Naciones Unidas, todos los asentamientos en el territorio palestino ocupado, con inclusión de los puestos de avanzada, son contrarios a la legislación internacional.

59. Desde la presentación de la Memoria anterior, se han seguido publicando nuevos avisos de licitación y de inicio de la edificación de asentamientos, como se desprende de la documentación divulgada por la oficina central de estadística de Israel y por organizaciones no gubernamentales. En todo caso, su número varía en función del método utilizado para dar cuenta de estas actividades. Aunque el Gobierno de Israel, en el contexto de la Hoja de ruta de 2003 y en la perspectiva de un acuerdo de paz, se comprometió a detener la expansión de los asentamientos y a dismantelar los puestos de avanzada, las actividades observadas en el terreno siguen mostrando que ese compromiso no se ha cumplido.

60. Según la organización no gubernamental Peace Now, en 2014 se inició en diversos asentamientos la construcción de 3 100 unidades residenciales, que comprendían 2 671 estructuras permanentes y 429 caravanas y construcciones ligeras. Además, se levantaron 165 edificios públicos y 92 estructuras industriales y agrícolas. Peace Now estima que las construcciones en 2014 aumentaron en un 40 por ciento con respecto a 2013, y que en 2014 se publicó el mayor número de avisos de licitación pública para la construcción de nuevas unidades de vivienda en los asentamientos (Peace Now, 2015a).

61. La expansión de los asentamientos no se limita a añadir viviendas a los grandes bloques residenciales, sino que se refiere también a la edificación de otros asentamientos ubicados dentro del territorio de la Ribera Occidental y a la «legalización» de los puestos de avanzada. En varios informes divulgados recientemente por organizaciones de la sociedad civil se describe un proceso de concesión retroactiva de autorizaciones para los puestos de avanzada, y su transformación en nuevos componentes de asentamientos existentes o de nuevos asentamientos (The Rights Forum y Yesh Din, 2015; Peace Now, 2015b). La perspectiva de obtener más tarde la autorización correspondiente ha alentado la construcción de nuevos puestos de avanzada.

## La guerra en Gaza y el estallido de las tensiones en la Ribera Occidental: La violencia alcanza niveles sin precedentes

62. En 2014 se registró el mayor número de víctimas mortales palestinas desde 1967, como consecuencia de la guerra que se libró en Gaza entre julio y agosto. Además, 11 231 palestinos y centenares de israelíes resultaron heridos durante las hostilidades (OCAH, 2015a). De los 500 000 palestinos que fueron desplazados en Gaza a causa de la guerra, 100 000 siguen en esa situación debido a que sus hogares fueron dañados o destruidos (OCAH, 2015d). Las Naciones Unidas pidieron encarecidamente que se adoptara una estrategia de asistencia humanitaria orientada en prioridad a los grupos más vulnerables de la población desplazada, con inclusión de las mujeres, los niños, los grupos familiares cuyo principal sostén fuera una persona con discapacidad y las personas expuestas al riesgo que constituyen los restos de artefactos explosivos de guerra (OCAH, 2015c).

63. En la Ribera Occidental, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas registró el mayor número de muertos palestinos en incidentes en que hubieran intervenido fuerzas armadas o colonos israelíes desde 2007, y también el mayor número de lesionados palestinos desde que dicho organismo comenzó a recopilar estos datos, en 2005. Las cifras dan cuenta de 58 palestinos muertos y 6 028 lesionados. Asimismo, indican un incremento en el número de víctimas

israelíes, que se elevaron a 16 muertos y 250 lesionados en 2014 (OCAH, 2015a). Los actos de violencia cometidos por colonos contra palestinos siguen siendo numerosos en la Ribera Occidental, al pasar de 94 incidentes en 2013 a 110 incidentes en 2014 (OCAH, 2015e).

64. La cantidad de incidentes en que colonos han dañado bienes o tierras de palestinos en la Ribera Occidental sigue siendo elevada, aunque disminuyó al pasar de 306 en 2013 a 221 en 2014 (*ibíd.*). Pese a esta reducción en el número de incidentes, en 2014 se causaron daños importantes a los bienes de agricultores palestinos, con inclusión del arranque de unos 9 300 olivos o los daños causados a los mismos, en 2014. Nada más que durante el mes de enero de 2015, colonos israelíes habrían arrancado o dañado 5 600 olivos en siete incidentes en distintos lugares de la Ribera Occidental (*ibíd.*). Se produjo también un marcado aumento de los incidentes en que palestinos dañaron los bienes de colonos israelíes, los cuales pasaron de 12 en 2013 a 140 en 2014 (*ibíd.*).

## Una situación dramática en Jerusalén Oriental

65. Jerusalén Oriental, que se encuentra fundamentalmente aislado de las otras partes de la Ribera Occidental, está experimentando cambios que tendrán efectos cada vez más permanentes en el tejido económico y social palestino. Para entrar en Jerusalén Oriental, los palestinos que residen en otras partes de la Ribera Occidental tienen que disponer de permisos que son muy difíciles de obtener. En 2014, las autoridades israelíes restringieron aún más el acceso de palestinos a la mezquita de Al Aqsa. Al agravarse los niveles de tensión y de violencia en la Ribera Occidental, la Gobernación de Jerusalén registró un muy alto número de lesionados palestinos en incidentes con las fuerzas de seguridad israelíes. Se trataba principalmente de enfrentamientos consecutivos al asesinato de tres adolescentes israelíes y más tarde de un adolescente palestino en Jerusalén Oriental, a las manifestaciones de protesta contra las hostilidades en Gaza y a los cambios que se habían denunciado con respecto al antiguo *statu quo* del complejo de la mezquita de Al Aqsa (OCAH, 2015a).

66. La población palestina de Jerusalén Oriental, en proporción con respecto a la población total de la ciudad calculada conforme a la definición establecida en la normativa israelí, pasó de un 26 por ciento en 1967 a un 37 por ciento en 2012 (Jerusalem Institute for Israeli Studies, 2014). La falta de oportunidades de desarrollo económico y de empleo decente para los palestinos de Jerusalén Oriental, y en particular para los jóvenes, contribuye a exacerbar las tensiones e intensificar la violencia. A la Autoridad Palestina se le sigue impidiendo el ejercicio de sus funciones en Jerusalén Oriental. Las instituciones palestinas, como, por ejemplo, la Orient House y la Cámara de Comercio de Jerusalén, siguen clausuradas.

67. El grado de pobreza entre los palestinos de Jerusalén Oriental es excepcionalmente elevado. En 2013, la tasa de pobreza se situó en 69,7 por ciento entre las familias, 75,4 por ciento entre las personas a título individual y 83,9 por ciento entre los niños (Instituto Nacional de Seguros, 2013)<sup>8</sup>. Hay un vínculo evidente entre la pobreza y el acceso a la educación; la situación de pobreza de los palestinos es agravada por la carencia grave y continua de instalaciones para sus establecimientos de enseñanza, que acusan un déficit de unas 2 200 aulas (OCAH, 2014c).

---

<sup>8</sup> Los datos sobre la pobreza corresponden a la población árabe del distrito de Jerusalén, constituida en su gran mayoría por palestinos de Jerusalén Oriental. El distrito de Jerusalén es uno de los seis distritos administrativos de Israel.

68. La barrera de separación ha aislado de la ciudad a varias comunidades palestinas que están comprendidas dentro de las fronteras del municipio definidas por los israelíes, lo que tiene graves consecuencias en cuanto al acceso a los servicios públicos. Decenas de miles de palestinos de Jerusalén Oriental están físicamente separados del centro urbano y tienen que abrirse paso entre las multitudes que se aglomeran en los distintos puestos de control para tener acceso a la atención médica, la educación y otros servicios (*ibíd.*). La prestación de servicios públicos, como el suministro de agua, está decayendo en estas comunidades (ACRI, 2015). Asimismo, se ha observado un aumento de la criminalidad, ya que la policía israelí no ejerce sus funciones de mantenimiento del orden en estos vecindarios. Recientemente, las autoridades israelíes permitieron que las fuerzas de policía de la Autoridad Palestina se desplegaran en las comunidades de Abu Dis, Al-Ram y Biddu, ubicadas en la zona B definida por los Acuerdos de Oslo, zona respecto de la cual Israel ejerce los controles de seguridad. Partes de dichas comunidades se encuentran dentro de las fronteras municipales de Jerusalén definidas por las autoridades israelíes (*The Times of Israel*, 2015).

## La base territorial palestina se reduce y persiste el desplazamiento

69. El acceso a la tierra es fundamental para los medios de subsistencia y el desarrollo económico de los palestinos. Sin embargo, en el 60 por ciento de la Ribera Occidental designado como zona C, Israel retiene casi exclusivamente el control de la tierra y los recursos naturales. Se estima que unos 300 000 palestinos viven en esta zona, pero menos de un 1 por ciento de la superficie está destinada actualmente al desarrollo palestino. Más del 70 por ciento de las comunidades palestinas que se encuentran totalmente ubicadas dentro de la zona C carecen de conexiones con la red de suministro de agua, a diferencia de los 341 000 colonos israelíes que también viven allí (OCAH, 2014b).

70. Las políticas israelíes aplicadas en la Ribera Occidental tienen por efecto asegurar la disponibilidad de la tierra necesaria para los asentamientos y su expansión, inclusive declarando que la tierra es «propiedad estatal». Los asentamientos constan de zonas edificadas, pero también incluyen grandes reservas de terrenos para su expansión futura. Los nuevos puestos de avanzada se suelen instalar de tal manera que sirvan de nexo entre los asentamientos existentes. Las autoridades israelíes han restringido rigurosamente el acceso a las tierras de 90 comunidades palestinas de la Ribera Occidental, debido a que dichas tierras son contiguas a varios asentamientos y puestos de avanzada. El acceso de los palestinos a sus tierras sólo es posible durante la temporada de cosecha de la oliva, previa coordinación con las fuerzas de seguridad israelíes (OCAH 2015a). Análogamente, dado que la barrera de separación se ha levantado de tal manera que abarque a los asentamientos israelíes, ha dejado a numerosas comunidades palestinas aisladas de sus explotaciones agrícolas y sus reservas de tierra. Los medios de subsistencia de los aldeanos ubicados en las denominadas «zonas de separación» se han deteriorado como consecuencia de las restricciones relacionadas con la barrera de separación. Las dificultades de circulación ocasionadas por la presencia de la barrera han perjudicado en particular a las mujeres jóvenes que ocupan un empleo agrícola estacional o que buscan oportunidades de empleo fuera de sus comunidades. (Y Care International, 2014).

71. Los asentamientos israelíes han ocupado las reservas de tierra más fértiles de la Ribera Occidental. En el valle del Jordán y la parte septentrional del Mar Muerto, el 87 por ciento de la tierra ha sido designada como zona C, y en la práctica no puede ser

utilizada por los palestinos. Dicha tierra queda sometida a la jurisdicción de los asentamientos israelíes, o es cerrada para su utilización por los militares israelíes (OCAH, 2012). Los agricultores palestinos cuyas comunidades se encuentra en la zona C, como Bardala y Kardala, que fueron visitadas por la misión, se ven confrontados a grandes dificultades para mantener sus medios de subsistencia. A diferencia de las empresas agrícolas israelíes que operan en los asentamientos, tienen recursos hídricos deficitarios. Para muchos de ellos, seguir cultivando sus tierras contra tanta adversidad es más bien un acto de resistencia, que la consecución de medios de subsistencia viables. Muchos otros terminan empleándose como asalariados agrícolas en los asentamientos vecinos o se marchan a buscar empleo en Israel.

