
Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016

Memoria del Director General

Anexo

La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-329705-3 (impreso)
ISBN: 978-92-2-329706-0 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2016

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 y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o escríbanos a ilopubs@ilo.org.

Prólogo

De conformidad con el mandato que la Conferencia Internacional del Trabajo me confirió, este año 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. Los miembros de la misión recibieron información por escrito de los mandantes tripartitos de 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 con representantes de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales y no gubernamentales. La información facilitada por todos ellos ha guiado la elaboración de la presente Memoria. Los miembros de la misión también realizaron varias visitas sobre el terreno.

Quisiera expresar mi agradecimiento a todos los interlocutores por su cooperación, que reafirmaron una vez más el amplio apoyo concitado por los valores que encarna la Organización Internacional del Trabajo y su labor en curso con todos sus mandantes. 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 de esos trabajadores sigue siendo precaria. La ocupación, que el año próximo entrará en su sexto decenio, es omnipresente en la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental, y las fronteras de Gaza continúan cerradas. Desde octubre de 2015, la situación se ha caracterizado por un aumento de las tensiones, la violencia y la pérdida de vidas, tanto palestinas como israelíes, en la Ribera Occidental. El crecimiento económico palestino ha sido débil y el desempleo y la pobreza son generalizados. El apoyo de los donantes ha disminuido. Las negociaciones para superar la división entre los palestinos todavía no han producido resultados tangibles. La reconstrucción de Gaza tras la devastadora guerra de 2014 avanza muy lentamente. Los esfuerzos internacionales encaminados a ayudar a las partes a resolver la crisis, cada vez más profunda, han sido vacilantes en el mejor de los casos. A lo largo del último año, los contactos directos entre la Autoridad Nacional Palestina e Israel se han limitado a la coordinación de la seguridad y a cuestiones financieras, asuntos ambos que revisten una importancia fundamental para la administración de la situación día a día, pero que no bastan por sí solos para generar las condiciones que propiciarían una mejora.

En Gaza, las actividades llevadas a cabo se centran en las enormes necesidades de reconstrucción. No obstante, todavía queda bastante por hacer para pasar de la reconstrucción a la recuperación. Será necesario que Gaza ponga en pie urgentemente una base productiva para tratar de encontrar una solución a la mayor tasa de desempleo del mundo. En la Ribera Occidental, la infinidad de obstáculos con que tropiezan las

actividades económicas y el comercio, que son consecuencia directa de la ocupación, lastran la economía. Jerusalén Oriental no recuperará una prosperidad duradera hasta que cesen los enfrentamientos y las restricciones.

Habida cuenta de que el sector público palestino se halla al límite de sus posibilidades de crear empleo, se han puesto muchas esperanzas en los recursos y la inversión procedentes del extranjero y en el desarrollo del sector privado. Sin embargo, para cualquier ampliación de las actividades empresariales es necesario obtener permisos de las autoridades militares israelíes. También se necesitaría la supresión de las restricciones impuestas al uso de la tierra y los recursos en lo que en los Acuerdos de Oslo se designó como zona C, que debía ser el territorio principal y la base de recursos más importante de un Estado palestino. Actualmente, sólo una parte muy pequeña de esa zona puede ser utilizada por los palestinos. La reactivación económica también requeriría que se permitiera la libre circulación de personas y mercancías dentro de las zonas palestinas, así como el acceso al mundo exterior y desde éste a esas zonas. La práctica totalidad de las medidas que la Autoridad Nacional Palestina puede adoptar por sí sola para promover un mejor clima de inversión y el empleo se ven muy limitadas por las circunstancias que impone la ocupación.

La ocupación ha generado una dependencia casi total, que afecta al agua, la tierra, los recursos y las rutas comerciales, además de a los empleos, los derechos y los ingresos. Los agricultores no pueden acceder libremente y de manera regular a la mitad de las tierras agrícolas palestinas. La mitad de los pescadores de Gaza siguen desempleados. Sin embargo, el empleo de palestinos aumenta en Israel y los asentamientos, ya sea gracias al incremento de los permisos concedidos o en zonas grises en las que los trabajadores carecen de protección y son vulnerables a la explotación a manos de los contratistas.

El proceso de paz se halla en punto muerto, pero no así la ocupación. Los colonos y el ejército israelí controlan varios puntos estratégicos de la Ribera Occidental. Sin un discurso racional y sin cooperación, la Ribera Occidental corre el peligro de sumirse en la violencia, las represalias y el extremismo. Todavía puede hacerse frente al nivel de violencia actual por medio de una acción decidida y el respeto claro de las reglas de intervención. No obstante, si el rechazo y el odio dominan las actitudes y acciones de comunidades enteras, y se contagian a las generaciones que han nacido y crecido durante el conflicto, cada vez será más difícil poner fin a esa espiral descendente. Durante mucho tiempo, el relato palestino y el relato israelí del pasado, el presente y el futuro se han contradicho frontalmente.

Desde hace más de dos decenios, la comunidad internacional propugna una solución de dos Estados. Sin embargo, esa solución resulta cada vez más difícil de alcanzar y corre el peligro de verse superada por los acontecimientos. A pesar de ello, prosiguen los esfuerzos de construcción de un Estado palestino. Un logro reciente es la Ley de Seguridad Social. Continúa la cooperación tripartita. Y sigue adelante el establecimiento de las instituciones necesarias para un Estado soberano. No obstante, hace más de un año que el proceso de negociación se encuentra en punto muerto.

Como se señalaba en mi Memoria del año pasado, es evidente que, por diversos motivos internos, las partes directamente interesadas no podrían negociar una solución por sí solas. Esa conclusión es ahora más válida, si cabe. Por consiguiente, la comunidad internacional tiene que movilizarse para proporcionar las coordenadas de una solución justa y equitativa. Hasta la fecha, la comunidad internacional, desbordada por otras emergencias, no ha estado a la altura de esas expectativas.

No se han elaborado las Hojas de ruta de las medidas que deben adoptar ahora todos los interesados. La ruta actual está sembrada de peligros. Para hacer frente a las enormes

desigualdades que persisten en materia de resultados económicos, empleo e ingresos, así como de libertad de circulación y libertad de empresa, entre dos pueblos de la misma región, deben aplicarse los principios de la justicia social y del trabajo decente

Mayo de 2016

Guy Ryder
Director General

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo.....	iii
Introducción.....	1
1. Viajar más allá de las Hojas de ruta	3
2. Un crecimiento frenado y una ocupación muy arraigada ofrecen unas perspectivas sombrías del mercado de trabajo	8
3. Los derechos de los trabajadores palestinos bajo la prolongada ocupación: verificación de la situación real	21
4. Un largo camino por delante: el fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza laboral	28
5. Pocas alternativas en el Golán sirio ocupado	35
Observaciones finales	37
Referencias	39
Anexo: Lista de interlocutores	43

Introducción

1. De conformidad con la Resolución sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes en Palestina y en otros territorios árabes ocupados en relación con la situación de los trabajadores árabes, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 66.^a reunión (1980), este año el Director General volvió a enviar una misión a Israel y a los territorios árabes ocupados, con el fin de que procediese a una evaluación lo más exhaustiva posible de la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Como en años anteriores, la misión procuró reunir y evaluar la información relativa a la situación de los trabajadores en el territorio palestino ocupado (Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental, y Gaza) y en el Golán sirio ocupado ¹.
2. Los representantes del Director General se guiaron por los principios y objetivos establecidos en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, incluida la Declaración de Filadelfia, así como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. 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 expresados 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 se 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 2 al 10 de abril de 2016, a las siguientes personas: el Sr. Kari Tapiola, en calidad de su Representante Especial; el Sr. Frank Hagemann, Director Regional Adjunto

¹ Como se ha señalado en memorias anteriores, la postura del Gobierno de Israel con respecto al Golán se expresó en los siguientes términos: «La misión de la OIT tiene por finalidad reunir datos para la Memoria del Director General sobre los territorios árabes ocupados. Según la posición adoptada por el Gobierno de Israel, el Golán, al que se han aplicado la 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.

de la Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes; el Sr. Tariq Haq, Especialista en Políticas de Empleo del Departamento de Política de Empleo, y la Sra. Katerine Landuyt, Especialista en Normas Jurídicas del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. 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 también celebraron consultas con la Organización Árabe del Trabajo el 14 de marzo de 2016 en Ginebra, y agradecieron su informe escrito, que se recibió posteriormente. 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 acerca de la presente Memoria con el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de dicho país. Los miembros de la misión recibieron un informe escrito de los mandantes tripartitos sirios.

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 ocupado². Se entrevistaron con representantes de varios ministerios e instituciones de la Autoridad Nacional Palestina y del Gobierno de Israel, de organizaciones de trabajadores y de empleadores palestinas e israelíes, de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de instituciones de investigación, así como con dirigentes comunitarios. También 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, tanto árabes como israelíes, en su misión de recabar 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.

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

1. Viajar más allá de las Hojas de ruta

9. En octubre de 2015, la tensión sobre el terreno en la Ribera Occidental se convirtió en una sucesión continua de incidentes, muchos de ellos con víctimas mortales, entre palestinos y colonos y soldados israelíes. La situación sigue siendo inestable. En la Ribera Occidental, más de un millón de personas necesitarán algún tipo de asistencia humanitaria en 2016. En Gaza, esa cifra asciende a 1,3 millones de personas, lo que representa más de dos terceras partes de los 1,9 millones de personas que viven allí.

10. Independientemente de cuál haya sido el proceso de paz, parece que éste está agotado desde hace más de un año. Los únicos contactos bilaterales entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina que han continuado son los relacionados con la coordinación de la seguridad y los mantenidos entre sus respectivos ministerios de finanzas. A pesar de ello, la situación en la Ribera Occidental no permanece estática; se ve determinada por las condiciones sobre el terreno generadas por la ocupación, la separación y la dependencia económica, así como por el aumento de las tensiones, la violencia y el miedo.

11. Varias generaciones de palestinos e israelíes han nacido y crecido en ese clima y se han visto condicionadas por la situación reinante. Muchas personas tienen una motivación de cariz ideológico o religioso, o bien son presa de una desesperación absoluta. Un número cada vez mayor escapa al control de los dirigentes tradicionales y las instituciones establecidas y rechaza la legitimidad de unos y otras. Se han disparado las alarmas ante el hecho de que sean jóvenes y niños, y también mujeres, quienes recurren a actos de violencia o los sufren.

12. La ocupación ha seguido extendiéndose y es posible que Jerusalén Oriental pronto quede aislada del resto de la Ribera Occidental. El desempleo, la pobreza, la falta de control sobre los recursos naturales y la economía, además de la precariedad de las finanzas, han mantenido la economía palestina en una situación en la que sigue estando en peligro de parálisis. La tasa de desempleo es alta en la Ribera Occidental y en Gaza es la más elevada del mundo. El crecimiento económico previsto no es suficiente para fomentar el empleo. En 2015, el sector público representaba el 23 por ciento del empleo y sus posibilidades de crecimiento eran escasas. La promoción de un clima propicio a las inversiones en el sector privado se enfrenta a escollos colosales. La mayoría de la tierra designada como zona C, que se pretendía que constituyera el territorio principal de un Estado palestino soberano, sigue sin estar bajo control palestino. Las medidas que la Autoridad Nacional Palestina podría adoptar para fomentar la independencia económica, el desarrollo de la infraestructura, la facilitación del comercio, la reglamentación financiera y la asignación de las reservas acumuladas en el sistema bancario se ven limitadas por las circunstancias de la ocupación y la separación.

13. Persiste la fragmentación de la economía palestina. El apoyo de los donantes disminuyó en aproximadamente un 30 por ciento en 2015. El déficit de financiación resultante ascendió a 650 millones de dólares de los Estados Unidos. Las actividades empresariales están sometidas a numerosas restricciones administrativas y físicas, en las que el factor principal es la falta de acceso de los palestinos a la mayor parte de la zona C. Esas restricciones ocasionan pérdidas equivalentes a un 30 por ciento del producto interior bruto (PIB), lo que supera el total de la ayuda de los donantes.