72. Debido a los efectos discriminatorios de los planes y prácticas de zonificación israelíes, la mayoría de los palestinos no logran obtener los permisos de edificación para construir sus hogares, cobertizos u otras infraestructuras necesarias para sus actividades económicas. En consecuencia, se resignan a construir sin los permisos israelíes requeridos, exponiéndose así a ser sancionados con la demolición de sus edificaciones o el desplazamiento. En 2014, se registró una disminución en el número general de estructuras demolidas en la zona C, pero al mismo tiempo hubo un incremento en el número de estructuras residenciales demolidas, por lo que aumentó el número de personas desplazadas. Según la OCAH, a raíz de la demolición de 179 estructuras residenciales, fueron desplazadas 969 personas (OCAH, 2015a). Continuamente se reciben informaciones sobre la demolición de estructuras financiadas por los donantes. En 2014, Israel también reanudó la práctica de las demoliciones punitivas, es decir, la destrucción de los hogares de la familia de palestinos acusados o condenados por agresiones graves contra civiles israelíes o las fuerzas de seguridad. Esta práctica es considerada por las Naciones Unidas como una forma de castigo colectivo, que viola el artículo 33 del Cuarto Convenio de Ginebra (*ibíd.*).

73. En Jerusalén Oriental, al menos una tercera parte de todos los hogares palestinos se ha construido sin permisos israelíes, lo que significa que alrededor de 90 000 personas corren el riesgo de ser desplazadas (OCAH, 2014c). Desde 1967, Israel ha destruido cerca de 2.000 hogares palestinos en Jerusalén Oriental, y 98 demoliciones tuvieron lugar en 2014 (*ibíd.*). La apropiación de bienes inmuebles de palestinos por colonos israelíes y la incertidumbre con respecto a la situación de residencia son también causas del desplazamiento de palestinos en Jerusalén Oriental. Desde 1967, las autoridades israelíes han revocado la condición de residente de al menos 14 000 palestinos de Jerusalén Oriental; 107 revocaciones fueron pronunciadas en 2014, y entre los afectados había 56 mujeres y 12 menores (HaMoked, 2015).

74. Las comunidades beduinas y los pastores que residen en la zona C, en la parte central de la Ribera Occidental, cuyos medios de subsistencia dependen de la tierra, se encuentran en riesgo constante de ser obligados a trasladarse, y la mayoría de las familias ya han recibido las órdenes de demolición. Las autoridades israelíes ya han puesto en marcha los trabajos de construcción de viviendas alternativas para estas personas. Al respecto, suscitan preocupación las cuestiones relativas al carácter involuntario de la reubicación de estas personas y a la idoneidad de las viviendas alternativas. Por otra parte, se recibió información en el sentido de que se estaba organizando el traslado de las comunidades beduinas de la zona denominada «E-1», cercana al asentamiento Ma'ale Adummim, desplazamiento que tenía por objeto disponer de más espacio para la expansión de los asentamientos de esa comarca. La realización de este proyecto acentuaría el aislamiento de Jerusalén Oriental con relación al resto de la Ribera Occidental (OCAH, 2014d).

## Trabajadores palestinos en Israel y asentamientos israelíes

75. Ante la realidad de una economía palestina estancada, de la crisis presupuestaria de la Autoridad Palestina y de la aplastante diversidad de restricciones impuestas por el ocupante, buscar trabajo en Israel o en los asentamientos sigue siendo la única opción para miles de palestinos que esperan obtener en esos mercados de trabajo los ingresos necesarios para mantener a sus familias. El número de palestinos, tanto hombres como mujeres, que se incorporan al mercado de trabajo israelí ha aumentado de forma sostenida en los últimos años, como se señala en el capítulo 2.

76. En vista del aumento de la fuerza de trabajo palestina empleada en Israel, se está planteando la necesidad de dar respuesta a varias cuestiones: ¿Cómo se lleva a cabo la contratación? ¿Cuál es el grado de transparencia y previsibilidad de los acuerdos de empleo, tanto para los trabajadores como para los empleadores? ¿Qué grado de protección tendrán los trabajadores en caso de que se vulneren sus derechos laborales? Con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo de París, la entrada de trabajadores palestinos en el mercado de trabajo israelí se iba a gestionar por intermedio de la Autoridad Palestina. En la práctica, todo indica que muchos empleadores israelíes encuentran los trabajadores palestinos que necesitan por otras vías, por ejemplo, recurriendo a agentes de colocación no acreditados. El hecho de que los salarios pagados en Israel son considerablemente más altos que los que ofrece la economía palestina es un incentivo económico poderoso para los israelíes y palestinos que se proponen ganar dinero actuando como intermediarios en el mercado laboral israelí (Banco de Israel, 2015).

77. Los miembros de la misión observaron que algunos palestinos debían obtener permisos especiales para entrar en Israel simplemente a buscar trabajo. También recibieron información según la cual una parte de los permisos expedidos a comerciantes se utilizan para conseguir empleo asalariado, y se enteraron de que un número creciente de palestinos trabajan en Israel simplemente sin permiso, lo que aumenta la vulnerabilidad de estos trabajadores ante la explotación y la violación de sus derechos laborales. Los trabajadores sin permiso suelen ser jóvenes que de hecho no han cumplido la edad exigida para obtenerlo (*ibíd.*). Los trabajadores que no consiguen obtener un permiso, como las mujeres, cuyas posibilidades de lograrlo son escasas dado que los cupos se asignan principalmente a los sectores de la economía en que predomina la mano de obra masculina, asumen riesgos considerables al cruzar la frontera para entrar en Israel, incluso pasando sin hacerse notar o escalando la barrera de separación u otros cierres. La misión recibió informaciones de que algunas personas habían perecido o sufrido lesiones graves al cruzar la frontera en circunstancias de esta índole.

78. A comienzos de 2015, las autoridades israelíes anunciaron que en adelante se permitiría la entrada en Israel, sin permiso, a los hombres y las mujeres de más de 55 y 50 años, respectivamente, que llevaran consigo una tarjeta de identidad magnética. Es aún demasiado pronto para sacar conclusiones precisas sobre la forma en que esta medida de apertura incidirá en la vida de los palestinos, ya que todavía no está claro si las mujeres y hombres palestinos a quienes se aplica la medida están autorizados a trabajar.

79. El Gobierno de Israel ha adoptado mecanismos destinados a asegurar que los trabajadores palestinos en Israel sean empleados en condiciones idénticas a las de los trabajadores israelíes, inclusive con respecto a los salarios y a otras prestaciones. La División de Pagos, del Servicio para Empleadores y Trabajadores Extranjeros, dependiente de la Autoridad de Población, Inmigración y Fronteras, que forma parte del Ministerio del Interior, asigna los permisos de empleo a los empleadores israelíes,

calcula los descuentos aplicables a los salarios brutos comunicados por los empleadores y expide las hojas de salario. Entre los descuentos se incluyen las cotizaciones para los regímenes de pensiones, los fondos de licencia de enfermedad y las vacaciones pagadas.

80. En realidad, según indicó el Contralor del Estado de Israel, los trabajadores palestinos aún no se han beneficiado plenamente de sus derechos en virtud de la legislación israelí. En un informe presentado en 2014 por el Contralor del Estado, relativo al empleo de trabajadores palestinos en el sector de la construcción de Israel, se señalaron graves irregularidades en el funcionamiento de la División de Pagos. Entre ellas se incluían las siguientes: asignación de permisos de empleo a contratistas no acreditados; expedición de hojas de salario en las que no se indicaban el salario íntegro ni los derechos derivados del convenio colectivo aplicable y la normativa vigente; la aceptación de declaraciones de empleadores en que estos indicaban contrataciones por un número de días de trabajo al mes inferior a un valor umbral por debajo del cual el empleador queda exento del pago de impuestos y de cotizaciones sociales; y la gestión indebida de las contribuciones a los fondos de pensiones (Contralor del Estado de Israel, 2014).

81. La falta de conocimiento entre los trabajadores palestinos con respecto a sus derechos laborales sigue siendo motivo de preocupación. Sólo una ínfima parte de los trabajadores palestinos empleados en Israel tiene contratos escritos (Banco de Israel, 2015), y estos trabajadores son remunerados en efectivo, lo que los expone al cobro excesivo de honorarios y deducciones impuestas por los intermediarios que les consiguen empleo. La misión recibió informaciones sobre los esfuerzos encaminados a establecer un sistema mediante el cual los empleadores pudieran transferir el salario bruto de los trabajadores palestinos a la División de Pagos de la administración israelí, la cual procedería luego a transferir el salario neto directamente a la cuenta bancaria de cada trabajador. Así, se podría ejercer un control más estricto del cumplimiento de las normas sobre el pago del salario mínimo y se podría brindar protección contra el cobro abusivo de honorarios por los intermediarios. La federación sindical israelí Histadrut reiteró a la misión su compromiso de apoyar a los trabajadores palestinos en Israel, inclusive defendiendo sus intereses en los casos de conflicto laboral, en cooperación con la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU).

82. Un gran número de palestinos sigue sin poder solicitar permisos de trabajo o permisos para ejercer una actividad comercial, al ser objeto de medidas de exclusión por motivos de seguridad impuestas por las autoridades. En muchos casos, los motivos de exclusión de los trabajadores no están claramente establecidos. La organización no gubernamental MachsomWatch presta asistencia a los palestinos que figuran en la lista negra de personas excluidas y que impugnan su situación recurriendo a los tribunales. En sólo 15 de los 67 casos tramitados por esta organización que fueron objeto de una decisión en 2014, el tribunal rechazó su retiro de la lista negra. Desde que emprendió su iniciativa en 2005, MachsomWatch ha interpuesto más de 500 recursos, con una tasa de decisiones favorables de 70 por ciento. En 2014, MachsomWatch presentó también cerca de 1 300 solicitudes de retiro de las listas a la Administración Civil israelí en la Ribera Occidental, logrando decisiones favorables en el 60 por ciento de los casos (MachsomWatch, 2015). Sin embargo, las solicitudes de permiso presentadas por los trabajadores pueden ser rechazadas por un motivo contra el cual no es posible recurrir judicialmente, a saber, que el solicitante se encuentra «bajo investigación». El hecho de que el número de supresiones de la lista negra sea significativo debe apreciarse en su justo valor, pero también sugiere que el sistema general de exclusión por motivos de seguridad funciona de manera arbitraria y vulnera los intereses de los trabajadores palestinos y de los empleadores israelíes.

83. Como ha señalado la misión a lo largo de varios años, la situación de los trabajadores palestinos empleados en los asentamientos establecidos en la Ribera Occidental plantea algunas cuestiones fundamentales. Aunque el número de estos trabajadores palestinos sigue aumentando, no hay garantía alguna de que podrán obtener la protección indispensable contra los abusos, la explotación y el trabajo en entornos que conlleven riesgos para su seguridad y su salud. Por otra parte, los miembros de la misión recibieron información según la cual a los trabajadores palestinos empleados en asentamientos no se les pagaba el salario mínimo israelí. En cuanto al trabajo infantil, éste seguía siendo un problema grave, sobre todo en el valle del Jordán.

84. Mientras que, en virtud de los Acuerdos de Oslo, la Autoridad Palestina no puede ocuparse de cuestiones laborales en la zona C, donde están ubicados los asentamientos, Israel está aplicando una pequeña parte de su legislación laboral por medio de órdenes militares, como ha hecho con relación a la legislación sobre el salario mínimo. Muchas otras leyes no se aplican y, en términos generales, el control del cumplimiento ha sido en lo esencial inexistente. Un grupo de trabajo interministerial, constituido para analizar la cuestión de la aplicación de la legislación laboral israelí en la Ribera Occidental, mencionada por la misión en 2014, ha completado sus trabajos y presentado un informe al Gobierno. En dicho informe se indica cuáles son las leyes laborales cuya aplicación en asentamientos de la Ribera Occidental se ha previsto por medio de órdenes militares, como la legislación sobre aplicación de la legislación laboral, la protección del salario, el tiempo de trabajo, el subsidio de enfermedad y la terminación del empleo. En Israel, las opiniones sobre la medida propuesta son diversas: mientras algunas personas hacen hincapié en la necesidad de protección de los trabajadores, otras consideran que se trata de una anexión gradual de la zona C (Haaretz, 2014).

---

## 4. Gobernanza y creación de instituciones palestinas

### Limitaciones al proceso de creación de instituciones

85. La buena gobernanza y la creación de instituciones es una de las principales prioridades de desarrollo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Palestino 2014-2016 (ANP, 2014a). Los detalles del ahora finalizado Plan se examinaron en la memoria de la misión de 2014. Si bien se han logrado avances notables en la creación de instituciones palestinas, la consolidación de una buena gobernanza y la promoción del desarrollo económico, la capacidad de estas instituciones para actuar con eficacia tanto en Gaza como en la Ribera Occidental sigue estando seriamente limitada (ANP, 2014b; Naciones Unidas, 2014b).

86. Como se ha descrito en capítulos anteriores, los impedimentos que entorpecen la creación y el desarrollo de instituciones son numerosos: la profunda división política e institucional entre palestinos; la debilidad del crecimiento y la acuciante crisis financiera; la dependencia de la economía palestina y el aumento de la pobreza; las altísimas tasas de desempleo; y la situación precaria de los jóvenes palestinos de ambos sexos, a lo que se suman el estancamiento del proceso de paz y la falta de confianza en el futuro. Todo esto es exacerbado por las repercusiones del conflicto en Gaza y el aumento de las tensiones en la Ribera Occidental. En consecuencia, queda así en entredicho la viabilidad de cualesquiera medidas que se adopten en el marco de las estrategias, planes y programas nacionales.

87. Según el Plan Nacional de Desarrollo, la restauración de la unidad nacional es un requisito previo e indispensable para que el sistema político palestino pueda asumir la función propia que le incumbe y consolidar las instituciones y el sistema jurídico del Estado (ANP, 2014a). En junio de 2014, como primer paso hacia la reconciliación nacional, se constituyó el Gobierno de Consenso Nacional de Palestina, formado por tecnócratas; sin embargo, dicho proceso sigue siendo frágil. Aunque nadie duda de la voluntad de armonizar e integrar estructuras de gobierno que estaban divididas, es también un hecho que el Gobierno de Consenso Nacional tiene ante sí algunos obstáculos formidables. Es indispensable armonizar las instituciones de gobierno, los servicios de administración pública y los sistemas jurídicos de ambas partes, obtener el control de la circulación transfronteriza y unificar el sistema judicial (ANP, 2014b). Al mismo tiempo, la reconciliación ofrece una oportunidad para extender a Gaza los esfuerzos de desarrollo del Estado que se han venido desplegando recientemente.

88. El actual dispositivo de servicio público en vigor en Gaza, basado en el funcionamiento de dos sistemas administrativos paralelos, es inviable (Banco Mundial, 2014). Aún no se ha clarificado cuál es la situación jurídica de los cerca de 40 000 funcionarios públicos empleados por las autoridades *de facto* que precedieron al actual Gobierno de Consenso Nacional, las cuales siguen gestionando en gran medida la administración pública y la prestación de servicios en Gaza. Pese a los esfuerzos que se han desplegado para integrar a estos funcionarios públicos, la cuestión sigue sin resolverse. Todavía no se han celebrado las elecciones presidenciales y parlamentarias, que según el acuerdo de reconciliación nacional debían tener lugar en los seis meses siguientes a la fecha de formación del Gobierno de Consenso Nacional. El Consejo Legislativo Palestino sigue paralizado, lo que frustra todo intento encaminado a promulgar y aplicar una legislación unificada.

89. No obstante estas dificultades, se sigue avanzando en el fortalecimiento de algunas instituciones. La Autoridad Monetaria Palestina ha venido potenciando sistemáticamente

sus capacidades como futuro banco central. Se ha redactado un proyecto de ley sobre el banco central, en el que se ha integrado un componente de inclusión financiera en conformidad con el concepto de estrategia nacional de inclusión financiera. Además, la Autoridad Monetaria Palestina promueve la formación y la divulgación sobre temas financieros y bancarios en un espectro social lo más amplio posible, con inclusión de los jóvenes y los niños. El Grupo del Banco Mundial y la Autoridad Monetaria Palestina están examinando también el diseño de un nuevo servicio de garantía del crédito para el sector privado de Gaza (Autoridad Monetaria Palestina, 2015).

## Derechos humanos y trabajo decente para el desarrollo

90. El Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) palestino para 2014-2016 y el Programa de Trabajo Decente palestino (2013-2016) han definido un sólido marco para el desarrollo basado en el respeto de los derechos humanos (ANP, 2014a; Naciones Unidas, 2013; OIT y ANP, 2013). En efecto, el respeto de los derechos humanos es un aspecto esencial para la legitimidad palestina, la sostenibilidad de una buena gobernanza y el desarrollo de la sociedad (ANP, 2014c). Tras la adhesión a varios instrumentos internacionales sobre derechos humanos en 2014, las instituciones palestinas se preparan ahora para presentar los primeros informes periódicos a los órganos de tratados pertinentes.

91. La ampliación de las oportunidades de trabajo decente sigue siendo una máxima prioridad y se están adoptando nuevas medidas, si bien modestas, para promover el desarrollo económico y el trabajo decente en conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Trabajo Decente. La Autoridad Palestina está preparando un programa estratégico global de empleo en Palestina para el período 2015-2020 (ANP, 2015a). Dicho programa se ha concebido en torno a tres prioridades principales: el estímulo de las inversiones y las oportunidades de empleo; la inversión en la fuerza de trabajo palestina; y la introducción de mejoras para contar con un entorno propicio al empleo. Habida cuenta de las consecuencias de la guerra de julio-agosto de 2014, las prioridades inmediatas de las iniciativas en materia de empleo deberían articularse con la recuperación y la reconstrucción de Gaza.

92. El Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social de los Trabajadores sigue siendo un importante vehículo para abordar la pobreza, generar oportunidades de empleo y reducir la alta tasa de desempleo. El Fondo se está reestructurando y se ha reactivado su Junta Directiva tripartita. Además el Fondo está poniendo en marcha proyectos relativos a la creación de empleos, la prestación de servicios de asesoría de empresas, el apoyo a la iniciativa empresarial por medio de la concesión de subsidios y/o de créditos en condiciones favorables (ANP, 2015b). Las actividades se han centrado particularmente en la colocación profesional de los jóvenes licenciados, las empresarias y los desempleados de Gaza. El Fondo ha establecido un mecanismo de colaboración con Italia, que ha prometido cerca de 22 millones de euros en subsidios y créditos blandos.

## Gobernanza del mercado de trabajo y derechos laborales

93. En conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia del Ministerio de Trabajo para el sector laboral, el Programa de Trabajo Decente ha dado prioridad a la prestación de asistencia técnica en los ámbitos de la gobernanza del mercado de trabajo, el empleo y la protección social. Los estudios recientes se han centrado en la reforma de

la legislación laboral y la inspección del trabajo, el desarrollo de instituciones y procesos eficaces para apoyar el diálogo social tripartito y la adopción de un sistema integral de seguridad social.

94. Con el apoyo de la OIT, el grupo de trabajo tripartito ampliado sobre la reforma de la legislación laboral está llevando adelante el examen detallado de la actual legislación laboral, trabajo que concluirá con la presentación de propuestas de enmienda conformes con las normas internacionales y las mejores prácticas. Se están constituyendo varios comités técnicos tripartitos que harán aportes a la reforma de la legislación laboral. Los interlocutores sociales están especialmente empeñados en adoptar enmiendas o una modificación global de la actual legislación sobre trabajo infantil y cuestiones relativas a los jóvenes. Habida cuenta de la ruptura aún no superada entre la Ribera Occidental y Gaza, así como de la inercia disfuncional del Consejo Legislativo Palestino, será esencial que las propuestas de enmienda a la legislación laboral palestina logren la mayor aceptación posible de parte de los distintos grupos y de los interlocutores sociales. El Ministerio de Trabajo se ha comprometido a reactivar el Comité Nacional Tripartito sobre Políticas Laborales, habida cuenta del importante papel que desempeñó en el proceso de reforma de la legislación laboral, si bien dicho Comité no se reunió en 2014.

95. A comienzos de 2015, la OIT remitió sus comentarios técnicos sobre el proyecto de ley de sindicatos propuesto por el Ministerio de Trabajo. Dicho Ministerio reafirmó que el texto definitivo estaría en conformidad con las normas internacionales del trabajo, y la PGFTU promovió la celebración, en marzo de 2015, de discusiones técnicas más amplias sobre el proyecto de ley entre las organizaciones de trabajadores. Es urgente adoptar una nueva ley consolidada de sindicatos, ya que la situación en materia de libertad sindical no ha evolucionado.

96. El Programa de Trabajo Decente reconoce que la inspección del trabajo es la piedra angular de la buena gobernanza y la regulación del mercado de trabajo (OIT y ANP, 2013). La OIT ha seguido colaborando con la inspección del trabajo en el campo de la seguridad y salud en el trabajo. En particular, se ha impartido formación a los inspectores del trabajo sobre técnicas de investigación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, y también formación a grupos tripartitos sobre aspectos fundamentales de la seguridad y la salud en el trabajo y la evaluación de riesgos. Asimismo, se están llevando a cabo discusiones sobre el desarrollo de una base de datos que permita modernizar la gestión de la inspección del trabajo.