Escalada de la violencia en la Ribera Occidental

14. En el cuarto trimestre de 2015 y los primeros meses de 2016 se registró un aumento acusado del número de incidentes con víctimas mortales en la Ribera Occidental. En Jerusalén Oriental, el conflicto ha alcanzado cotas sin precedentes. Las tensiones y el miedo han caracterizado la vida diaria, especialmente en Jerusalén Oriental, Hebrón y Naplusa. Estas acciones no dependen de dirigentes, son espontáneas y en ellas han participado cada vez más jóvenes de uno y otro sexo y de corta edad. El efecto acumulativo de esta nueva tensión, en cuanto a pérdida de vidas y heridos, es muy considerable. La violencia se agrava por el aumento de las demoliciones, como represalia, de las viviendas y otros edificios de familiares de palestinos relacionados con actos de violencia. Al terminar el primer trimestre de 2016, el número de demoliciones había llegado al nivel de las demoliciones efectuadas en todo 2015. También se han destruido instalaciones edificadas con ayuda de los donantes internacionales, especialmente de la Unión Europea. En conjunto, en 2015 se demolieron 521 estructuras, de las que 108 habían sido financiadas por donantes.

15. Desde octubre de 2015 ha aumentado el número de puestos de control y cortes de carretera en la Ribera Occidental, y la presencia de fuerzas de seguridad israelíes se ha ampliado y es más visible. Se ha intensificado la ocupación por medio de la confiscación de tierras en la zona C y en Jerusalén. La confiscación de tierras ha sido especialmente intensa en Hebrón, Jericó, Ramallah, Belén, Jerusalén Oriental y Naplusa. El arranque de olivos ha afectado a la mayor parte de Hebrón y de Ramallah. Las provincias de Tubas y Jerusalén han soportado la mayoría de las demoliciones de casas y otras instalaciones. El número de permisos de edificación concedidos a ciudadanos palestinos de Jerusalén Oriental representa menos de la mitad de los otorgados a israelíes, y las condiciones de vida en los barrios palestinos están deteriorándose.

Peligros de explotación en la economía israelí

16. El número de palestinos que trabajan en la economía israelí ha seguido aumentando y actualmente supera los 110 000. En promedio, cada palestino que obtiene ingresos en Israel mantiene a otros seis o siete palestinos en la Ribera Occidental. Las fuerzas armadas israelíes señalan que la política relativa a los permisos se revisa continuamente en función de las condiciones económicas de los palestinos y la necesidad de mitigar las tensiones.

17. Cerca de 30 000 palestinos trabajan en los asentamientos de la Ribera Occidental, y ese número aumenta a medida que se extienden los asentamientos. A causa de la falta de alternativas, muchos consideran el trabajo en los asentamientos una necesidad. No obstante, los salarios relativamente mejores que se pagan en los asentamientos pueden disminuir por los honorarios que cobran distintos tipos de contratistas. Se informó a los miembros de la misión de que, en algunos casos, un contratista que transporta a un trabajador a un asentamiento puede cobrar 40 sheqels israelíes nuevos por día, mientras que un contratista que recibe a un trabajador percibe 50, lo que significa que de un salario diario de 150 sheqels israelíes nuevos, al trabajador sólo le quedan 60. Todas las partes reconocen que esta cuestión se ha convertido en un problema de explotación que debe abordarse urgentemente. Se trata, además, de un asunto especialmente complejo, puesto que concierne a la cuestión de cómo deben reglamentarse las condiciones en lugares de trabajo que, en principio, no deberían existir (dado que se encuentran en asentamientos) en un contexto más amplio (la ocupación) que tampoco debería existir.

18. El reciente convenio colectivo del sector de la construcción representa una mejora para los trabajadores palestinos que disponen de permisos de trabajo para Israel. En el

marco de ese convenio, se ha establecido un comité de reclamaciones en el que no sólo participa la federación sindical israelí Histadrut, sino también la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU). Tanto la Histadrut como la Asociación de Industriales de Israel (MAI) expresaron a los miembros de la misión sus expectativas positivas respecto de los procedimientos que habían sido mejorados. El mandato del comité de reclamaciones consiste en ocuparse de todos los casos comunicados para encontrar una solución rápida que evite un procedimiento judicial prolongado. La ampliación del alcance del convenio colectivo para dar cabida a todo el sector de la construcción significa que en él está comprendida la mayoría de los palestinos que trabajan en la economía israelí. También debería ayudar a que los trabajadores eviten ser explotados por quienes ofrecen servicios jurídicos que resultan ser muy costosos.

19. Los miembros de la misión visitaron el paso fronterizo de Qalqilya, en la Ribera Occidental, donde la PGFTU tiene una oficina. En carteles muy visibles se facilitan consejos a los trabajadores sobre los derechos que tienen con arreglo a la legislación laboral israelí. Se han planeado otros materiales de concienciación para los trabajadores palestinos en Israel. Con todo, aquellos que tienen permisos de trabajo siguen enfrentándose a la realidad diaria de desplazamientos hasta el lugar de trabajo que requieren muchas horas de viaje y largas esperas en los pasos fronterizos. Sólo 16 000 trabajadores palestinos disponen de permisos de pernocta, si bien esta cifra se ha duplicado con creces en los últimos tres años.

Gaza tras la devastación

20. Las contradicciones de la ocupación y los cierres son especialmente evidentes en Gaza, que se recupera lentamente de la destrucción causada por la última guerra, en 2014. El desempleo en Gaza supera el 40 por ciento y alcanza el 60 por ciento entre las mujeres y el 75 por ciento entre los recién graduados. La demografía de Gaza impone la necesidad de construir cada año siete escuelas con capacidad para un millar de niños cada una de ellas. Sin embargo, la inversión en educación en Gaza, especialmente para las mujeres, genera frustración porque cuanto mayor es el nivel educativo de una persona, menores son las posibilidades de que ésta encuentre un trabajo acorde. Se informó a los miembros de la misión de que recientemente se habían recibido 120 solicitudes de graduados de enseñanza secundaria y de profesionales para un puesto vacante de conserje. Hace doce años, 80 000 personas dependían de la ayuda alimentaria proporcionada por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). En la actualidad, 900 000 personas (casi la mitad de los habitantes de Gaza) dependen del OOPS, que, a pesar de la disminución del apoyo de los donantes, ha conseguido mantener sus funciones de ayuda básicas.

21. Dieciocho meses después de los importantes compromisos adquiridos en la Conferencia de Donantes de El Cairo ³, el Mecanismo para la Reconstrucción de Gaza ha comenzado lentamente a funcionar. Más de 700 familias han recibido ayuda y materiales para la reconstrucción de sus hogares. Sin embargo, la entrega de cemento a gran escala se ve limitada por la preocupación israelí de que ese producto pueda usarse para fines distintos de la reconstrucción. A través del paso fronterizo de Kerem Shalom, en el sur, llegan materiales y bienes de consumo, pero en los supermercados se venden a precios que los habitantes de Gaza no pueden permitirse pagar. Justo antes de la visita de los miembros

³ La Conferencia Internacional de El Cairo sobre Palestina y la Reconstrucción de Gaza, celebrada en El Cairo el 12 de octubre de 2014.

de la misión, Israel amplió una parte de la zona de pesca, que pasó de 6 a 9 millas náuticas. En la actualidad, la mitad de los pescadores de Gaza no tiene trabajo.

22. Al final de una jornada soleada, varias niñas se acercaron al puerto de Gaza al salir de la escuela para hacerse fotografías con los miembros de la misión. El estado de ánimo era menos sombrío que en cualquier lugar de la Ribera Occidental, sin duda porque no había una presencia física de la ocupación. Aunque los indicadores económicos comienzan a mejorar lentamente en Gaza, esta mejora debe considerarse en el contexto de la destrucción causada por la guerra de 2014. Los costos de la actividad empresarial han aumentado porque generalmente tres quintas partes de un día de trabajo se pierden a causa de los cortes del suministro eléctrico. La capacidad de adaptación de los habitantes de Gaza es extraordinaria, pero no ilimitada. Persiste el temor a que se reavive el conflicto armado y también a que pueda disminuir el apoyo internacional que administra el OOPS. Y sólo a unas pocas millas en una y otra dirección, el bloqueo es un recordatorio de las escasas posibilidades que tienen actualmente los habitantes de Gaza. Las Naciones Unidas temen que, sin un cambio de rumbo, Gaza se convierta en un lugar invivible antes de 2020 (OOPS, 2012).

23. Los permisos para poder trabajar en Israel todavía no se entregan en Gaza, aunque parece que algunos trabajadores pueden utilizar permisos de negocios. Sin embargo, los permisos de negocios también pueden revocarse en los pasos fronterizos. En opinión de los representantes de los empleadores de Gaza, el mayor freno al desarrollo económico y empresarial sigue siendo la imposibilidad de cruzar la frontera e importar y exportar más bienes y materias primas. El año pasado, los miembros de la misión visitaron al Ministro de Trabajo en su despacho de Gaza, ya que todavía no se le permitía moverse con libertad para asistir a las reuniones del Consejo de Ministros en Ramallah. Hace dos meses, se le concedió permiso para viajar periódicamente a la Ribera Occidental y los miembros de la misión se reunieron con él en Ramallah.

Una reconciliación difícil de lograr

24. La división entre los palestinos, que ha dado lugar a la situación de Gaza, sigue siendo un punto permanente y delicado del orden del día. Ambas partes han acordado, en principio, el establecimiento de un nuevo gobierno de unidad nacional y la celebración posteriormente de elecciones, aunque siguen sin resolverse las discrepancias en lo tocante a la plataforma política de la Organización de Liberación de Palestina, así como respecto de lo que habrá de hacerse con el personal de la administración pública nombrado por las autoridades *de facto* de Gaza. Las negociaciones en torno a la unidad siguen tropezando con dos grandes escollos. En primer lugar, se necesita unidad para garantizar la credibilidad de los esfuerzos palestinos y para cohesionarlos, y la falta de credibilidad es uno de los factores decisivos que prolongan el estado de sitio en Gaza. En segundo lugar, un gobierno de unidad palestino representativo también tendrá que ser capaz de negociar con sus interlocutores inmediatos, incluido Israel.

Las perspectivas de futuro

25. La creación de instituciones palestinas sigue estando drásticamente limitada por la inestabilidad política, el estancamiento del proceso de paz, el aumento de las tensiones en la Ribera Occidental y la persistencia del bloqueo de Gaza. La construcción de un Estado también se ve obstaculizada por la arraigada división política e institucional entre la Ribera Occidental y Gaza, una crisis financiera inminente ocasionada por la inestabilidad fiscal y

la fuga de ingresos fiscales, unas perspectivas inciertas en materia de empleo e ingresos entre los jóvenes palestinos, y una falta generalizada de perspectivas de un futuro mejor.

26. Tras casi un cuarto de siglo de proceso de paz, el Estado soberano prometido no se ha hecho realidad. La tierra sobre la que debería alzarse ese Estado pasa, con creciente frecuencia, a manos de los colonos y queda controlada o bloqueada por la ocupación. El sentimiento predominante entre los palestinos es que las conversaciones que han tenido lugar a lo largo de los dos últimos decenios han sido beneficiosas sobre todo para Israel. En el momento actual de violencia e inestabilidad, la urgencia que pueda haber por frenar esta tendencia se ve desplazada por otras emergencias, especialmente la crisis siria y sus efectos en la región.

27. El punto de vista interno es que Palestina no puede esperar más y que una sucesión de soluciones provisionales únicamente sirve para ganar tiempo de camino a una solución incierta. Dado que es improbable que se llegue a esta solución por conducto de discusiones bilaterales, los palestinos prefieren un marco multilateral, con un mandato claro, y un calendario que permita resolver problemas concretos. Sin embargo, el interés israelí por un marco de estas características, o por algún tipo de participación internacional, parece ser escaso.

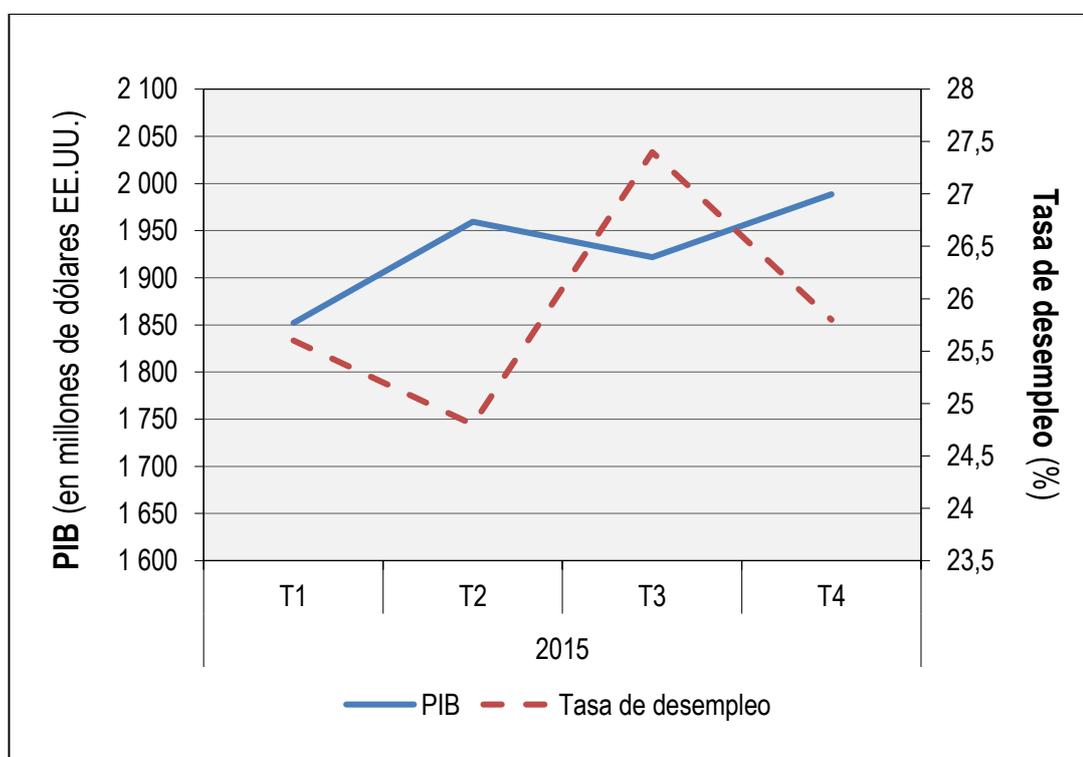
28. Los logros del proceso de construcción de un Estado siguen corriendo peligro. Aun así, continúan los esfuerzos, como quedó patente en la Ley de Seguridad Social adoptada recientemente, en torno a la cual prosigue un intenso debate. La necesidad de recursos para la protección social y la seguridad de los trabajadores y sus familias ha hecho que los palestinos presten atención al acuerdo, incluido en el Protocolo de París de 1994, por el que se establece que las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores palestinos que retiene Israel deben transferirse a la institución palestina competente. Se han mencionado distintas cifras de las sumas en cuestión, que van desde cientos de millones a miles de millones de dólares de los Estados Unidos. Se necesitará mayor claridad para garantizar que los trabajadores palestinos gocen, a su debido tiempo, de la protección para la que se han pagado sus cotizaciones.

29. Ya ha transcurrido más de un año desde que fracasara la última iniciativa de paz. Sobre el terreno, donde los empleos y la economía importan, es necesario reactivar urgentemente la solución de dos Estados. La comunidad internacional, incluidos las Naciones Unidas, las principales potencias y el mundo árabe, todavía poseen la capacidad y los recursos para cumplir con su compromiso con una solución negociada. En estos momentos, parecen haberse perdido los mapas y las brújulas, y Palestina e Israel corren el riesgo de quedar abandonados en un viaje sin mapas e internarse en un territorio desconocido.

2. Un crecimiento frenado y una ocupación muy arraigada ofrecen unas perspectivas sombrías del mercado de trabajo

30. La recesión en la que entró la economía palestina en 2014 inmediatamente después de la operación militar israelí «Margen Protector» en Gaza terminó en 2015. Sin embargo, ese final sólo se tradujo en una tasa muy modesta de crecimiento real del PIB, de un 3,5 por ciento, mucho menor de lo esperado. Ese aumento consistió en un crecimiento del PIB de un 6,8 por ciento en Gaza y de apenas 2,5 por ciento en la Ribera Occidental. En Gaza, las amplias actividades de reconstrucción tras la guerra que se habían previsto sufrieron retrasos considerables como consecuencia de la lentitud con la que se recibía la ayuda prometida por los donantes en octubre de 2014 en El Cairo y de la persistencia de restricciones a la importación de los materiales de construcción y otras materias primas necesarios. La actividad en el sector de la construcción se intensificó en la segunda mitad de 2015 con la puesta en marcha del Mecanismo para la Reconstrucción de Gaza, que impulsó el crecimiento y el empleo, aunque desde un nivel muy bajo. En la Ribera Occidental, la retención por Israel de derechos aduaneros en el primer trimestre del año y una disminución del apoyo presupuestario hicieron necesario un ajuste fiscal por parte de la Autoridad Nacional Palestina, que también afectó negativamente al PIB. Si bien la actividad económica repuntó en el segundo trimestre, la violencia y el aumento de las tensiones que estallaron en distintas partes de la Ribera Occidental después de octubre de 2015 estuvieron acompañados de un endurecimiento de las restricciones, un empeoramiento del desempleo y la perspectiva de un crecimiento insuficiente. Estas tendencias generales se reflejan en la evolución trimestral del PIB palestino, que guarda una relación inversa clara con el desempleo, tal como se muestra en el gráfico 2.1.

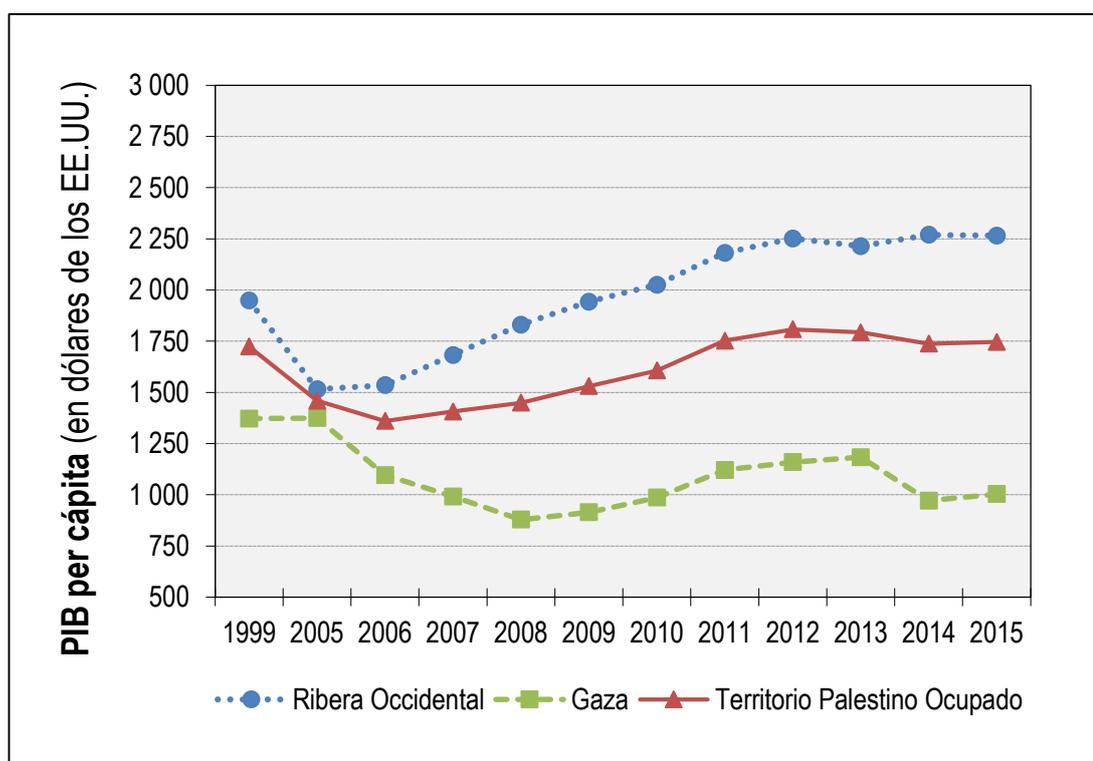
Gráfico 2.1. Evolución trimestral del PIB real (en precios constantes de 2004) y del desempleo, 2015



Fuentes: Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), cuentas nacionales (2016a) y encuesta sobre la fuerza de trabajo (2016b).

31. Se observa un panorama más sombrío al examinar el PIB real per cápita, que aumentó sólo un 0,5 por ciento en 2015, hasta llegar a los 1 746 dólares de los Estados Unidos. Es preocupante que, en la Ribera Occidental, el PIB real per cápita disminuyera un 0,2 por ciento en 2015 hasta los 2 266 dólares de los Estados Unidos. En Gaza, aunque el PIB real per cápita aumentó un 3,3 por ciento hasta alcanzar los 1 003 dólares de los Estados Unidos, esta cifra no deja de ser un 27 por ciento inferior al nivel de diez años atrás. Si bien, el PIB per cápita palestino, en conjunto, ha permanecido prácticamente invariable en términos reales respecto de su nivel de 1999, antes del estallido de la segunda intifada, cabe señalar que el PIB per cápita israelí, unas 12 veces mayor que el palestino, es un 28 por ciento superior al nivel que tenía en 1999 (FMI, 2015).

Gráfico 2.2. PIB real per cápita en precios constantes de 2004, 1999-2015



Fuente: Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), cuentas nacionales (2016a).

32. La incertidumbre política y la disminución de la ayuda proporcionada por los donantes, sumadas a las continuas restricciones israelíes a la circulación y el acceso, han acabado por limitar el crecimiento de la economía y del empleo. El apoyo presupuestario directo disminuyó en aproximadamente un 30 por ciento en 2015, hasta llegar a su nivel más bajo desde 2008 (FMI, 2016), lo que refleja el grado de fatiga de los donantes y un cambio en las prioridades de éstos en favor de otras crisis en la región. Todo ello ha dado lugar a un déficit de financiación de 650 millones de dólares de los Estados Unidos, al que la Autoridad Nacional Palestina respondió recurriendo a un mayor endeudamiento con los bancos nacionales y la acumulación de pagos atrasados, incluidos los que debe efectuar a la caja de pensiones, las administraciones locales y los proveedores privados. A raíz de estas medidas, han aumentado los riesgos para la sostenibilidad de la deuda, aunque el déficit fiscal se ha mantenido controlado gracias a la disciplina fiscal.

33. Aunque el crecimiento que depende de los donantes no es un modelo sostenible a largo plazo, en el contexto de las restricciones impuestas al desarrollo económico palestino por la ocupación israelí, no puede pasarse por alto la importancia que la ayuda de los

donantes tiene para la economía palestina. Según la Oficina del Cuarteto, la asistencia externa contribuyó a aproximadamente la mitad de los nuevos empleos creados tanto en la Ribera Occidental como en Gaza a lo largo de la década de 2000, y, sin ella, el desempleo en la Ribera Occidental duplicaría su tasa actual (Oficina del Cuarteto, 2015). Además de las consecuencias que acarrea para el apoyo presupuestario directo, la disminución de la ayuda de los donantes también ha producido una reducción importante del gasto en desarrollo, incluido en infraestructura, salud y educación, que son muy necesarias, lo que limitará todavía más las perspectivas de crecimiento a más largo plazo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha estimado que la economía palestina necesita crecer un 4,5 por ciento anualmente para poder absorber a todas las personas que se incorporarán al mercado de trabajo (FMI, 2016). Las proyecciones actuales de un crecimiento que no superará el 3,5 por ciento a medio plazo quedan muy lejos de ese porcentaje.

34. A la luz de esas presiones fiscales, la Autoridad Nacional Palestina se ha centrado recientemente en la lucha contra la fuga de ingresos fiscales consecuencia de las deducciones aplicadas por Israel a diversas fuentes de ingresos. Estima que, a lo largo de los últimos quince años, se han acumulado al menos 3 600 millones de dólares de los Estados Unidos por ese concepto, a lo que se añaden otros 312 millones de dólares perdidos cada año (ANP, 2016). Una reducción de esa fuga de ingresos fiscales permitiría enjugar parte del déficit de recursos dejado por la disminución de la ayuda prestada por los donantes.