97. El cumplimiento de las disposiciones en materia de salario mínimo sigue siendo problemático, especialmente en los sectores en que predomina la fuerza de trabajo femenina, como los textiles y los servicios (por ejemplo, el cuidado de niños). El Comité Nacional de Salarios se reunió en 2015 por primera vez desde la adopción de la política sobre el salario mínimo, en octubre de 2012, y acordó una serie de acciones orientadas a asegurar la correcta aplicación del salario mínimo nacional (OIT, sin fecha). El Ministerio de Trabajo ha llevado a cabo varias campañas de sensibilización sobre el salario mínimo y ha intensificado sus actividades de inspección del trabajo en este ámbito. La aplicación efectiva de las disposiciones sobre el salario mínimo es también fundamental en el contexto de la seguridad social, ya que las cotizaciones a este sistema se basan en el salario mínimo.

## Mecanismos de diálogo social

98. Se han logrado nuevos avances en el fortalecimiento de la capacidad y los mecanismos institucionales de diálogo social. El Memorando de Entendimiento entre la PGFTU y la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA) ha contribuido a mejorar el clima de diálogo social. Ambas organizaciones, junto con el Ministerio de Trabajo, siguen desempeñando una función esencial en el diálogo social, en el marco de la acción de los comités técnicos tripartitos sobre seguridad social, empleo de las mujeres e igualdad de la remuneración, seguridad y salud en el trabajo y reforma de la legislación laboral. En un marco de consenso tripartito, se elaboró un proyecto de política y programa nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo (2015-2019), que fue sometido al Consejo de Ministros, para su aprobación. Dicha política incluye recomendaciones para la reforma y el perfeccionamiento de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo.

99. No obstante los progresos logrados en cuanto al diálogo social, las tasas de afiliación sindical siguen siendo bajas. Son pocos los trabajadores asalariados del sector privado que están amparados por convenios colectivos, y es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos de diálogo social. Entre los obstáculos al fomento de la sindicación se incluyen las restricciones a la organización de sindicatos que se han señalado en Gaza, la gran magnitud de la economía informal, la debilidad de las instituciones, la falta de conciencia sobre los derechos laborales entre los trabajadores y la injerencia política. Los miembros de la misión recibieron información sobre incidentes de acoso en perjuicio de sindicalistas.

100. El número de empresas que integran actualmente las 18 cámaras de comercio afiliadas a la FPCCIA en la Ribera Occidental y Gaza es hoy superior a 70 000, de las cuales 40 000 son miembros activos (OIT y FPCCIA, 2015b). En 2014, se logró un nuevo avance con la creación de cuatro nuevas cámaras en Gaza y la celebración de elecciones. Estas nuevas cámaras de comercio carecen actualmente de competencias técnicas en materia de organización y gobernanza, así como de políticas para su incorporación a redes de cooperación. Por consiguiente, es necesario potenciar sus capacidades para funcionar con arreglo a los principios del tripartismo y participar activamente en el diálogo social nacional (*ibíd.*). En fecha reciente, se constituyó un nuevo Centro de Empresarias en la Cámara de Gaza. El Foro de Empresarias (BWF) ha seguido respaldando la creación de unidades de empresarias en las cámaras locales y la prestación de apoyo a dichas unidades. Además de las seis unidades de mujeres ya establecidas, se ha previsto la creación de otras tres.

## Avances en la protección social

101. El desarrollo de un sistema integrado de seguridad social y la extensión de la protección social están claramente estipulados en el Programa de Trabajo Decente (OIT y ANP, 2013) y el Plan Nacional de Desarrollo. El Comité Nacional Tripartito de la Seguridad Social, establecido en 2012, se reunió frecuentemente en el curso de 2014 y 2015, y la OIT ha continuado su apoyo al establecimiento del primer sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado y sus familiares. El nuevo sistema se financiará con las cotizaciones y contribuciones de los trabajadores y los empleadores, y será administrado por una institución de seguridad social, bajo la conducción de una junta directiva tripartita. Con el apoyo de la OIT, el equipo palestino de redactores jurídicos concluyó la preparación de un proyecto de nueva ley sobre seguridad social basada en las normas internacionales del trabajo y las mejores prácticas en este campo. Dicho proyecto de ley se presentó al Comité coordinador tripartito sobre

seguridad social, que formulará comentarios sobre el texto; además, se han iniciado los trabajos encaminados a la creación de la institución de seguridad social.

102. Subsiste la inquietud con respecto a lo que se ha descrito como régimen de pensiones privado «complementario», cuya regulación fue aprobada por el Consejo de Ministros el 18 de febrero de 2014. El sistema propuesto es un régimen voluntario de pensiones para trabajadores del sector privado basado en un mecanismo de aportaciones definidas, con una tasa de cotización elevada, de 19 por ciento, en lugar de un mecanismo de prestaciones definidas. En todo caso, la reglamentación para su puesta en práctica sigue suspendida.

## Potenciar la autonomía de la mujer

103. La igualdad de género y la autonomía de la mujer son aspectos centrales del Programa nacional de desarrollo (ANP, 2014a). Pese a los numerosos planes y políticas integrales que se han adoptado en los últimos años, las mujeres siguen confrontadas a múltiples obstáculos en el mercado de trabajo. Siguen siendo motivo de preocupación la baja tasa de actividad de las mujeres con respecto a la fuerza de trabajo en su conjunto y su alto nivel de desempleo, especialmente entre las jóvenes licenciadas, así como las diferencias de género en el plano de las remuneraciones. Para las mujeres, alcanzar un buen nivel de formación no garantiza la obtención de un empleo. Además, los niveles de violencia contra las mujeres registrados en el período posterior a la guerra en Gaza son todavía particularmente elevados.

104. Es absolutamente indispensable que las mujeres participen en la formulación de políticas y la toma de decisiones, sobre todo en el actual contexto de iniciativas encaminadas a restaurar la unidad nacional y llevar adelante la reconstrucción de Gaza. La realidad es que, de momento, las mujeres siguen insuficientemente representadas en los órganos y procesos oficiales de toma de decisiones. En septiembre de 2014, de 17 puestos de nivel de ministro en el Gobierno de Consenso Nacional, sólo tres estaban ocupados por mujeres. Por otra parte, eran mujeres sólo el 15 por ciento de los jueces, el 16 por ciento de los fiscales y el 21 por ciento de los abogados, proporciones inferiores a las del año anterior (Naciones Unidas, 2014c, párrafo 17).

105. Se han seguido aplicando medidas con el fin de promover la plena realización del potencial de las mujeres y de poner fin a la discriminación de género, como las actividades de desarrollo de capacidades para la promoción de la igualdad de remuneración que se organizaron para el Comité Nacional para el Empleo de la Mujer (NCWE) y los interlocutores tripartitos. En marzo de 2015 se puso en marcha oficialmente un estudio sobre la igualdad de remuneración, a cargo de la Oficina Central Palestina de Estadística, con el apoyo de la OIT. Dicho estudio analizará la brecha salarial de género en el sector de la educación, que es uno de los principales empleadores de mujeres en la Ribera Occidental y Gaza. El NCWE, que participa en condición de observador en el Comité Consultivo Tripartito Nacional, sigue siendo un importante foro de diálogo social. El NCWE ya comenzó a aplicar su plan de acción para 2015-2017, que fue formulado con el apoyo de ONU-Mujeres. Sus actividades se centrarán en el fomento de políticas para la protección de los productos de las mujeres que operan en los sectores de la agricultura y las industrias alimentarias.

106. Un avance notable fue el establecimiento, en septiembre de 2014, del observatorio nacional de la violencia contra la mujer en el mercado de trabajo. El NCWE y la Asociación Miftah suscribieron un Memorando de Entendimiento sobre la realización de dos estudios documentales sobre la violencia de que son objeto las mujeres en el mercado de trabajo, particularmente en el sector de los servicios y en la agricultura. El NCWE está coordinando con el Ministerio de la Mujer la financiación del observatorio, que recibirá el apoyo de Italia (NCWE, 2014). Por otra parte, la OIT impartió formación a miembros del personal del Instituto de Estudios de la Mujer de Birzeit sobre la metodología de auditorías de género participativas, a fin de capacitarlos para ocuparse de problemas de discriminación en el lugar de trabajo, y prestó apoyo a la investigación sobre la violencia de género que se llevará a cabo en el curso de 2015.

107. La FPCCIA sigue impulsando diversas iniciativas para aumentar el número de mujeres afiliadas a las cámaras de comercio. Representantes de esta Federación informaron a la misión de que dicho número se había incrementado, y de que proseguía la colaboración con el BWF. En la actualidad hay 1 025 mujeres afiliadas a las cámaras de comercio, que les ofrecen asistencia e incentivos en forma de cuotas de inscripción de monto mínimo. El Centro de Servicios de Desarrollo de Empresas, del BWF, ha intensificado sus actividades de formación y perfeccionamiento profesional para empresarias y comerciantes con el objeto de promover y mejorar la actividad empresarial de las mujeres, incluso en el ámbito de la exportación. Al respecto, se considera que el intercambio de información y conocimientos técnicos entre los empresarios sobre la utilización de los materiales y equipos reviste una importancia particular. El BWF ha continuado sus actividades encaminadas a alentar a las mujeres a establecer sus propias empresas, por ejemplo, ofreciéndoles pasantías, ayudándoles a formular sus planes de negocio y poniéndolas en contacto con los bancos.

108. En Gaza, la situación de las mujeres sigue deteriorándose. Esto es particularmente cierto en lo que atañe a las viudas de guerra, las mujeres jefas de familia y las mujeres con discapacidad. Las mujeres también se ven confrontadas a obstáculos jurídicos con respecto a sus derechos sobre las cuentas bancarias y los bienes de sus cónyuges fallecidos (Naciones Unidas, sin fecha; Naciones Unidas, 2014c). Los interlocutores informaron a la misión de que, incluso si están calificadas, es frecuente que las mujeres no logren encontrar empleo. Cuando crean empresas, suelen hacerlo como estrategia de supervivencia y para mejorar su vida familiar. Sus oportunidades para emprender una actividad económica o comercial, o para comercializar productos se ven coartadas por la situación política, y no tienen acceso a la formación profesional necesaria cuando desean trabajar en ocupaciones no tradicionales. La violencia contra las mujeres y el hecho de que no se respetan sus derechos laborales siguen siendo problemas en el sector privado, y los medios para salir de estas situaciones son escasos. Las mujeres han emprendido actividades como el suministro de bordados y, más recientemente, de materiales de limpieza y alfombras, pero muchas empresas han sido destruidas y los recursos son escasos.

109. La Unidad de Género de la PGFTU ha continuado sus actividades encaminadas a sensibilizar a sus afiliadas sobre los derechos de las mujeres y a aumentar la representación de las mujeres en la estructura y las actividades de esta Federación. La misión fue informada de que nuevos sindicatos se habían afiliado a la PGFTU y de que se había constituido un sindicato de trabajadores en el sector del cuidado de niños. Sin embargo, la falta de fuerza de negociación de que adolecen los trabajadores del sector público perjudica en especial a las mujeres, que disponen de menos mecanismos de apoyo, por lo que es preciso potenciar la capacidad de las mujeres para organizarse. En Gaza, se ha indicado que la disminución de la tasa de afiliación sindical de las mujeres

obedece a las restricciones a la libertad sindical, al bajo porcentaje de mujeres ocupadas en el sector privado, a la inexistencia de subsidios de maternidad, al desconocimiento de las mujeres del papel que cumplen en la economía y a las barreras culturales que limitan su libertad de movimiento.

## Ocuparse prioritariamente de los trabajadores con discapacidad

110. La guerra en Gaza ha agravado aún más la situación de los trabajadores con discapacidad, que se ven confrontados cada vez más a obstáculos que les impiden acceder al mercado laboral y encontrar un trabajo decente. Con apoyo de la OIT, el Personal Consultivo Palestino para el Desarrollo de las ONG (PCS) se esfuerza por mejorar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de empleo públicos y a otros programas de apoyo a la creación de empleo. Al respecto, se organizaron discusiones entre el Ministerio de Trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras organizaciones interesadas con el fin de examinar las principales dificultades que se plantean a los hombres y las mujeres con discapacidad en el mercado de trabajo, así como las deficiencias de la Ley Laboral Palestina núm. 7, adoptada en 2000. En mayo de 2014, con la participación de un grupo amplio de interlocutores, se estableció un comité consultivo encargado de orientar y supervisar las actividades de integración de las cuestiones relativas a la discapacidad en las políticas, programas y servicios sobre trabajo y empleo, y de promover el diálogo. La declaración del Foro de Áqaba sobre la integración de la discapacidad en las políticas de empleo en Palestina, adoptada en noviembre de 2014, comprende 16 puntos de acción concertados, entre los que figuran los siguientes: la revisión de la actual legislación laboral desde la perspectiva de las discapacidades y de las necesidades de las personas con discapacidad; destinar a las personas con discapacidad al menos un 5 por ciento del empleo en las entidades estatales, a través de un plan de acción trienal (2016-2018) para la creación de empleos; y la confirmación de las funciones en materia de responsabilidad social que tienen las empresas del sector privado por lo que se refiere al empleo de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de los derechos humanos y el trabajo decente (OIT y PCS, 2014a).

## Desarrollo del sector privado

111. Se sigue considerando que el sector privado es el principal pilar del desarrollo económico y, pese a las dificultades, subsiste la convicción de que el desarrollo industrial y la reactivación de la economía contribuirán a la edificación del Estado (OIT y FPCCIA, 2015b). Por ello, se están impulsando iniciativas para apoyar los productos locales y elevar la productividad. Los interlocutores de la misión se refirieron a la importancia del fortalecimiento de las relaciones comerciales con los mercados más prometedores y del establecimiento de lazos con los palestinos dispersos por el mundo. No obstante, esas perspectivas han sido matizadas por las restricciones que están obstaculizando las inversiones en Palestina.

112. Con respecto a la iniciativa empresarial de las mujeres, representantes del NCWE informaron a la misión de que la mayor parte de las actividades productivas y las empresas de las mujeres se concentran en los sectores de la preparación de alimentos, los productos de confitería y la artesanía tradicional, además de la producción de jabón y cremas cosméticas con ingredientes naturales. Las mujeres siguen afrontando problemas a la hora de comercializar sus productos, tanto a nivel local como en el exterior, y los requisitos de inscripción en los registros entrañan una carga financiera suplementaria para sus pequeñas empresas. Asimismo, carecen de la capacidad financiera necesaria para diversificar sus actividades. Algunas de ellas están buscando oportunidades profesionales en el diseño y la confección de ropa y de textiles. Pero las empresarias, y el sector privado palestino en general, deben hacer frente a una dura competencia en un mercado de dimensiones reducidas, que ha sido inundado con mercancías israelíes y de otros países. Los productores locales necesitan un apoyo directo. De otro modo, el sector privado seguirá dominado por microempresas y pequeñas empresas sin oportunidades de crecimiento.

113. El Plan Estratégico del Sector de las Cooperativas de Palestina para 2014-2016 hace hincapié en la función que desempeñan las cooperativas en el desarrollo económico y social (ANP, 2013). La evaluación emprendida en 2014 por la OIT de las cooperativas agrícolas de la Ribera Occidental puso de relieve la necesidad de apoyar la adopción de la futura ley unificada sobre cooperativas, de ofrecer incentivos para que las cooperativas adopten políticas y procedimientos administrativos y financieros, y de respaldar las cooperativas de mujeres (OIT, 2014b). La Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo recibió el apoyo de la OIT para identificar nuevos sectores económicos no tradicionales en que se pudieran implantar cooperativas de mujeres. En el contexto de un proyecto de la OIT de apoyo a los medios de subsistencia y las oportunidades de empleo en el sector de la pesca en Gaza, se determinó que la formación para la gestión de cooperativas, con una atención especial a la acuicultura, era una necesidad prioritaria para los miembros de las cooperativas del sector.

## La reconstrucción de Gaza

114. El Plan Nacional Palestino para la Pronta Recuperación y Reconstrucción de Gaza, preparado por el Gobierno de Consenso Nacional y presentado a la Conferencia de El Cairo, celebrada en octubre de 2014, presenta una respuesta integral a la destrucción de Gaza e incluye medidas de apoyo a la economía y la gobernanza. El Plan reconoce que la acción de una administración pública funcional y unificada, conducida por el Gobierno de Consenso Nacional, es fundamental para el éxito de la recuperación y la reconstrucción (ANP, 2014b).

115. En septiembre de 2014, el Mecanismo de Reconstrucción de Gaza fue establecido sobre la base de un acuerdo provisional entre el Gobierno de Consenso Nacional y el Gobierno de Israel, propiciado por los buenos oficios de las Naciones Unidas. El Mecanismo representa un paso importante hacia el logro de una meta: el fin del bloqueo (Naciones Unidas, 2014d). El objetivo general es llevar a cabo en Gaza las grandes obras de construcción y reconstrucción. El Mecanismo de Reconstrucción de Gaza fue diseñado para capacitar al Gobierno de Consenso Nacional con el fin de que asumiera la conducción de los esfuerzos ya desplegados por el sector privado de Gaza en cuanto a la reconstrucción de las viviendas y las infraestructuras dañadas o destruidas durante el último período de hostilidades. También era preciso tener en cuenta las preocupaciones de Israel en cuanto a la seguridad. El Mecanismo de Reconstrucción de Gaza prevé dos cauces de trabajo principales: uno dirigido por el Gobierno de Consenso Nacional y otro

dirigido por las Naciones Unidas. Ambos se apoyan en el establecimiento de una base de datos centralizada en el Ministerio Palestino de Asuntos Civiles, encargada de efectuar el seguimiento de los materiales requeridos y de su entrega en Gaza. Los proyectos de infraestructura se identificarán con respecto al Plan Nacional Palestino para la Pronta Recuperación y Reconstrucción de Gaza y se incluirán en la base de datos una vez que hayan sido aprobados por las autoridades israelíes. Para asegurar que todos los procesos se desarrollen sin dificultades, se constituyó un equipo directivo de alto nivel integrado por representantes del Ministerio Palestino de Asuntos Civiles, del Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios y de la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (*ibíd.*).

116. En todo caso, el ritmo de la reconstrucción tiene que acelerarse a fin de atender sin demora las necesidades de los hombres, las mujeres y los niños palestinos. La puesta en marcha del Mecanismo de Reconstrucción de Gaza ha sido lenta, sobre todo debido a la irregularidad en el desembolso de los fondos prometidos por los donantes en la Conferencia de El Cairo, a lo que se sumaron los retrasos en la autorización de los proyectos (OCAH, 2015c). En el momento en que se realizó la misión, los materiales de construcción que se recibían se destinaban principalmente a la reparación de las viviendas privadas, pasando a un segundo plano las obras en gran escala de reconstrucción de los establecimientos del sector privado y de otras infraestructuras.

117. El Plan de Apoyo de las Naciones Unidas a la Transformación de la Franja de Gaza (2014-2016) (Naciones Unidas, 2014e) está encargado de coordinar los aportes de las Naciones Unidas al Plan Nacional Palestino para la Pronta Recuperación y Reconstrucción de Gaza. La contribución de la OIT a los esfuerzos de reconstrucción se centrará en tres prioridades: i) creación de empleos de emergencia para la rehabilitación de la infraestructura comunitaria y la mejora del acceso a los servicios; ii) mejora de las competencias laborales y la empleabilidad de los jóvenes de ambos sexos y de las personas con discapacidad a fin de adecuarlas a las necesidades del mercado de trabajo en relación con la reconstrucción y la recuperación; y iii) desarrollo de los conocimientos y las capacidades de los mandantes tripartitos y los interlocutores locales de Gaza para promover un enfoque de trabajo decente en las respuestas a la crisis y la recuperación.

118. Si bien es cierto que se necesitan oportunidades inmediatas para obtener ingresos, también hay que atender las necesidades de desarrollo a largo plazo por lo que se refiere a crear medios de subsistencia sostenibles y trabajos decentes. Una estrategia previsoramente para Gaza debería orientarse a integrar el empleo en todas las demás iniciativas de recuperación y reconstrucción. Entre las prioridades a corto plazo se debería incluir la obtención de ingresos por medio del pago de salarios, de la creación de programas de subsidio salarial y de la intensificación de la capacitación orientada a la adquisición de competencias laborales de ciclo corto en campos en los que hay demanda de trabajadores. A más largo plazo, habrá que aprovechar las oportunidades que surjan en sectores no tradicionales para crear oferta de trabajo tanto para los hombres y las mujeres. Asimismo, será necesario impartir formación y dar apoyo financiero a los trabajadores independientes, ofrecer servicios de formación y de contactos con fuentes de financiación a las empresas incipientes y asegurar actividades generadoras de ingresos para las jefas de hogar (OIT, 2015a).

119. Los obstáculos que ya existían en cuanto a la calidad de la educación y las posibilidades de perfeccionamiento en estudios empresariales y otras competencias especializadas para los jóvenes de Gaza se han multiplicado a raíz del conflicto. La misión recibió informaciones según las cuales la gran mayoría de los estudiantes se especializan en humanidades, y son muy pocos los que emprenden estudios científicos.

La educación y formación técnica y profesional siguen siendo consideradas de nivel inferior, pese al potencial que ofrecen para colmar los enormes déficit de capacidades técnicas y mejorar la empleabilidad y la productividad de la fuerza de trabajo. Es indispensable elevar con urgencia tanto el número como la calidad de los centros de formación profesional, pero los medios financieros de que se dispone son insuficientes. Al respecto, hace falta adoptar un conjunto integrado de medidas destinadas especialmente a los jóvenes, tanto mujeres como hombres, en todos los niveles de la enseñanza, que también tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad.

---

## 5. Se intensifican las presiones en el Golán sirio ocupado

120. Las presiones que se ejercen en la actualidad sobre los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado se originan en cuatro vertientes. La primera es la ocupación, que dura ya cerca de cinco decenios, incluida la anexión por Israel en 1981. La segunda es la situación continua de discriminación y de imposición de restricciones en cuanto a la tierra, el agua y los derechos de construcción. La tercera se refiere a las oportunidades de obtención de ingresos en la economía israelí, a lo que se suman las medidas orientadas a fomentar la integración. La cuarta, más reciente, la constituyen las repercusiones del conflicto en Siria, del otro lado de la línea de separación, que tiene una incidencia cada vez mayor en los medios de vida y las oportunidades profesionales de los ciudadanos sirios bajo la ocupación.