Evolución del mercado de trabajo

35. La fuerza de trabajo palestina alcanzó los 1,3 millones de personas en 2015, lo que supuso un aumento del 3,5 por ciento respecto de 2014. Con un crecimiento paralelo del 3,4 por ciento de la población mayor de 15 años de edad, la tasa de participación en la fuerza de trabajo se mantuvo invariable en un 45,8 por ciento (véase el cuadro 2.1). Este porcentaje se componía de una tasa del 71,9 por ciento entre los hombres y de sólo un 19,1 por ciento entre las mujeres. Aunque la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo casi se ha doblado respecto del 10,3 por ciento registrado en 2001 (PCBS, 2016c), sigue siendo una participación extremadamente baja en comparación con otros países, a pesar de los altos niveles de instrucción de las mujeres palestinas, lo cual se traduce en una importante pérdida de potencial económico. Las limitaciones a la circulación y al acceso impuestas por Israel agravan los obstáculos a una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo derivados de normas sociales y culturales, unas disposiciones institucionales de alcance limitado como, por ejemplo, la protección de la maternidad, y una escasa demanda de mano de obra en el sector privado formal de la economía, todo lo cual excluye a las mujeres de la fuerza laboral.

Cuadro 2.1. Indicadores del mercado de trabajo, 2014-2015

	2014	2015				2015	2015/2014
	Promedio anual	T1	T2	T3	T4	Promedio anual	Variación porcentual
Población 15 + años (en miles)	2 742	2 801	2 824	2 848	2 871	2 836,0	3,4
Fuerza de trabajo (en miles)	1 255	1 276	1 291	1 304	1 325	1 299,0	3,5
Empleo (en miles)	917	950	971	947	983	962,8	5,0
Ribera Occidental	558	564	582	562	569	569,3	2,1
Gaza	249	271	270	269	295	276,3	11,2
Israel y asentamientos	107	110	112	113	115	112,5	5,1
Desempleo (en miles)	338	326	320	357	342	336,3	-0,6
Tasa de actividad en la fuerza de trabajo (en porcentaje)	45,8	45,6	45,7	45,8	46,2	45,8	0,1
Hombres	71,5	71,7	71,2	72,1	72,5	71,9	0,5
Mujeres	19,4	18,8	19,6	18,8	19,1	19,1	-1,8
Tasa de desempleo (en porcentaje)	27,0	25,6	24,8	27,4	25,8	25,9	-4,0
Hombres	23,9	22,8	21,0	23,7	22,3	22,5	-6,0
Mujeres	38,5	36,2	38,9	41,8	39,7	39,2	1,8
Ribera Occidental	17,7	16,3	15,4	18,7	18,7	17,3	-2,4
Hombres	15,3	14,4	12,7	16,0	16,7	15,0	-2,0
Mujeres	27,4	24,4	26,2	29,3	26,7	26,7	-2,7
Gaza	43,9	41,6	41,5	42,7	38,4	41,1	-6,4
Hombres	40,2	37,9	36,3	37,4	32,3	36,0	-10,4
Mujeres	56,9	55,2	59,5	63,3	60,5	59,6	4,8

Fuente: Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), encuesta sobre la fuerza de trabajo (2016b).

36. La tasa de desempleo total mejoró ligeramente, del 27 por ciento en 2014 al 25,9 por ciento en 2015, a causa de la disminución del número total de desempleados en un 0,6 por ciento, hasta situarse en 336 300 personas. Sin embargo, esta leve mejora no refleja un mercado de trabajo cuya situación sea ostensiblemente mejor. La tasa de desempleo de los hombres disminuyó del 23,9 por ciento en 2014 al 22,5 por ciento en 2015, mientras que la tasa de desempleo de las mujeres llegó al 39,2 por ciento, lo que representó un aumento respecto de la tasa del 38,5 por ciento registrada en 2014. La disminución más importante del desempleo se produjo entre los hombres de Gaza, a raíz fundamentalmente de un repunte de las actividades de reconstrucción en el último trimestre del año. No obstante, a medida que más hombres encontraron trabajo en Gaza, el desempleo entre las mujeres de Gaza se incrementó hasta llegar a la abrumadora tasa de un 60 por ciento. Para el pequeño número de mujeres que se incorporan a la fuerza de trabajo en Gaza existen pocas oportunidades de empleo al margen de los puestos del sector público en los ámbitos de la salud y la educación. Otras mujeres suelen tener un trabajo informal en la agricultura, el cuidado de niños, la limpieza y otras actividades tradicionales como, por ejemplo, el bordado, mientras que la mayoría de las mujeres de la fuerza de trabajo siguen desempleadas. En la Ribera Occidental, la violencia que se inició en el tercer trimestre de 2015 guardaba relación con un aumento de las restricciones impuestas a la circulación y el acceso y con un repunte del desempleo, tanto entre los hombres como entre las mujeres.

37. Los jóvenes palestinos se enfrentan a unas perspectivas aún más desoladoras. Cabe esperar tasas de participación en la fuerza de trabajo más bajas entre los jóvenes de 15 a 24 años, habida cuenta de que aproximadamente la mitad de ellos sigue estudiando a tiempo completo. Sin embargo, casi una quinta parte de ese grupo de edad, incluido más del 30 por ciento de las jóvenes, ni forma parte de la fuerza de trabajo ni estudia (véase el cuadro 2.2). Además, entre quienes se incorporan a la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo supera el 40 por ciento, con una tasa del 36,4 por ciento entre los varones jóvenes y del 60,8 por ciento entre las jóvenes. Una vez más, esas tasas son considerablemente más altas en Gaza que en la Ribera Occidental. En la encuesta sobre los jóvenes palestinos de 2015 se constató que, en promedio, el período de desempleo de los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 29 años superaba los dos años (PCBS, 2016d). Un período de desempleo de larga duración tan prolongado y habitual resulta muy perjudicial para las competencias y las perspectivas futuras de los jóvenes que se hallan actualmente en el mercado de trabajo y, en general, puede conducir a la marginación. En efecto, el hecho de que la mayoría de los palestinos que participaron en la ola de violencia que se desató en septiembre de 2015 fueran jóvenes es una prueba de la frustración, la desafección y la desesperación generadas por la vida bajo la ocupación y por las, al parecer, escasas perspectivas económicas. Reviste suma importancia que la inversión en los jóvenes se lleve a cabo a gran escala y comprenda, entre otras cosas, planes de creación de puestos de trabajo directos, orientación laboral y formación, y desarrollo de las calificaciones, así como apoyo a la iniciativa empresarial.

Cuadro 2.2. Situación de los jóvenes (15 a 24 años) en la fuerza de trabajo, 2014 2015

	2014	2015		
	Total	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo (en porcentaje)	31,6	32,7	52,9	11,6
Ribera Occidental	33,3	33,6	55,1	11,1
Gaza	28,8	31,2	49,4	12,4
Tasa de desempleo juvenil (en porcentaje)	43,6	40,7	36,4	60,8
Ribera Occidental	30,4	28,7	24,9	48,1
Gaza	67,9	61,0	56,7	78,4
Jóvenes que no participan en la fuerza de trabajo (en porcentaje)	68,4	67,3	47,1	88,4
Integrados en el sistema educativo (en porcentaje)	50,1	48,9	40,2	57,6
No integrados en el sistema educativo (en porcentaje)	18,3	18,4	6,9	30,8

Fuente: Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), encuesta sobre la fuerza de trabajo (2016b).

38. El empleo total aumentó en un 5 por ciento en 2015, habiéndose creado en Gaza la mayoría de los nuevos empleos (un incremento del 11,2 por ciento) (véase el cuadro 2.1). La tasa de empleo, que mide el empleo total expresado como porcentaje de la población de 15 años o mayor, aumentó hasta un 34,2 por ciento en el cuarto trimestre de 2015, en comparación con un 33,7 por ciento en el mismo trimestre de 2014. Aunque la tasa de empleo de los hombres aumentó del 54,6 por ciento al 56,4 por ciento a lo largo de ese mismo período, la de las mujeres disminuyó de un ya de por sí extremadamente bajo 12,3 por ciento a un 11,5 por ciento.

39. El sector de los servicios, que representa casi la mitad del PIB palestino, sigue concentrando la mayor proporción del empleo, con un 31 por ciento de los hombres

empleados y un 63 por ciento de las mujeres (véase el cuadro 2.3). El comercio y la construcción son los siguientes sectores con mayor tasa de empleo de los hombres, con un 22,6 por ciento y un 18,6 por ciento, respectivamente, mientras que la agricultura es el sector con el segundo porcentaje más elevado de mujeres empleadas (13,1 por ciento). El sector manufacturero, más productivo, representa una proporción menor del empleo y se ha contraído considerablemente desde la firma de los Acuerdos de Oslo. En efecto, como consecuencia de las restricciones impuestas al acceso a la tierra y a otros recursos productivos, la participación conjunta de los sectores agrícola y manufacturero en el PIB es, actualmente, menos de la mitad de lo que era en 1994. La elevada proporción de mujeres empleadas en el sector de los servicios y la agricultura, en comparación con su participación en el PIB, es indicativa de que el empleo en estos sectores probablemente sea informal y con una baja productividad.

Cuadro 2.3. Composición sectorial del PIB y del empleo, 2015

	Participación en el PIB (%)	Participación en el empleo (%)		
		Total	Hombres	Mujeres
Agricultura, pesca y silvicultura	3,3	8,7	7,8	13,1
Industrias manufactureras y explotación de minas y canteras	13,4	13,0	13,4	11,0
Construcción	8,3	15,5	18,6	0,6
Comercio, restaurantes y hoteles	18,7	20,6	22,6	11,3
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	7,8	5,9	6,8	1,1
Servicios y otras ramas de actividad	48,6	36,3	30,9	62,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), cuentas nacionales (2016a) y encuesta sobre la fuerza de trabajo (2016b).

40. El empleo de palestinos en Israel y los asentamientos se incrementó en un 5,1 por ciento adicional en 2015, y se estima que alcanzó los 115 000 trabajadores de la Ribera Occidental en el cuarto trimestre del año, lo que representa el 11,6 por ciento del empleo total palestino (véase el cuadro 2.1). El número total se halla actualmente cerca de los niveles de los flujos de mano de obra palestina con destino a Israel previos al inicio de la segunda intifada, en 2000. En aquel momento, casi 100 000 palestinos que trabajaban en Israel dejaron de poder acceder al mercado de trabajo israelí. En cambio, en 2015, a pesar del repunte de la violencia, se permitió que aumentara la contratación de palestinos en Israel y en los asentamientos. Sigue en vigor el complejo sistema de cupos y permisos aplicado a los palestinos de la Ribera Occidental con autorización de seguridad y tarjetas de identidad magnéticas que se desplazan entre sus hogares en la Ribera Occidental y sus lugares de trabajo en Israel. El sistema de permisos continúa estando sujeto a ajustes en función de las necesidades. En 2015 se rebajó el límite mínimo de edad de los 24 a los 22 años y se suprimió el requisito de tener hijos, pero sigue siendo necesario que los solicitantes de un permiso estén casados. Según el Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), israelí, en marzo de 2016 se habían concedido 58 203 permisos a palestinos para que pudieran trabajar en Israel de un cupo total de 60 900 permisos, comprendidos 16 000 que dan derecho a pernoctar (COGAT, 2016). Se expidieron 27 632 permisos adicionales para poder entrar a trabajar en los asentamientos. Aproximadamente 30 000 palestinos trabajan en Israel y en los asentamientos sin permisos, o bien con permisos para entrar en Israel para fines distintos de los laborales. Esto los expone a prácticas abusivas y de explotación por parte de

empleadores e intermediarios, así como al acoso y el encarcelamiento si son descubiertos por las autoridades israelíes. El mercado de trabajo israelí ha permanecido cerrado a los palestinos de Gaza desde abril de 2006. Sin embargo, a los miembros de la misión se les presentaron pruebas de algunos casos en los que se utilizan los permisos de actividades comerciales para acceder al sector del empleo informal en Israel ⁴.

41. El sector de la construcción representa el 63 por ciento del empleo palestino en Israel, seguido del sector manufacturero (11 por ciento), el comercio (9 por ciento) y la agricultura (9 por ciento) (Asociación de Fabricantes de Israel (MAI), 2016). En el momento de realizarse la misión, se anunció que se expedirían 10 000 permisos de trabajo adicionales para el sector de la construcción. La escasez de viviendas en Israel sigue siendo el motor de la demanda de mano de obra y los empleadores israelíes han subrayado tanto su preferencia por los trabajadores palestinos frente a otros trabajadores migrantes, como la necesidad de mayores competencias técnicas. Dado que el trabajo en la economía israelí continúa siendo una necesidad por la capacidad de absorción limitada del mercado de trabajo palestino bajo la ocupación, un gran número de trabajadores permanece en trabajos poco calificados. En última instancia, no hay otra solución que no sea permitir y promover el desarrollo de la base productiva palestina.