121. Hasta ahora, la situación de los trabajadores, agricultores y empresarios sirios que viven en el Golán sirio ocupado no ha cambiado en lo fundamental. En realidad, se ha hecho más precaria, ya que las medidas concretas de apoyo y protección que les brindaba la República Árabe Siria se han ido debilitando. Por ejemplo, se trata de la venta de manzanas a un buen precio garantizado, y la posibilidad que tenían cientos de estudiantes de recibir una educación superior gratuita en la Universidad de Damasco. Una vez que los pocos estudiantes que todavía asisten a las aulas de Damasco hayan terminado sus estudios, este apoyo práctico y moral habrá desaparecido. La educación obtenida en Damasco abría puertas para emprender una carrera profesional, especialmente en el campo de la medicina, ya fuese en el propio Golán sirio ocupado o en cualquier lugar de Israel, incluso cuando las credenciales no se hubieran reconocido. Hoy, son más y más los jóvenes que buscan oportunidades para estudiar en tierras más lejanas, en Europa.

122. Los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado observan con gran inquietud, y un cierto temor, los hechos que tienen lugar del otro lado de la línea de separación. En su comunidad, e incluso en sus familias, han surgido disensiones similares a las que han terminado por dividir a la población de la República Árabe Siria, con la diferencia de que la paz ha podido mantenerse en las comunidades del Golán. En 2014, la misión dio cuenta de que los ciudadanos sirios tenían la voluntad unánime de conservar su identidad siria, independientemente de las opiniones que tuvieran con respecto al conflicto. Al parecer, esa voluntad se sigue manifestando, aunque existe la preocupación de que todas las personas jóvenes no compartan dicho sentimiento con la misma convicción.

123. Dado que el mercado de trabajo israelí está abierto a los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado, algunos de ellos han optado por buscar su futuro en Israel. Todo indica que, tras la agravación del conflicto en la República Árabe Siria, Israel ha intensificado sus políticas de integración, ya sea a través de los programas escolares o de actividades deportivas y culturales destinadas a los jóvenes. Frente a las oportunidades limitadas que tienen en el Golán, el mercado de trabajo israelí, más amplio, ofrece algunas alternativas interesantes, que incluso los patriotas sirios más convencidos difícilmente podrían desechar. Después de todo, los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado mantienen un trato cotidiano con los israelíes, sin el clima de separación y las restricciones que imperan en el territorio palestino ocupado.

124. Aun cuando el nivel de educación de las mujeres es alto, les resulta difícil encontrar trabajo en la comunidad, e incluso tienen más dificultades si buscan empleo fuera de la comunidad. Y cuando encuentran trabajo, el salario es inferior al de los hombres, y muchas veces, muy inferior al salario mínimo. Alrededor del 50 por ciento

de personal docente son mujeres. Además, su actividad empresarial en pequeña escala se limita a confeccionar y vender ropa y a instalar un salón de peluquería. Pero mantener estas actividades puede ser también muy arduo, a raíz de la debilidad de la demanda y de la insuficiencia de sus destrezas empresariales. Algunas de las mujeres están empleadas en asentamientos israelíes, donde trabajan en la clasificación y embalaje de manzanas, así como en tareas de limpieza. Estas mujeres corren el riesgo de ser explotadas, tanto por sus empleadores como por los intermediarios locales que les encuentran estos trabajos.

125. No ha habido cambios significativos en el número de ciudadanos sirios y de colonos israelíes instalados en el Golán sirio ocupado. Los ciudadanos sirios eran 24 200 en cinco aldeas, mientras que los colonos israelíes eran 19 400, repartidos en 32 asentamientos (CBS, 2015). Dicho esto, los actuales asentamientos están creciendo, y ha aumentado el turismo, la construcción, la actividad vitivinícola y, en los últimos tres años, la exploración petrolífera. Junto con el desarrollo del turismo pareciera haber aumentado el número de israelíes que tienen una residencia en la zona, pero no viven ni trabajan allí durante el año.

126. Las condiciones de desigualdad entre los ciudadanos sirios y los colonos israelíes es ilustrada por su situación con respecto al agua. Durante los primeros quince años de la ocupación, se registró un crecimiento de la agricultura, y en especial del cultivo de manzanas. Pero al ir aumentando la actividad de los asentamientos, se fue limitando cada vez más el acceso al agua para los agricultores sirios, y este elemento se hizo más caro. Los agricultores sirios pagan 1 dólar de los Estados Unidos por metro cúbico, mientras que los colonos pagan 30 céntimos de dólar por el mismo volumen. Los colonos también han aplicado subsidios al acceso a las aguas de inundación, mientras que los agricultores sirios no han sido autorizados a construir nuevos embalses desde hace casi treinta años. Las 20 cooperativas de los ciudadanos sirios reciben 4 millones de metros cúbicos de agua al año, lo que equivale a 200 metros cúbicos por dunam<sup>9</sup> de tierra. En cambio, los colonos reciben 800 metros cúbicos por dunam. Los agricultores sirios reciben sólo un tercio del volumen de agua que, a su juicio, es el estricto mínimo para cubrir sus necesidades de cultivo. En términos prácticos, los agricultores sirios sólo pueden producir 2,5 toneladas de manzanas por dunam, mientras que los colonos producen en promedio entre 6 y 8 toneladas.

127. En la entrada de la aldea de Majdal Shams se levanta una prominente estatua de hormigón que representa una manzana roja y que recuerda a los visitantes la importancia económica del cultivo de esta fruta en el Golán sirio ocupado. En los dos últimos años, no se han exportado manzanas al mercado sirio. Las alternativas al mercado de la República Árabe Siria son escasas, ya que allí se pagaba 1 dólar de los Estados Unidos por kilo, es decir, hasta tres veces más que en el mercado israelí. Con todo, hay algunas oportunidades creadas por el aumento de la demanda en Israel, donde los cultivos se suspendieron este año para permitir la práctica consuetudinaria de la regeneración de la tierra. En todo caso, el 70 por ciento de las manzanas producidas durante la última cosecha siguen almacenadas. Este excedente ha provocado la caída de los precios. Una caja de 400 kilos de manzanas puede venderse por 700 NIS, valor que corresponde aproximadamente al costo de producción. En el mejor de los casos, sólo se logrará vender este año el 60 por ciento de las manzanas producidas. No obstante, incluso cuando la agricultura no es rentable, los ciudadanos sirios no quieren darse por vencidos, puesto que si la tierra no es explotada, corren el riesgo de que sea confiscada por las autoridades israelíes.

---

<sup>9</sup> Un dunam equivale a 0,1 hectáreas.

128. Cerca de una quinta parte de las aldeas de la zona se han construido sin el permiso oficial requerido, en tierras que las autoridades israelíes han designado «propiedad estatal», a pesar de que se encuentran dentro de los límites de los municipios sirios. Por ello, las autoridades israelíes han optado hasta ahora por imponer principalmente multas a las construcciones levantadas en dichas tierras, en vez de decretar la demolición de las estructuras. Pero algunas personas han sido multadas cada año, por lo que las multas han terminado por parecer impuestos a la propiedad. Recientemente, la cuantía de las multas aumentó considerablemente, pasando de 10 000 NIS a sumas de hasta 200 000 NIS, con lo que se ha superado un umbral que podría entrañar una amenaza seria sobre los medios de subsistencia de los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado.

---

## Observaciones finales

129. Las vidas y los medios de subsistencia de los trabajadores palestinos y sus familias siguen siendo determinados por la incertidumbre del empleo, la falta de crecimiento en la Ribera Occidental, las tensiones en Jerusalén Oriental y la lentitud de la reconstrucción y el alto nivel de privaciones en Gaza. Los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado también están afectados por factores similares. La problemática básica sigue siendo la misma: las restricciones derivadas de la ocupación israelí y de los asentamientos, cada vez más arraigados en los territorios ocupados. Se tiene la impresión de que el espacio para el desarrollo de la sociedad palestina, y en última instancia de un Estado palestino soberano, continúa disminuyendo.

130. La evolución económica y sobre todo la evolución política parecen estar suspendidas, en espera de que las dinámicas internas de Israel y de los palestinos produzcan estructuras de gobierno capaces de generar las condiciones necesarias para reanudar el proceso de paz. Sin esto, es difícil imaginar cómo se podría recuperar la confianza para emprender cualquier actividad económica o inversión significativa, ya sea nacional o internacional, que permitiera que la economía palestina regresara de lo que parece ser una espiral descendente, lenta pero inexorable, marcada por unas perspectivas invariablemente sombrías en cuanto al empleo y los ingresos. Los donantes están obligados a desembolsar las grandes sumas prometidas para la reconstrucción de Gaza, sólo que lo harán con reticencia hasta que estén convencidos de que las obras de construcción y de reparación de las instalaciones puedan realmente llevarse a cabo.

131. Aunque la confianza es imposible de cuantificar, y especialmente difícil de transmitir, es indispensable para hacer avanzar la economía y promover la inversión, el crecimiento y el empleo. Al cabo de un largo período de negociaciones fallidas, en unas condiciones de inseguridad del ingreso como resultado de un crecimiento desigual y de la recepción impredecible de los ingresos de liquidación, cuando la reanudación de la violencia y de la guerra sigue pareciendo una posibilidad real, esta es una tarea de enormes proporciones. Para restablecer la confianza no basta con limitarse a salir del paso. Es necesario que haya un objetivo concreto, en el final no muy lejano de la carretera. Para los palestinos, durante muchos años, este objetivo ha sido la promesa de una solución basada en dos Estados.

132. El proceso de construcción del Estado y de creación de instituciones que se ha venido desarrollando durante los últimos años se enfrenta ahora a una pregunta potencialmente existencial. ¿Cuáles son las instituciones que deben utilizarse, si el objetivo de un Estado soberano se retrasa o se difiere por un período considerable? Las instituciones tienen que ser capaces de funcionar plenamente, en la práctica, para que todas las partes puedan beneficiarse de ellas, se habitúen a utilizarlas y sigan haciéndolo.

133. Esto se refiere no sólo a las instituciones físicas, sino también a los acuerdos y procesos, como las juntas directivas, o las leyes y su aplicación. Dondequiera que se aprieten las arterias de la economía, los programas sociales, la seguridad del empleo y de los ingresos, y los derechos de los trabajadores son los primeros damnificados. Hoy existe el riesgo de que, si la incertidumbre se hace más permanente, se pongan en entredicho una gran variedad de dispositivos legislativos e institucionales, así como el Programa de Trabajo Decente palestino y el diálogo social. Y como siempre, los primeros perjudicados serán los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

134. Otro efecto negativo, que ya se ha sentido ampliamente, es que las perspectivas de la actividad económica privada, ya sea en el marco de grandes proyectos, de las pequeñas empresas o de los frutos del esfuerzo individual de los trabajadores urbanos o

de los agricultores, están truncadas. Ante la expansión de los asentamientos y las restricciones derivadas de la ocupación, la cantidad de energía y de actividad que se necesitan incluso para llevar adelante transacciones supuestamente simples puede llegar a ser prohibitiva. Y esto es desmoralizador cuando, paralelamente, la economía y la administración del ocupante son capaces de producir y de funcionar una y otra vez con mucho más eficiencia, lo cual es posible gracias a todas las ventajas que retira de la situación.

135. La comparación entre los niveles salariales actuales y sus proyecciones a futuro, incluso en la hipótesis de una aplicación reforzada del salario mínimo palestino, es suficiente para explicar la atracción continua que ejerce el mercado laboral israelí, incluido el trabajo en los asentamientos. Dado el enorme volumen de trabajo potencialmente precario que existe hoy fuera del ámbito del régimen de permisos, las condiciones de contratación y empleo deberían revisarse con carácter de urgencia. A más largo plazo, el trabajo en Israel debería ser una opción para los palestinos, pero no una necesidad. Eso sucederá sólo cuando se establezcan los parámetros respectivos de dos economías y dos mercados laborales complementarios.

136. El fin de la devastadora guerra en Gaza fue acompañado por promesas de reconstrucción, pero no se acordó ninguna Hoja de ruta para alcanzar ese resultado. Es de esperar que el Mecanismo de Reconstrucción de Gaza sea un éxito y dé lugar al levantamiento del interminable bloqueo. En términos económicos y de empleo, la supresión de los intercambios comerciales ilícitos a través de los túneles — que eran un elemento de apoyo para las autoridades *de facto* en Gaza — provocó la caída de la actividad y el aumento del desempleo ya antes de que estallara la guerra. Más allá de los esfuerzos inmediatos de reconstrucción, Gaza tiene que ser capaz de dotarse de perspectivas reales de desarrollo económico y comercial, y debería tener acceso a los mercados de la zona.

137. Cualquier enfoque concebible para abordar un nuevo comienzo tendrá que hacer frente de inmediato a las cuestiones relativas a la seguridad del empleo y los ingresos, y al ejercicio de los derechos sociales y laborales de los trabajadores en los territorios árabes ocupados. Cada vez que las partes, independientemente de los medios y el apoyo internacionales que puedan tener, lleguen a una encrucijada, tendrán que tomar decisiones que afectarán directamente a los trabajadores. De ahí que en esta etapa sea tan importante recordarles los objetivos interrelacionados y sinérgicos del trabajo decente



## Referencias

---

- Asociación de Derechos Civiles de Israel (ACRI). 2015. *Water crisis in East Jerusalem continues*, actualización del 18 de enero.
- Asociación de Fabricantes de Israel. 2015. *Presentation on the Israeli Labour Market and the Palestinian Workers*, marzo.
- Autoridad Monetaria Palestina (PMA). 2015. *Credit guarantee facility for the private sector to support Gaza recovery*, boletín de prensa, 8 de abril.
- Autoridad Nacional Palestina (ANP). 2013. General Directorate of Cooperatives, *The Strategic Plan of the Cooperative Sector in Palestine 2014–2016*, Ministerio de Trabajo, noviembre.
- . 2014a. *National Development Plan 2014–16 – State Building to Sovereignty*.
- . 2014b. *The National Early Recovery and Reconstruction Plan for Gaza*, Conferencia Internacional de Apoyo a la Economía Palestina para la Reconstrucción de Gaza, octubre.
- . 2014c. *Guidance on integrating human rights into National Development Plans*, enero.
- . 2015a. *Comprehensive Strategic Program for Employment in Palestine*, documento de programa, proyecto para revisión y debate, 10 de enero.
- . 2015b. Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social de los Trabajadores (PFESP). *PFESP at the glance*, 7 de abril.
- Banco de Israel. 2015. «Expansion of Palestinian employment in Israel and its characteristics», extracto de la memoria anual *Bank of Israel – Annual Report for 2014*, que se publicará en breve. Comunicado de prensa, marzo.
- Comité Nacional para el Empleo de la Mujer. 2014. Informe anual.
- Contralor del Estado de Israel. 2014. Ministerio del Interior, Autoridad de Población, Inmigración y Fronteras – *The employment of Palestinian workers in construction in Israel*, informe anual 65/a.
- Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), Israel. 2015. *Presentation to the ILO delegation*, marzo.
- Corte Internacional de Justicia (CIJ). 2004. «Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory», en: *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, opinión consultiva, 9 de julio.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014a. Base de datos del informe *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2014, disponible en la dirección [www.imf.org](http://www.imf.org)
- . 2014b. *West Bank and Gaza*, informe al Comité Especial de Enlace, septiembre.

- Haaretz. 2014. *Should Israeli labour laws apply to Palestinian workers in the West Bank?*, 31 de octubre.
- HaMoked – Centro para la Defensa de las Personas. 2015. *Israel continues its «quiet deportation» policy: in 2014, the Ministry of Interior revoked the residency status of 107 Palestinians from East Jerusalem*, marzo.
- Instituto Nacional de Seguros. 2013. *Poverty and Social Gaps: Annual Report 2013*.
- Jerusalem Institute for Israel Studies. 2014. *Jerusalem: Facts and Trends*.
- MachsomWatch. 2015. Equipo sobre «Invisible Prisoners» – 2014.
- Naciones Unidas. Sin fecha. *Detailed Needs Assessment (DNA) and Recovery Framework for the Gaza Strip – Governance Sector*.
- . 2013. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). *United Nations Development Assistance Framework for the State of Palestine*, junio.
- . 2014a. Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Israel*, CCPR/C/ISR/CO/4, 112.º período de sesiones (7 a 31 de octubre de 2014).
- . 2014b. Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU). *Informe para la reunión del Comité Especial de Enlace*, Nueva York, 22 de septiembre.
- . 2014c. Comisión sobre la Condición de la Mujer. *Situation of and assistance to Palestinian women – Report of the Secretary-General*, E/CN.6/2015/5, 59.ª sesión, marzo.
- . 2014d. Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU). *Gaza Reconstruction Mechanism: Fact Sheet*.
- . 2014e. *United Nations Support Plan for the Transformation of the Gaza Strip*, octubre.
- Oficina Central de Estadística de Israel. 2015. *Statistical Abstract of Israel 2014*.
- Oficina Central Palestina de Estadística (PCBS). 2015a. *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2014)*, comunicado de prensa, marzo, y *National Accounts database*.
- . 2015b. *Labour Force Survey (October–December 2014 Round)*, comunicado de prensa, febrero, y varios años.
- . 2015c. *Palestinian Consumer Price Index during 2014*, comunicado de prensa, enero.
- Oficina Central Palestina de Estadística, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, y Programa Mundial de Alimentos (PCBS y otros). 2014. *Food Insecurity in Palestine Remains High*, comunicado de prensa, junio.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). 2012. *Humanitarian Fact Sheet on the Jordan Valley and Dead Sea Area*, febrero.
- . 2014a. *Map of West Bank*, septiembre.

- 
- . 2014b. *Area C of the West Bank: Key Humanitarian Concerns, Update*, hoja informativa, agosto.
  - . 2014c. *East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns, Update*, hoja informativa, agosto.
  - . 2014d. *Bedouin communities at risk of forcible transfer*, septiembre.
  - . 2015a. *Fragmented Lives: Humanitarian Overview 2014*, marzo.
  - . 2015b. *Gaza Crossings Activities*, base de datos disponible en la dirección [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org).
  - . 2015c. *Humanitarian Bulletin: Monthly Report*, febrero.
  - . 2015d. *Gaza Strip: Palestinians Internally Displaced Persons*, abril.
  - . 2015e. *Humanitarian Bulletin: Monthly Report*, enero.
- Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio. 2015. *Security Council briefing on the situation in the Middle East*, 26 de marzo.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Sin fecha. *ILO interventions in the Occupied Palestinian Territory*.
- . y ANP. 2013. *The Palestinian Decent Work Programme, 2013–2016*, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes.
  - . y Personal Consultivo Palestino para el Desarrollo de las ONG (PCS). 2014a. *Declaration of Aqaba Forum for Mainstreaming Disability in Policies of Employment in Palestine*. 7-9 de noviembre.
  - . 2014b. *Findings of the Assessment of Agricultural Cooperatives in West Bank: Challenges and Opportunities*, mayo.
  - . 2015a. *The 'Disemployment' Impact of the 2014 Conflict in Gaza: An ILO Damage Assessment and Recovery Strategy*, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, marzo.
  - . y Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas. 2015b. *Preliminary needs assessment for the CCAs in the Gaza Strip (Empowering an enhanced fulfillment of their mandated roles)*, enero.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2014. *Gaza: Damage to agriculture will have long-lasting effects*, boletín noticioso, agosto.
- Peace Now. 2015a. *3rd Netanyahu Government: 40% increase in construction*, febrero.
- . 2015b. *Netanyahu established 20 new settlements for tens of thousands of settlers*, marzo.
- The Rights Forum y Yesh Din. 2015. *Under the Radar: Israel's silent policy of transforming unauthorized outposts into official settlements*.
- The Times of Israel*. 2015. *In first, armed Palestinian cops deploy near Jerusalem*, 9 de abril.
- Y Care International. 2014. *Young women's livelihoods in the seam zones – Occupied Palestinian Territory: challenges and solutions*, junio.



# Anexo

---

## Lista de interlocutores

### Instituciones palestinas

#### Oficina del Primer Ministro

Rami Hamdallah, Primer Ministro

#### Ministerio de Trabajo

Mamoun Abushahla, Ministro de Trabajo

Nasser Qatami, Viceministro de Trabajo

Abdel Kareem Daraghme, Director General de Inspección

Bilal Thawabeh, Director General de Relaciones Laborales

Yousef Al Ayaseh, Director General de Cooperativas

Buthaina Salem, Directora General de la Unidad Jurídica

Kamal Hammash, Asesor del Ministro sobre cuestiones relativas al empleo

Maher Abu Rayya, Director General de Coordinación entre las Direcciones del Trabajo, Gaza

Nabil Al Mabhouh, Director General de Cooperación Internacional y Relaciones Públicas, Gaza

Majed Ismail, Director General de Asuntos Estratégicos, Gaza

Hani Shanti, Jefe de la Unidad de Relaciones Públicas y Medios de Comunicación

Murad Harfoush, Director del Departamento de Medios de Comunicación

Niveen Shamyeh, Funcionaria de la Oficina del Ministro

#### Oficina Central Palestina de Estadística (PCBS)

Ola Awad, Ministra, Presidenta

Amina Khasib, Directora de Cuentas Nacionales

Suha Kanaan, Directora de Estadísticas del Trabajo

Jawad Al Saleh, Director General de Estadísticas Demográficas y Sociales

#### Autoridad Monetaria Palestina

Jihad Al Wazir, Gobernador

Shihadeh Hussein, Gobernador Adjunto

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

Nabil Shaath, miembro del Comité Central del Fatah, Comisionado de Relaciones Internacionales, miembro del Comité Ejecutivo de la OLP