Ingresos y pobreza

42. El salario diario medio que se pagaba en Israel y en los asentamientos en 2015, de casi 200 sheqels israelíes nuevos, era 2,3 veces superior el pagado en el sector privado de la Ribera Occidental, lo que explica la atracción que ejerce el trabajo en la economía israelí, incluso en condiciones difíciles. En el sector de la construcción de Israel se paga un salario mínimo superior al salario mínimo nacional israelí, y está previsto que esa diferencia aumente aún más en 2016-2017. En cambio, el salario medio en el sector privado de Gaza representaba tan sólo el 45 por ciento del salario equivalente que se pagaba en la Ribera Occidental y se había reducido un 6 por ciento en términos reales respecto de su nivel de 2014 (véase el cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Salarios medios nominales y reales e índice de precios al consumidor, 2015

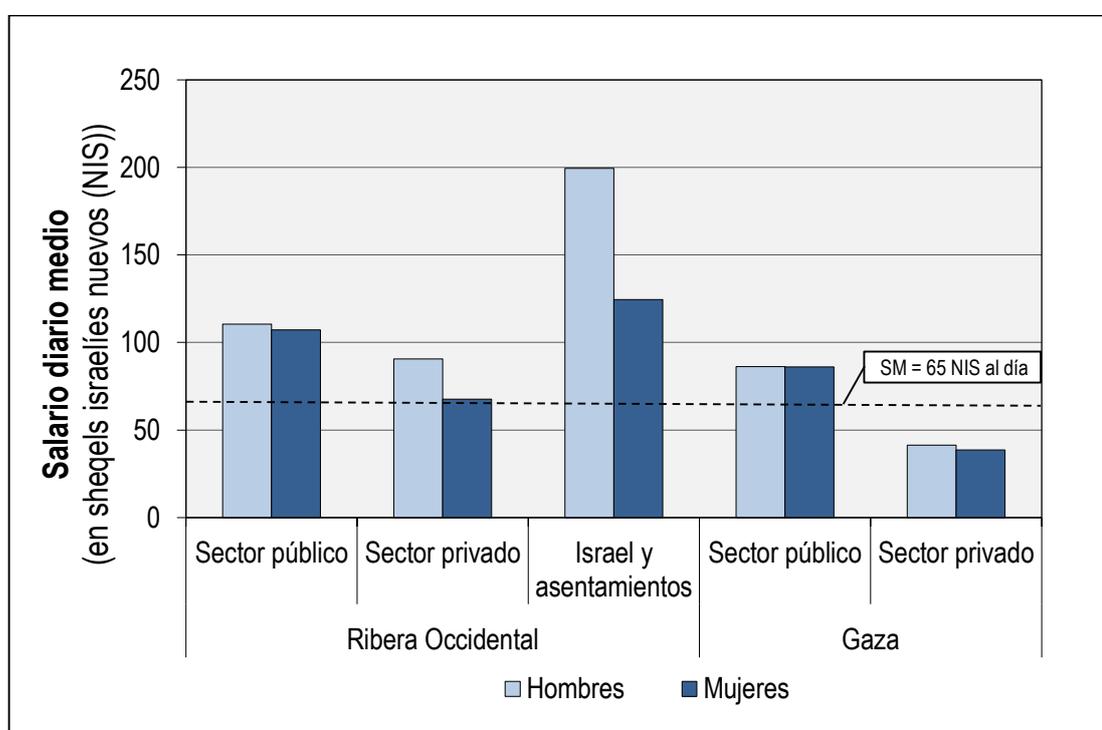
	Ribera Occidental	Gaza
Salario diario medio (en sheqels israelíes nuevos), 2015		
Sector público	107,8	84,9
Sector privado	86,4	39,4
Israel y asentamientos	199,1	–
Variación del salario real en 2015/2014 (en porcentaje)		
Sector público	1,9	2,9
Sector privado	2,4	-6
Israel y asentamientos	4,8	–
Índice de precios al consumidor de 2015 (en porcentaje)	1,29	1,77

Fuente: Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), encuesta sobre la fuerza de trabajo (2016b) y datos relativos al índice de precios al consumidor (2016e).

⁴ Desde 2015, el Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT) ha expedido 3 000 permisos de actividades comerciales a empresarios de Gaza para permitirles entrar en Israel por el puesto fronterizo de Erez.

43. Persiste una diferencia salarial por razón de sexo, como pone de manifiesto que el salario diario medio de las palestinas sea de sólo 81,9 sheqels israelíes nuevos en comparación con los 108 sheqels israelíes nuevos que perciben en promedio los hombres. Si bien la diferencia salarial por razón de sexo en el sector público es reducida, el salario diario medio de las mujeres era inferior al 75 por ciento del que cobraban los hombres en el sector privado de la Ribera Occidental (véase el gráfico 2.3). En Gaza, los salarios diarios medios en el sector privado, tanto de hombres como de mujeres, eran muy inferiores al salario mínimo nacional palestino, que se situaba en 65 sheqels israelíes nuevos al día. De hecho, casi el 73 por ciento de todos los asalariados que trabajan en el sector privado de Gaza perciben una retribución inferior al salario mínimo, en comparación con el 23 por ciento de los trabajadores del mismo sector en la Ribera Occidental.

Gráfico 2.3. Salarios diarios medios desglosados por lugar y sexo, 2015



Nota: SM = salario mínimo.

Fuente: Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), base de datos de la encuesta sobre la fuerza de trabajo (2016b).

44. La tasa de inflación (medida con arreglo al índice palestino de precios al consumidor) se mantuvo baja, en un 1,43 por ciento, frente al 1,73 por ciento registrado en 2014. Los precios aumentaron un 1,77 por ciento en Gaza, un 1,29 por ciento en la Ribera Occidental y sólo un 0,33 por ciento en Jerusalén Oriental, donde se sintió especialmente el efecto de las presiones deflacionistas aplicadas en Israel (PCBS, 2016e). Los aumentos de precios más acusados se registraron en ciertos artículos alimentarios básicos, como las hortalizas frescas, los productos cárnicos frescos y el arroz. Las subidas de los precios de los alimentos afectaron principalmente a los hogares de bajos ingresos, que corren un mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria. En la encuesta socioeconómica y de seguridad alimentaria de 2014 se señala que el 27 por ciento de los palestinos se hallaba en situación de inseguridad alimentaria, siendo esta proporción del 47 por ciento en Gaza y del 16 por ciento en la Ribera Occidental (PCBS y FSS, 2015). Los altos niveles de inseguridad alimentaria de Gaza se deben, en particular, a los precios elevados y al deterioro de las

condiciones socioeconómicas, consecuencia de la persistencia del conflicto, más que a la escasez de alimentos. Esos niveles también son un reflejo fiel de las tasas de pobreza. El Banco Mundial estima que, en conjunto, la pobreza alcanzó una tasa del 25 por ciento en 2014, situándose en un 39 por ciento en Gaza y en un 16 por ciento en la Ribera Occidental (Banco Mundial, 2015). Habida cuenta de que cerca del 80 por ciento de los habitantes de Gaza depende de la asistencia de los donantes, existe el riesgo de que una menor entrada de ayuda acabe por provocar un aumento de la inseguridad alimentaria y la pobreza.

Obstáculos al desarrollo económico en la Ribera Occidental

45. El desarrollo económico de la Ribera Occidental continúa estando drásticamente limitado como consecuencia de las restricciones impuestas por Israel a la circulación y el acceso. Esas restricciones consisten en puestos de control, cortes de carretera, verjas, terraplenes y trincheras, además de la barrera de separación, un 85 por ciento de la cual se está edificando dentro de la Ribera Occidental, en lugar de siguiendo el trazado de la Línea del Armisticio de 1949 (la denominada «Línea Verde»), con lo que el 10 por ciento del territorio de la Ribera Occidental quedará aislado⁵. En septiembre de 2014, el número de obstáculos a la circulación repartidos por toda la Ribera Occidental, incluidos 60 puestos de control, se elevaba a 490 (OCAH, 2014). En ese último recuento no se incluyeron 111 puntos de cierre adicionales en el distrito H2 de Hebrón⁶. Toda la infraestructura de cierre puede emplearse con mayor o menor rigor a voluntad. Se tiene noticia de que, a raíz del agravamiento de la violencia en el tercer trimestre de 2015, aumentaron considerablemente los obstáculos a la circulación en la Ribera Occidental, especialmente en Hebrón y Naplusa, así como en Jerusalén Oriental y en sus inmediaciones. Al mismo tiempo, una red de carreteras alternativa o «trama vital», con la que se pretende lograr la continuidad del transporte a expensas de la continuidad territorial, facilita la circulación entre las aldeas y ciudades palestinas y el acceso a las tierras de labranza. Esta red ocasiona una pérdida de tierras adicional, disloca las rutas tradicionales y contribuye a la fragmentación en curso de la Ribera Occidental.

46. El desarrollo económico palestino se ve más seriamente limitado en la zona C, que ocupa más del 60 por ciento de la superficie de la Ribera Occidental y abarca la mayor parte de sus recursos naturales⁷. Aunque la zona C une las zonas A y B, que, de otro modo, estarían separadas, y reviste una importancia fundamental para el desarrollo de la infraestructura, la agricultura y la industria, un 70 por ciento de su superficie ha sido incorporado por los consejos regionales de asentamientos israelíes y, por tanto, está excluido de las actividades palestinas de desarrollo. Actualmente, la Administración Civil israelí sólo permite edificar en aproximadamente el 1 por ciento de la zona C. Los grandes proyectos de inversión que han acometido tanto el sector privado palestino como los

⁵ Una vez finalizada, la barrera de separación tendrá una longitud total de aproximadamente 700 km, de los que dos terceras partes ya se han construido. En la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la barrera de separación, emitida el 9 de julio de 2004, se instaba a detener de inmediato las obras de construcción y a desmantelar la estructura construida, además de a reparar todos los daños y perjuicios causados. Ese llamamiento fue respaldado luego por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/ES-10/15, de 20 de julio de 2004.

⁶ En el Protocolo Especial para Hebrón, firmado por Israel y la Autoridad Nacional Palestina el 17 de enero de 1997, se estableció una zona separada, denominada H2, que abarca aproximadamente el 20 por ciento de la ciudad de Hebrón y para la cual la Autoridad Nacional Palestina suministraría servicios administrativos, reservándose Israel el control completo de la seguridad. En la zona H2 residen unos 500 colonos israelíes, protegidos por una importante presencia militar israelí, en medio de unos 40 000 palestinos (y de aproximadamente 200 000 palestinos en el conjunto de la ciudad de Hebrón).

⁷ La zona C, cuya administración y seguridad están bajo el control pleno de Israel, fue definida en los Acuerdos de Oslo.

inversores extranjeros, entre los que puede mencionarse la nueva ciudad de Rawabi, así como los parques industriales de Belén, Jericó y Jenin, tropiezan con los mismos obstáculos a la hora de obtener permisos para la construcción de la infraestructura necesaria en la zona C. Estos proyectos prosiguen, aunque con unos costos de transacción elevados por lo prolongado e impredecible de las negociaciones, que a menudo requieren una gran inversión de capital político. Se informó a los miembros de la misión de que se había alcanzado un acuerdo para la construcción de una carretera hasta el puente de Allenby (Rey Hussein), a fin de posibilitar el acceso al parque industrial de Jericó, y de que se habían concedido permisos a los operadores de telefonía móvil palestinos para que pudieran prestar servicios de tercera generación en la Ribera Occidental. Ambas cuestiones se habían discutido durante varios años. Ese clima de incertidumbre no es propicio para atraer a inversores privados, sean estos nacionales o extranjeros, parte de los cuales, al parecer, buscan tasas de rentabilidad superiores al 30 por ciento dados los elevados riesgos conexos.