Abdallah Abdallah, Comisionado Adjunto, Comisión de Relaciones Internacionales

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

## Gobernación de Tubas y los Valles Septentrionales

Brigadier General Rabeeh Khandaqji, Gobernador

Ahmad Al Asaad, Gobernador Adjunto

Abdallah Daraghme, Director General de Asuntos Públicos

## Comité Nacional para el Empleo de la Mujer

Iman Assaf, Jefa de la Unidad de Género, Ministerio de Trabajo

Abeer Dagrah, Directora de la Unidad de Auditoría y Seguimiento, Ministerio de Trabajo

Abir Almograbi Shubitah, Departamento de Desarrollo e Integración de Cuestiones de Género, Ministerio de Trabajo

Eman Jarrar, Directora de Auditoría Interna, Ministerio de Agricultura

Sami Sehwal, Director de Planificación, Ministerio de la Mujer

Laura Khoury, Directora, Instituto de Estudios de la Mujer y Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad de Birzeit

Mageda Salsa'a, miembro de la Junta Directiva de la FPCCIA, Cámara de Comercio de Belén

Ayman Abdul Majeed, investigador, Universidad de Birzeit

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

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

Khitam Saafin, miembro de la Secretaría General del Sindicato General de Mujeres Palestinas

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

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

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

Shaher Sae'd, Secretario General

Mustafa Hanani, miembro del Comité Ejecutivo, Secretario de la Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo

Suheil Saliba Khader, miembro de la Secretaría General, Secretario de Relaciones Internacionales

Hussain Fuqaha, miembro de la Secretaría General, Secretario del Sindicato General de Servicios Públicos

Iman Abu Salah, miembro del Comité Ejecutivo

Khaled Abdel Haq, miembro del Comité Ejecutivo

Ibrahim Daraghmeh, miembro del Comité Ejecutivo, Secretario de la Unidad de Formación  
Ibrahim Thweib, miembro de la Secretaría General, Secretario de la Unidad de Organización  
Laila Shaar, Administradora de Recursos Humanos y Cuestiones Financieras  
Mahmoud Abu Odeh, miembro del Comité Ejecutivo, Secretario del Departamento Jurídico

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

Baker Al-Jamal, miembro del Comité Ejecutivo, Vicepresidente del Sindicato de los Servicios de Educación  
Mohammad Sa'adi Hillis, miembro de la Secretaría General, Vicepresidente del Sindicato de Trabajadores de la Construcción y la Madera  
Tariq Al Hindi, miembro de la Secretaría General, Presidente del Sindicato de los Trabajadores Agrícolas  
Bashir Al-Sesi, miembro de la Secretaría General, Secretario del Sindicato General de Servicios Públicos  
Salameh Abu Zeiter, miembro de Secretaría General, Secretario del Sindicato General de Trabajadores de Servicios de la Salud  
Yahya Abu El Atta, miembro de la Secretaría General, Vicepresidente del Sindicato de Transporte y Conductores  
Wael Khalaf, miembro de la Secretaría General

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

Jamal Jawabreh, Secretario General  
Naeem Salameh, Consejero Jurídico

##### *Cámara de Comercio de Hebrón Sur*

Jalal Makharza, Presidente, Tesorero de la FPCCIA

##### *Cámara de Comercio de Qalqiliya*

Ibrahim Nazzal, Presidente, miembro de la Junta Directiva de la FPCCIA

##### *Cámara de Comercio de Ramala*

Khalil Youssef Rizq, Presidente, segundo Vicepresidente de la FPCCIA

##### *Cámara de Comercio de Jericó y el Valle del Jordán*

Tayseer Al-Hamidi, Presidente

##### *Cámara de Comercio de Gaza*

Walid Al Hosary, Presidente  
Mohsen Al-Khozondar, Secretario  
Jehad Bseiso, Secretario Adjunto  
Nabeel Mourtaja, Tesorero  
Bader Sabra, miembro  
Maher Al-Tabbaa, Director de Relaciones Públicas

**Centro de Empresarias, Cámara de Comercio de Gaza**

Manal Bseiso, Junta Directiva  
Fatma Mourtaga, Junta Directiva  
Saeda Shurrab, empleada

**Federación Palestina de Industrias (PFI)**

Basam Walweel, Presidente de la PFI y Gerente General de Golden Wheat Mills Co.  
Odeh Shihadeh Al-Zaghmouri, Secretario General

**Foro de Empresarias**

Doa' Wadi, Directora Ejecutiva

**Centro Palestino de Comercio (PALTRADE)**

Faysal Shawa, Vicepresidente, Gaza  
Mohanad Hijjawi, Asesor de Desarrollo de las Exportaciones

**Consulting Engineers Co. Palestine, Gaza**

Ali K. AbuShahla, Director General

**Palestine Development and Investment Company (PADICO)**

Samir Hulileh, Jefe Ejecutivo

**Sociedad Académica Palestina para el Estudio de Relaciones Internacionales (PASSIA)**

Mahdi Abdul Hadi, Presidente

**Al-Haq, Ramala**

Tahseen Elayyan, Jefe del Departamento de Seguimiento y Documentación  
Zahi Jaradat, Coordinador de investigaciones en el terreno

**Comisión Independiente de Derechos Humanos, Ramala**

Randa Siniora, Directora Ejecutiva  
Ronza Al Madbooh, Encargada de Relaciones Internacionales y Desarrollo de Programas

**Universidad de Birzeit**

Ghassan Khatib, Vicepresidente de Promociones

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

Zeinab El Ghunaimi, Directora del Centro de Investigación Jurídica

**Al Athar Global Consulting Inc., Gaza**

Reham Al Wehaidy, socia gerente

**Asociación en pro de la Cultura y la Libertad de Pensamiento, Gaza**

Mariam Zaqout, Directora General

**Centro de Asuntos de la Mujer - Gaza**

Amal Syam, Directora Ejecutiva

**Gobernación de Tubas y Valles Septentrionales***Localidad de Ein Al Beida*

Mustafa Foqaha, Presidente del Consejo de Aldea de Ein Al Beida

Rafiq Foqaha, Vicepresidente del Consejo de Aldea de Ein Al Beida

Jamal Foqaha, trabajador

Imad Foqaha, trabajador

Jamal Tubasi, trabajador

Farouq Foqaha, trabajador

Faris Foqaha, Asociación Al Hsour

Saleh Foqaha, agricultor

Iyad Darghmeh, agricultor

Fawzi Abu Motawe', agricultor

Mohammad Amin Abd Al Raziq, agricultor

*Localidades de Bardala y Kardala*

Ghassan Fuqaha, Presidente del Consejo de Aldea de Kardala

Mahmoud Sawaftah, VicePresidente del Consejo de Aldea de Bardala

Fawaz Sawaftah, Secretario del Consejo de Aldea de Bardala

Ibrahim Saeed, Bardala Society

Muayad Sawaftah, trabajador

Ibrahim Saleh, trabajador

Amjad Sawaftah, trabajador

Hussein Sawaftah, trabajador

Ahmad Sawaftah, agricultor

**Instituciones israelíes****Gobierno de Israel y otras instituciones públicas****Ministerio de Economía**

Avner Amrani, Director Principal de Investigación, División de Relaciones Laborales

Shlomo Ytzhaki, Director, Funcionario Jefe de Relaciones Laborales

**Ministerio de Relaciones Exteriores**

Embajador Aharon Leshno-Yaar, Jefe de la División de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales

Daniel Meron, Jefe de Oficina, División de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales

Shuli Davidovich, Directora, Departamento de Organizaciones Internacionales y Organismos Especializados

Yehudit Galilee Metzer, Directora Adjunta, Departamento de Organizaciones Internacionales y Organismos Especializados

Amir Weissbrod, Jefe de la Oficina del Oriente Medio, Centro de Investigación Política

Avner A. Feld, Consejero, Asuntos Económicos del Oriente Medio

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

Coronel Grisha Yakubovich, Jefe del Departamento de Asuntos Civiles

Mayor Meir Ish-Shalom, Jefe Adjunto, Sección Económica

Capitán Tal Dibman, Jefe del Equipo de Investigación Económica

Eylon Aslan-Levy, Asistente Personal del Jefe del Departamento de Asuntos Civiles

Moti Stolovich, Jefe de la Sección Económica, Erez

Amit Rothschild, Coordinador de Misiones Diplomáticas, Erez

Michal Cohen, Coordinadora Adjunta de Misiones Diplomáticas, Erez

#### Banco de Israel

Haggay Etkes, Economista, Departamento de Investigación

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

#### Histadrut – Federación General del Trabajo en Israel

Michael Cohavy, Presidente Adjunto

Avital Shapira-Shabirow, Directora, Departamento Internacional

Yousef Kara, Representante de la Histadrut ante la Organización Internacional del Trabajo, miembro del Comité Ejecutivo

#### Asociación de Fabricantes de Israel

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

Uri Rubin, Presidente, Comité de Asuntos Laborales

Daphna Aviram-Nitzan, Directora, División de Investigaciones Económicas

Michal Waxman Hili, Jefa de la División de Legislación del Trabajo, Asuntos Laborales y Recursos Humanos

Pollack Ishai, Director Ejecutivo, Federación de Agricultores de Israel

Isaac Gurvich, Director General Adjunto y Director Financiero Ejecutivo, Asociación de Constructores de Israel

Sigal Sudai, Jefa del Departamento de Asuntos Laborales

#### Kav LaOved – Workers' Hotline

Hanna Zohar, Coordinadora

Abed Dari, Coordinador en el terreno para los trabajadores palestinos

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

Sylvia Piterman, voluntaria

---

## Naciones Unidas y organizaciones internacionales

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

James Rawley, Coordinador Especial Adjunto y Coordinador Residente/Humanitario de las Naciones Unidas

### Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), territorio palestino ocupado

Ramesh Rajasingham, Jefe de la Oficina

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

Robert Hurt, Director de Planificación

David Hutton, Subdirector de Operaciones (Programas) del OOPS, Ribera Occidental

Robert Turner, Director de Operaciones del OOPS, Gaza

### Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), territorio palestino ocupado

Li Fung, Coordinadora del grupo temático de protección

### Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Ciro Fiorillo, Jefe de la Oficina

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

Ragnar Gudmundsson, Representante Residente para la Ribera Occidental y Gaza

### Banco Mundial, Oficina Nacional en la Ribera Occidental y Gaza

Steen Jorgensen, Director Nacional

Samira Hillis, Funcionaria Principal de Operaciones

Orhan Niksic, Economista Principal

### Organización Mundial de la Salud (OMS), Gaza

Mahmoud Daher, Jefe de la Suboficina de la OMS en Gaza

### Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Gaza

Ghaidaa Al-Ameer, Asesora de Programas

### OIT, Consultora de Proyectos

Diana Buttu, consultora jurídica

## Golán sirio ocupado

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

Taysir Merei, Director General, Asociación Al Maghariq para el desarrollo de las aldeas árabes del Golán

Abu-El-Khair Abu Jabal, Abogado de Al-Marsad, Centro Árabe de Derechos Humanos en los Altos del Golán

Fadwa Al Shofe, propietaria de empresa

Nathem Khater, agricultor

## Otras reuniones

### Organización Árabe del Trabajo

Ahmed Luqman, Director General

Reda Qaysouma, Director, Departamento de Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos

Dina Hassan, Asistente Personal del Director General