47. En 2015 continuó aplicándose la política israelí de permitir un restablecimiento limitado de los vínculos comerciales entre la Ribera Occidental y Gaza iniciada en 2014, si bien el volumen del intercambio de mercancías siguió representando tan sólo una fracción muy pequeña del nivel que se registraba antes del bloqueo de Gaza impuesto en 2007. Sin embargo, los mercados de Jerusalén Oriental se han visto cada vez más aislados tanto de la Ribera Occidental como de Gaza, y a comienzos de 2016 se prohibió a seis productores de carne y productos lácteos que comercializaran sus productos en Jerusalén Oriental. Un acceso sin trabas a los mercados nacionales es fundamental para el desarrollo económico, de igual manera que lo es el comercio con el mundo exterior. En la actualidad, Israel es el principal socio comercial palestino, siendo los términos del intercambio manifiestamente favorables a Israel. En los últimos años, las empresas palestinas han prestado cada vez más atención a la mejora del comercio con el mundo árabe a través del puente de Allenby, que une la Ribera Occidental con Jordania, y el valor de las importaciones que llegan a la Ribera Occidental por esa ruta aumentó un 20 por ciento entre 2014 y 2015 (COGAT, 2016). Aun así, las exportaciones continúan siendo limitadas a causa de la relativa poca competitividad de los productos palestinos en esos mercados. Varios factores redundan en un incremento de los costos de producción y una disminución de la productividad y la competitividad. Entre esos factores cabe mencionar la incapacidad para importar numerosas materias primas esenciales, entre ellas los fertilizantes agrícolas, que figuran en las listas ampliadas de artículos de doble uso que Israel considera una amenaza para la seguridad; el engorroso procedimiento de trasbordo de camión a camión impuesto en todos los pasos fronterizos, que sigue generando demoras, despilfarro, molestias y un aumento considerable de los costos; y el no reconocimiento por Israel y, como consecuencia, la no aplicación de los acuerdos de libre comercio suscritos entre Palestina y otros países.

48. Así y todo, actualmente se están realizando esfuerzos para ampliar la capacidad del puente de Allenby mediante la modernización de la infraestructura a uno y otro lado del paso fronterizo. Un escáner financiado por los Estados Unidos en el lado jordano del paso y otro escáner, financiado por los Países Bajos, en el lado de la Ribera Occidental, permitirán la contenedorización una vez que estén en funcionamiento, lo cual contribuirá a reducir el tiempo y los costos de transporte. Con todo, sin una supresión mucho más amplia de las restricciones que obstaculizan el comercio, la repercusión de esas medidas se verá aminorada.

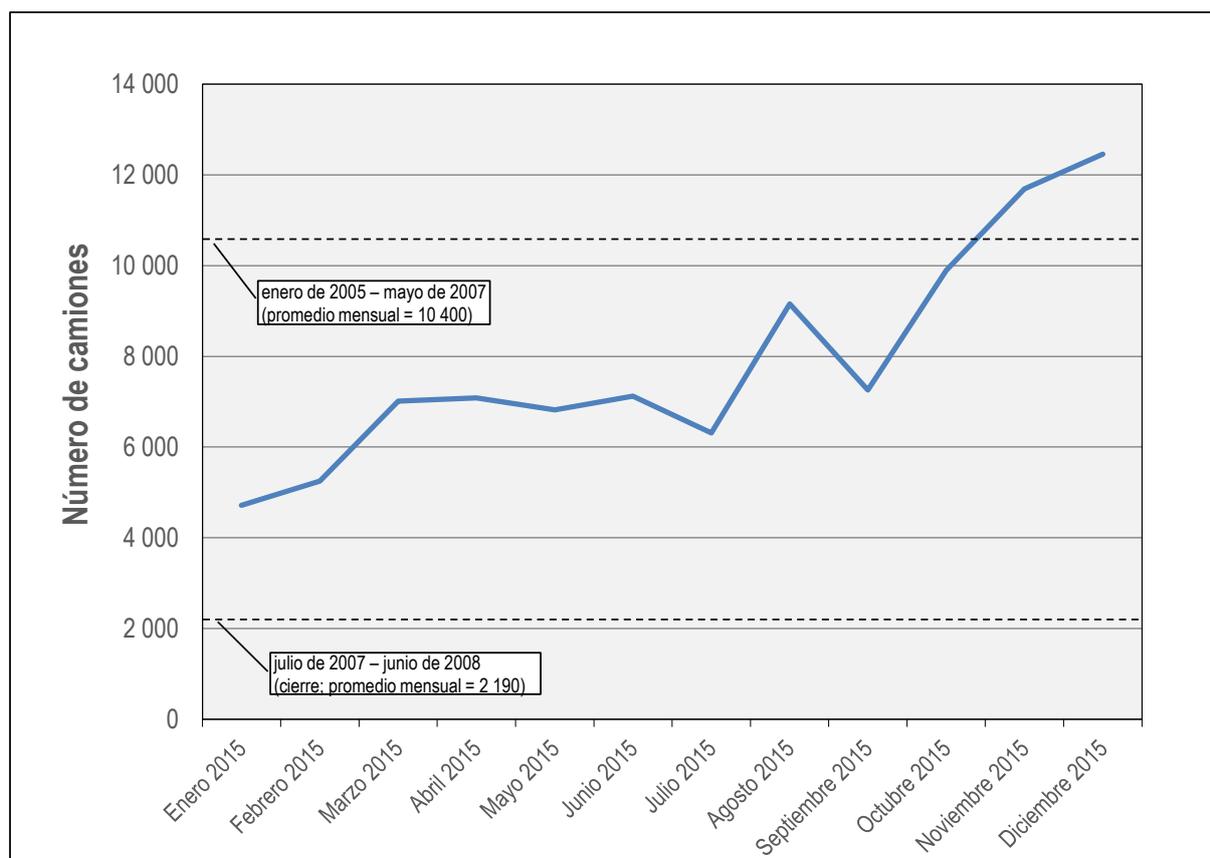
Una reconstrucción y unas perspectivas limitadas en Gaza

49. Casi dos años después de la desoladora operación militar israelí «Margen Protector», Gaza sigue sometida a un bloqueo por tierra, mar y aire. Las zonas con acceso restringido a lo largo de las fronteras abarcan casi un tercio de las tierras cultivables de Gaza y se aplica de manera rigurosa una zona de exclusión de 100 metros desde la frontera y las zonas de riesgo, que se extiende mucho más allá de la zona de exclusión. El límite de pesca de 6 millas náuticas que se impuso antes de la guerra se amplió en abril de 2016 hasta 9 millas náuticas en algunas zonas, lo que, en alguna medida, debería contribuir a mejorar las capturas de sardinas de los pescadores que quedan en Gaza; no obstante, ese límite sigue siendo muy inferior a las 20 millas náuticas que se estipularon en los Acuerdos de Oslo.

50. La aplicación del Mecanismo para la Reconstrucción de Gaza, sumada a algunos otros proyectos de infraestructura de gran escala financiados por donantes árabes del Golfo, marca el inicio de la reconstrucción después de la guerra. Se ha reconstruido más del 90 por ciento de las escuelas y los hospitales dañados o destruidos y se ha reconstruido o reparado casi la mitad de las 171 000 viviendas que fueron destruidas o dañadas (Naciones Unidas, 2016). Aun así, alrededor de 75 000 habitantes de Gaza siguen desplazados más de 18 meses después del cese de las hostilidades a causa de la mayor lentitud con la que avanza el trabajo en las viviendas que fueron completamente destruidas. El ritmo de la reconstrucción ha sido más lento de lo previsto, en gran medida por el desembolso limitado de las contribuciones prometidas por los donantes en la Conferencia de El Cairo, celebrada en octubre de 2014. A finales de marzo de 2016 sólo se había desembolsado efectivamente el 40 por ciento (1 400 millones de dólares de los Estados Unidos) de los 3 500 millones prometidos, lo que suponía que cerca de 1 300 millones sufrían una demora respecto del calendario acordado (Banco Mundial, 2016a).

51. El único paso fronterizo comercial en funcionamiento en la frontera se encuentra en Kerem Shalom, un punto de trasbordo de camión a camión situado en el extremo meridional de Gaza, lo que conlleva costos de transporte superiores a los que se derivaban del uso de los demás pasos fronterizos, hoy clausurados. Si bien se ha instalado un escáner que permitiría la contenedorización, ésta sigue estando prohibida en Kerem Shalom. Se permite la entrada de la mayor parte de los bienes de consumo y, en 2015, también se autorizó la entrada de un mayor volumen de materiales de construcción al aplicarse el Mecanismo para la Reconstrucción de Gaza, aunque con interrupciones intermitentes. En 2015, el promedio mensual de camiones con importaciones ascendió a 7 897, frente a 4 307 en 2014. De hecho, en noviembre de 2015, el volumen de las importaciones superó por primera vez el nivel registrado antes del bloqueo (véase el gráfico 2.4). Cabe señalar, no obstante, que los impuestos con los que gravan las importaciones las autoridades *de facto* de Gaza no se transfieren a la Autoridad Nacional Palestina, lo que constituye una causa importante de fuga de ingresos. Según se ha informado, desde el cierre de los túneles construidos bajo la frontera con Egipto, en Rafah, esos ingresos fiscales han aumentado considerablemente. Además, la importación de la mayoría de los insumos de producción sigue prohibida en virtud de la aplicación por Israel de una lista de artículos de «doble uso» que ha sido ampliada y es objeto de cambios constantes. Por tanto, el sector privado local no puede competir con las importaciones del extranjero, por lo que muchos propietarios de fábricas las cierran y se dedican al comercio, y la mayoría de las empresas que continúan sus actividades lo hacen muy por debajo de su capacidad productiva. Al mismo tiempo, numerosos proyectos de desarrollo de la infraestructura de fundamental importancia siguen estancados a causa de las restricciones.

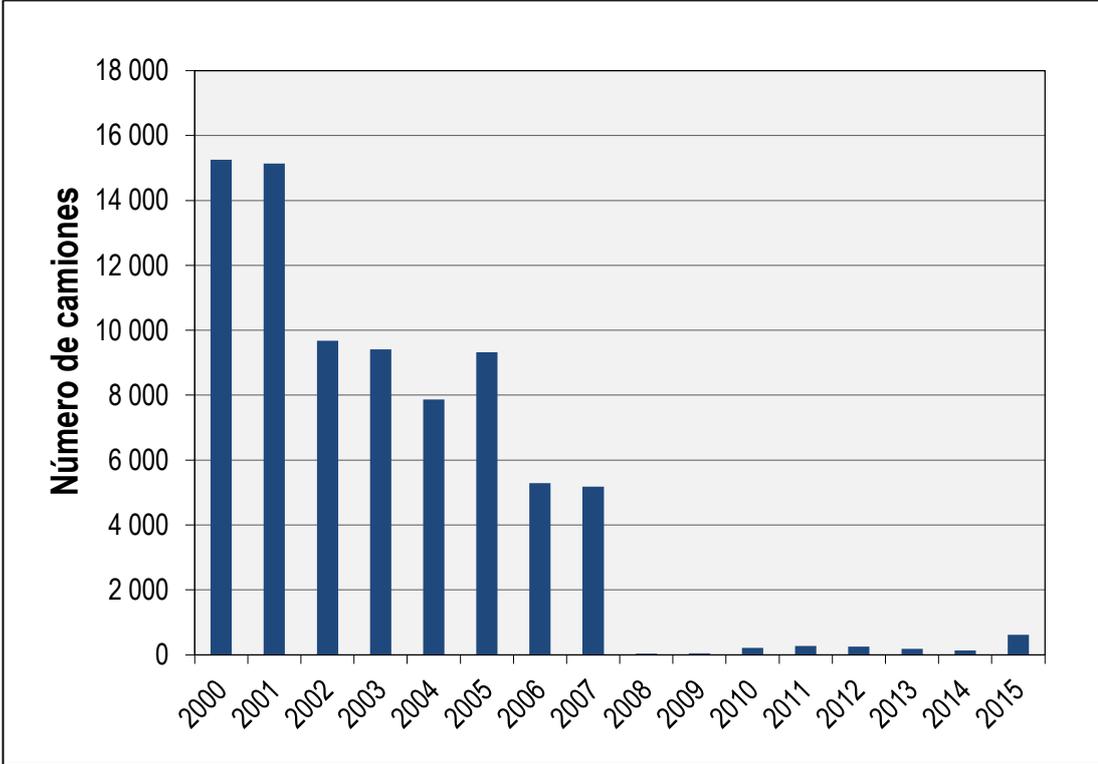
Gráfico 2.4. Importaciones a Gaza: promedio mensual de camiones, 2015



Fuentes: OCAH, *Gaza Crossings Activities Database* (2016a); PalTrade: *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report*, diciembre de 2009 a enero de 2010 (datos hasta diciembre de 2009) (2010).

52. Las exportaciones de Gaza se incrementaron, pasando de apenas 93 camiones en 2014 a 621 en 2015 (véase el gráfico 2.5). Y salieron de Gaza con destino a la Ribera Occidental 730 camiones adicionales con mercancías. Entre las exportaciones permitidas figuraban ciertos artículos agrícolas, mobiliario y prendas de vestir. A pesar de la relativa suavización de la política de exportaciones desde Gaza, el volumen total sigue siendo sólo una fracción mínima de los más de 15 000 camiones con exportaciones que se registraron en 2000. Más de ocho años de bloqueo y tres guerras han desmantelado prácticamente la base productiva de Gaza, ya de por sí limitada, y su restablecimiento es fundamental para un crecimiento y una creación de empleo sostenidos, que vayan más allá de la fase de reconstrucción a corto plazo. Aunque se estima que los sectores productivos de la agricultura y las manufacturas sufrieron daños y pérdidas por valor de 602 millones de dólares de los Estados Unidos durante el conflicto más reciente, a finales de marzo de 2016 sólo se habían destinado a atender las necesidades de esos sectores 15 millones de dólares de los desembolsos de fondos prometidos en la Conferencia de El Cairo (Naciones Unidas, 2016; Banco Mundial, 2016a). La escasez crónica de energía y agua, que conlleva cortes de electricidad diarios con una duración de 12 a 16 horas (Naciones Unidas, 2016), limita todavía más la capacidad productiva y el desarrollo económico, y afecta directamente a los medios de vida. Como han subrayado las Naciones Unidas, la reconstrucción de Gaza con arreglo a los niveles que tenía antes de julio de 2014 no puede ser el objetivo final (*ibíd.*, página 16). Aunque esas actividades de reconstrucción son encomiables, siguen sometidas a restricciones y no son un sustituto de un levantamiento íntegro del bloqueo.

Gráfico 2.5. Exportaciones de Gaza: número total de camiones al año, 2000-2015



Fuente: OCAH, Gaza Crossings Activities Database (2016a).

3. Los derechos de los trabajadores palestinos bajo la prolongada ocupación: verificación de la situación real

Ampliación y consolidación continuas de los asentamientos

53. La actividad de creación de asentamientos en la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental, sigue siendo un escollo fundamental para el ejercicio efectivo de los derechos de los trabajadores palestinos y el desarrollo de una economía palestina viable⁸. Durante 2015, Israel siguió ampliando los asentamientos existentes en la Ribera Occidental y aprobó planes para la construcción de otros nuevos. Aunque la planificación de nuevas viviendas en los asentamientos de la Ribera Occidental y de Jerusalén Oriental se ha ralentizado, se han seguido edificando nuevas construcciones. Según datos recientes de la organización no gubernamental Peace Now, en 2015 se inició la construcción de 1 800 viviendas nuevas, de las que 1 547 eran estructuras permanentes y 253 unidades móviles. Es una cifra inferior a la de 2014, pero superior a la de los dos años precedentes. Alrededor del 60 por ciento de esa actividad de nueva construcción tuvo lugar entre la Línea Verde y la barrera de separación (Peace Now, 2016).

54. Se ha provisto la infraestructura necesaria para la construcción de al menos 734 viviendas adicionales y está previsto que la edificación de estas viviendas comience pronto. Además, se levantaron 63 edificios públicos y 42 estructuras industriales o agrícolas. Peace Now también ha informado de la publicación de licitaciones relativas a 1 143 nuevas viviendas: 583 en Jerusalén Oriental y 560 en la Ribera Occidental. La Comisión Superior de Planificación aprobó 348 nuevas viviendas que están pendientes de la presentación de los proyectos definitivos o de su validación (Peace Now, 2016).

55. En el contexto de la Hoja de ruta para la paz de 2003, el Gobierno israelí se comprometió a poner fin a todas las actividades de asentamiento, incluido el crecimiento natural, y dismantelar todos los puestos de avanzada, que constituyen el origen de los asentamientos y son ilegales incluso con arreglo al derecho israelí. Aun así, se han establecido o legalizado retroactivamente nuevos puestos de avanzada. Tres de los planes aprobados en 2015 formaban parte de un proceso de legalización retroactiva de los puestos de avanzada de Elmatan, Sansana y Shvut Rachel para conferirles la condición de asentamientos. En la actualidad, el número de puestos de avanzada no autorizados asciende a cerca de un centenar (Yesh Din, 2016; Peace Now, 2016). Según las estimaciones de Peace Now, el 15 por ciento de las nuevas viviendas se construyó en puestos de avanzada. En la práctica, la perspectiva de una autorización retroactiva alienta la construcción de esos puestos de avanzada.

56. En 2016, Israel adoptó nuevas medidas que permiten la expansión de los asentamientos mediante la apropiación de 2 342 dunums (234 hectáreas)⁹ de tierras al sur de la ciudad de Jericó y su declaración como «tierra estatal», la mayor de esas apropiaciones por parte de Israel desde agosto de 2014 (Haaretz, 2016; Naciones Unidas, 2016). Además, al parecer se han relanzado los planes de construcción en la zona E-1¹⁰, cerca del asentamiento de Ma'ale

⁸ La ilegalidad de los asentamientos en virtud del derecho internacional ha sido confirmada por la Corte Internacional de Justicia, las Altas partes contratantes en el cuarto convenio de Ginebra y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (véanse, respectivamente, CIJ, 2004; HCP, 2001, y Naciones Unidas, 1980).

⁹ Un dunum equivale a 0,1 hectáreas.

¹⁰ La zona E-1 ocupa la franja de tierra situada entre Jerusalén y el asentamiento de Ma'ale Adumin.

Adumin, lo que uniría directamente Jerusalén con ese asentamiento de la Ribera Occidental (Haaretz, 2015a).

57. Si bien las cifras de las distintas fuentes varían, las estimaciones del número actual de colonos israelíes en la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental, oscilan entre 550 000 y 650 000. En la zona C de la Ribera Occidental, el número de colonos está aumentando más rápidamente y en estos momentos es superior al número de palestinos. Se estima que hay al menos 200 000 colonos en Jerusalén Oriental.

Escalada de la violencia en la Ribera Occidental

58. Desde el verano de 2015 y, en especial, desde finales de octubre, en la Ribera Occidental, comprendido Jerusalén Oriental, ha habido muchas tensiones a causa de la violencia que estalló entre los palestinos, por una parte, y los colonos y las fuerzas de seguridad israelíes, por otra. Los ataques y la respuesta a estos han dejado un número cada vez mayor de muertos y heridos. Durante 2015, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) consignó la muerte de 127 palestinos y de 23 israelíes en ataques y enfrentamientos en la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental, y en Israel (OCAH, 2016c). En los tres primeros meses de 2016, las fuerzas israelíes mataron a 52 palestinos y los palestinos a cuatro israelíes. Más de 13 500 palestinos y casi 350 israelíes resultaron heridos en 2015. Más de 1 400 palestinos y casi 50 israelíes sufrieron heridas en el primer trimestre de 2016 (OCAH, 2015a; OCAH, 2016c). El número de niños que se ven envueltos en ataques es motivo de honda preocupación: en los dos primeros meses de 2016, nueve de los presuntos autores palestinos de ataques que fueron abatidos a tiros en el mismo lugar del incidente eran niños. Muchos de los palestinos murieron tras cometer presuntamente ataques con un arma blanca o mediante la embestida con un vehículo (OCAH, 2016b).

59. El incendio provocado por varios colonos contra la familia Dawabsha en la aldea palestina de Duma, en julio de 2015, ocasionó la muerte de tres de los cuatro miembros de esa familia. A pesar de la firme condena de los dirigentes palestinos e israelíes, ese ataque desató más violencia en agosto, que se agravó considerablemente en octubre de 2015. Las protestas y los enfrentamientos se extendieron por todo el territorio de la Ribera Occidental, resultando más afectados Jerusalén Oriental y la provincia de Hebrón (Naciones Unidas, 2015b; OCAH, 2015b; OCAH, 2015c).

60. La escalada de la violencia y las tensiones provocaron un aumento de las restricciones impuestas a la libre circulación dentro de las ciudades y entre éstas. Se aplicaron cierres adicionales, lo que impedía el acceso de los palestinos a sus lugares de trabajo, los servicios básicos y la educación. En la ciudad de Hebrón, 4 200 niños tenían que atravesar al menos un puesto de control militar y someterse a inspecciones y cacheos para poder llegar a sus escuelas (OCAH, 2015b).

61. Las autoridades israelíes reanudaron las demoliciones punitivas de las viviendas de las familias de los autores o los presuntos autores de ataques contra israelíes. Entre octubre de 2015 y marzo de 2016, las fuerzas de seguridad israelíes destruyeron 30 edificaciones palestinas, lo que provocó el desplazamiento de 188 palestinos, incluidos 90 niños (Naciones Unidas, 2016). Se registró un aumento acusado de las demoliciones de estructuras que habían sido levantadas gracias a la ayuda humanitaria, lo que conllevó que los organismos humanitarios tuvieran que hacer frente a dificultades importantes al prestar asistencia a personas necesitadas (Naciones Unidas, 2016).

62. Además, continuaron las prácticas de establecer listas negras y revocar los permisos, incluida la retirada de los permisos de trabajo de los familiares de personas acusadas de

haber perpetrado ataques (Machsom Watch, 2015). Sigue utilizándose la detención administrativa indefinida o prolongada de palestinos en las prisiones israelíes y, tras una pausa de cuatro años, se ha reanudado la detención administrativa de niños. En septiembre de 2015, Israel también empezó de nuevo a revocar la condición de residente a los palestinos de Jerusalén Oriental como medida punitiva (Naciones Unidas, 2016).

63. La violencia de los colonos contra los palestinos, que afectó sobre todo a Jerusalén Oriental, Hebrón y Naplusa, aumentó a lo largo de 2015. Ese año causó 89 víctimas palestinas y 132 incidentes en los que se produjeron daños en bienes y tierras. En el primer trimestre de 2016, hubo 11 víctimas palestinas y 19 incidentes con daños materiales (OCAH, 2016c).

La situación en Gaza

64. Pese a la calma relativa que se ha instalado recientemente en Gaza, la situación de los derechos humanos sigue siendo muy precaria como consecuencia del estado de sitio, la continuación del control interno por las autoridades *de facto* y las condiciones económicas y sociales desesperadas. Los palestinos siguen muriendo o resultando heridos cuando entran o se aproximan a zonas de acceso restringido. Los miembros de la misión recibieron información de que los soldados israelíes habían abierto fuego contra trabajadores en las zonas de separación. Varios agricultores han resultado heridos cuando se dirigían a sus tierras y algunos pescadores han sido hostigados o detenidos o han visto cómo se confiscaban sus embarcaciones. En 2015, la OCAH registró 25 muertes de palestinos a manos de las fuerzas israelíes, de las que 23 se produjeron en enfrentamientos en la zona fronteriza durante el último trimestre del año. También se registraron 1 375 heridos. En los tres primeros meses de 2016 se informó de la muerte de cinco palestinos y de 102 heridos.

Violencia y aumento de las restricciones en Jerusalén Oriental

65. La ocupación continúa teniendo consecuencias dramáticas para la vida de los 270 000 palestinos con residencia permanente en Jerusalén Oriental. La condición de residente permanente está sujeta a comprobaciones constantes y resulta difícil obtener permisos de entrada en Jerusalén Oriental para los palestinos que no residen en la ciudad. La barrera de separación tiene un efecto profundo en el acceso a los servicios públicos y de salud de varias comunidades palestinas situadas dentro de los límites municipales definidos por Israel. Miles de palestinos de Jerusalén Oriental están aislados del centro de la ciudad y deben cruzar a diario puestos de control muy transitados para poder acceder a servicios educativos, sanitarios y de otra índole. La prestación de servicios públicos, como el suministro de agua, está disminuyendo en estas comunidades. Menos de dos tercios partes de los hogares disponen de una conexión adecuada a la red de abastecimiento de agua (ACRI, 2015).

66. Dada la casi imposibilidad de obtener permisos de construcción, muchos hogares de Jerusalén Oriental se edifican sin un permiso. Sólo el 7 por ciento de los permisos de construcción concedidos en Jerusalén son para los barrios palestinos. De los 158 permisos de construcción concedidos en los barrios de Jerusalén Oriental en 2015, más de dos tercios eran para el barrio de Beit Hanina. Únicamente se concedieron 51 permisos para los restantes barrios palestinos (Haaretz, 2015b). La política de planificación territorial israelí está limitando el crecimiento demográfico natural, la inversión y la construcción de escuelas. Muchos estudiantes palestinos no terminan la enseñanza secundaria y la pobreza

y el desempleo de los jóvenes de Jerusalén Oriental han vuelto a incrementarse. Más del 75 por ciento de los habitantes de Jerusalén Oriental vivía por debajo del umbral de pobreza en 2013 (ACRI, 2015).

67. La violencia que se recrudeció en Jerusalén Oriental tiene sus orígenes en un ciclo de frustración y desesperanza, especialmente entre los jóvenes palestinos, agravado por las disparidades socioeconómicas. El reforzamiento de los controles de seguridad y las restricciones a la libertad de circulación de las personas y las mercancías, el deterioro de las perspectivas de encontrar un trabajo decente y el aumento de la separación entre los barrios palestinos y Jerusalén Oriental han contribuido a un agravamiento de las tensiones. Aunque se aligeraron las restricciones a la circulación en la primera mitad de 2015, especialmente durante el mes del Ramadán, volvieron a aplicarse con rigor tras los incidentes violentos ocurridos en la Ribera Occidental.

68. El aumento de la violencia también ha sido consecuencia del miedo a que no se estuviera respetando el statu quo de la mezquita Al-Aqsa. Israel impuso restricciones adicionales a la entrada de palestinos en esa mezquita en octubre de 2015 y también en marzo de 2016. Se establecieron cortes de carretera y puestos de control en muchas de las calles de Jerusalén Oriental. Si bien se han suprimido algunos de ellos, los cacheos y los puestos de control siguen produciendo un menoscabo a los negocios, especialmente en la Ciudad Vieja, e impiden el acceso a los lugares de trabajo, los servicios, los centros educativos y sanitarios y los Santos Lugares (OCAH, 2015c).

69. Los miembros de la misión visitaron la Ciudad Vieja de Jerusalén Oriental y se reunieron con propietarios de comercios palestinos cuyos negocios habían estado en manos de sus familias desde hacía varias generaciones. La Autoridad Nacional Palestina todavía no tiene jurisdicción sobre Jerusalén Oriental. La Cámara de Comercio de Jerusalén, que tiene más de 1 400 afiliados, había reabierto sus puertas en 2015, pero recibió una nueva orden de clausura en febrero de 2016. Por tanto, no puede prestar servicios y ayuda a sus afiliados. Los intentos israelíes de transformar el carácter de la Ciudad Vieja y aislar los barrios palestinos del resto de Jerusalén representan una amenaza para los negocios y los medios de vida palestinos. Los propietarios de varios comercios informaron de que periódicamente son víctima del hostigamiento de la policía y los colonos y de que muchos negocios tienen grandes dificultades para mantener su actividad. Se informó a los miembros de la misión de que ya habían cerrado 70 tiendas de recuerdos a causa del empeoramiento de la situación.

Acceso a la tierra y los recursos

70. El acceso a la tierra, el agua y los recursos es fundamental para el desarrollo de la economía, los medios de vida y las oportunidades de empleo de los palestinos. La agricultura forma parte integral de la vida palestina y muchas comunidades, incluidos los beduinos, dependen del pastoreo y de las actividades agrícolas a pequeña escala, así como de recursos naturales y terrestres que se encuentran en la zona C. Sin embargo, la expansión y la consolidación de los asentamientos siguen perjudicando diariamente a los medios de vida de los palestinos y las palestinas, habida cuenta de que los asentamientos no consisten sólo en comunidades residenciales, sino también en zonas industriales y explotaciones agrícolas, con infraestructura de apoyo en su entorno. Además, con frecuencia abarcan las tierras agrícolas más fértiles y los recursos hídricos más importantes. Por otra parte, las tierras de la zona C que han sido declaradas propiedad estatal suelen quedar bajo la jurisdicción de los asentamientos o son clasificadas como zonas militares o reservas naturales, lo que las convierte en inaccesibles para los palestinos.

71. Algunas de las tierras agrícolas palestinas más fértiles se hallan ubicadas en la «zona de separación» situada entre la Línea Verde y la barrera de separación. Sin embargo, la obtención de un permiso para entrar en esa zona es costosa y las solicitudes de permisos a menudo son denegadas. Y es posible que las verjas se encuentren cerradas y los agricultores tengan dificultades para transportar su equipo agrícola de un lado a otro de la barrera de separación.

72. Israel mantiene el control pleno de la seguridad, la planificación y la ordenación territorial en la zona C, y las políticas y prácticas en esta zona siguen siendo muy restrictivas (Naciones Unidas, 2015a). Ciertas decisiones en materia de planificación han acarreado la pérdida de derechos de propiedad de la tierra de comunidades y particulares palestinos. En la parte palestina, 108 planes que abarcan 116 comunidades se hallan en distintas etapas de elaboración. Hasta la fecha, se han presentado 85 planes a la Administración israelí. Sólo se han aprobado tres de esos planes, ninguno de ellos en 2015. A causa del complejo sistema de planificación y obtención de permisos utilizado, sigue siendo prácticamente imposible que los residentes palestinos de la zona C y de Jerusalén Oriental obtengan permisos de construcción para edificar viviendas y estructuras necesarias para sus medios de vida como, por ejemplo, pozos de agua o corrales y establos.

73. En 2015 se demolieron 447 estructuras de propiedad palestina ubicadas en la zona C y 74 situadas en Jerusalén Oriental, lo que ocasionó el desplazamiento de 712 personas. La mayoría de las demoliciones fueron consecuencia de la falta de permisos de construcción. Esta práctica se aceleró durante el primer trimestre de 2016, en el que la OCAH registró 516 demoliciones en la zona C y 56 en Jerusalén Oriental, que provocaron el desplazamiento de 818 palestinos (OCAH, 2016d) ¹¹. Continúa aumentando la demolición de estructuras proporcionadas por conducto de la asistencia humanitaria. En los dos primeros meses de 2016, las autoridades israelíes destruyeron 108 estructuras facilitadas por organizaciones de ayuda, casi el mismo número de demoliciones registrado en total en 2015 (OCAH, 2016b).

74. El control israelí del suministro de agua incluye la potestad de vetar la perforación de pozos y el reacondicionamiento de la infraestructura hídrica, así como la inversión en este tipo de infraestructura. En 2013, la confiscación de recursos hídricos en beneficio de los colonos había creado una situación en la que el consumo de agua de los 500 000 colonos sextuplicaba el de los 2,6 millones de palestinos de la Ribera Occidental (Al-Haq, 2013). La escasez de agua se ha agudizado para muchos agricultores palestinos, en un contexto de grandes obstáculos para la obtención de permisos de construcción de pozos o de establecimiento de pequeños diques para represar y almacenar agua de consumo humano y regadío (UNCTAD, 2015). Los agricultores no tienen más opción que construir sin disponer de un permiso, por lo que están expuestos a que se demuelan una vez tras otra las estructuras y los activos agrícolas, los pozos de agua, las tuberías, las carreteras que van hasta las aldeas y los sistemas de riego.

75. Las comunidades de pastores repartidas por la zona C, principalmente en el Valle del Jordán, siguen teniendo que hacer frente a la destrucción o la amenaza de destrucción de sus hogares, los establos de su ganado y la infraestructura básica construida sin permisos. También se ven afectados por desplazamientos y restricciones temporales que les impiden acceder a pastizales a causa de ejercicios de entrenamiento militar que se repiten periódicamente (OCAH, 2016b). Por ejemplo, en la comunidad de pastores de Khirbet Tana (cerca de Naplusa), situada en una zona designada como «campo de tiro» para entrenamiento militar, se demolieron 34 estructuras, con el consiguiente

¹¹ Datos registrados hasta el 11 de abril de 2016.

desplazamiento de 69 palestinos, de los que 49 eran niños. Y se demolieron 14 estructuras de cinco comunidades beduinas de una zona reservada para la ampliación del asentamiento de Ma'ale Adumim (plan de asentamientos de la zona E1), lo cual daría lugar a una zona edificada ininterrumpida entre ese asentamiento y Jerusalén Oriental (OCAH, 2016d).

Derechos de los trabajadores palestinos en Israel y en los asentamientos

76. Los palestinos que trabajan en Israel están protegidos por la legislación laboral y los convenios colectivos israelíes. Sin embargo, durante su visita a unas obras cerca de Tel Aviv y del paso fronterizo de Qalqilya, en la Ribera Occidental, los miembros de la misión constataron que seguía siendo necesario velar por que los trabajadores palestinos gocen de sus derechos laborales en la práctica, comprendidos el pago del salario mínimo y las prestaciones de seguridad social. En los pasos fronterizos de entrada a Israel, los trabajadores palestinos con frecuencia tienen que enfrentarse a condiciones difíciles y al hostigamiento. A causa de los controles de seguridad y las largas colas que se forman en los pasos fronterizos, los trabajadores pueden tardar de cuatro a cinco horas en llegar a su lugar de trabajo en Israel, incluso si proceden de aldeas próximas a los pasos fronterizos. Los interlocutores israelíes de la misión reconocieron la necesidad de reducir el tiempo que los trabajadores esperan en los pasos fronterizos, especialmente tras el reciente aumento del número de permisos de trabajo concedidos.

77. Como han señalado los miembros de la misión en los últimos años, muchos trabajadores palestinos siguen dependiendo de contratistas para encontrar trabajo en Israel. Además del precio que han de pagar para obtener un permiso de trabajo, corren el riesgo de ser explotados por diversos contratistas y sufrir hostigamiento y violencia, así como de ser detenidos e incluidos en una lista negra si la policía averigua que carecen de un permiso. Se informó a los miembros de la misión de la práctica de algunos contratistas de reutilizar los permisos, de manera que se proporciona un único permiso sucesivamente a varios trabajadores que entran en Israel a través de uno de los 34 pasos agrícolas dispuestos a lo largo de la barrera de separación, en los que la presencia de las fuerzas de seguridad es menor.

78. El pago de los salarios sigue siendo un problema muy grave. La División de Pagos del Organismo de Población, Inmigración y Fronteras del Ministerio del Interior israelí asigna permisos de trabajo a los empleadores israelíes, calcula las retenciones que deben practicarse sobre el salario bruto, incluidas las correspondientes a la seguridad social, y expide la nóminas. Tras la publicación del informe de 2014 del Contralor del Estado de Israel, en el que se señalaban graves irregularidades en el funcionamiento de la División de Pagos (Contralor del Estado de Israel, 2014), se inició un procedimiento para su subsanación. Aun así, la realidad sobre el terreno evidencia que muchos palestinos contratados en el sector de la construcción siguen sin disfrutar plenamente de sus derechos por tener nóminas irregulares. La mayoría de las demandas judiciales presentadas por trabajadores del sector de la construcción guarda relación con el modelo de nómina o con el método de pago del salario utilizados, cuestiones que incumben tanto a los trabajadores palestinos como a los empleadores israelíes (Histadrut, 2016).

79. La PGFTU y la Histadrut han adoptado medidas positivas para concienciar a los trabajadores y reforzar su cooperación, en particular en el sector de la construcción. La PGFTU facilita información a los trabajadores sobre sus derechos en Israel en su oficina del paso fronterizo de Qalqilya. Hasta la fecha se han presentado 86 reclamaciones de trabajadores en ese paso fronterizo, de las que se han tramitado 64. Los 74 coordinadores de la PGFTU, de los que 20 son mujeres, reciben diariamente consultas y reclamaciones

de trabajadores. La PGFTU ha puesto en servicio un teléfono de asistencia y está ampliando su capacidad jurídica para atender las reclamaciones que recibe de trabajadores empleados en Israel, sobre todo en el sector de la construcción.

80. Un cambio positivo ha sido la entrada en vigor del convenio colectivo general, firmado por la Asociación de Constructores de Israel y la Federación de Trabajadores de la Construcción y de la Madera de la Histadrut el 1.º de noviembre de 2015, tras la publicación de una orden por la que se hace extensivo ese convenio a todo el sector de la construcción (Histadrut, 2015). En el convenio se prevé el establecimiento de un comité de reclamaciones facultado para entender en conflictos entre un empleado y un empleador a los que se aplique el convenio. Ahora es obligatorio que las reclamaciones sean examinadas primero por el comité de reclamaciones antes de poder presentarlas ante un tribunal del trabajo. Además de la Histadrut, en el comité de reclamaciones puede participar asimismo un representante de la PGFTU. Las reclamaciones recibidas por la PGFTU se transmitirán a la Histadrut para que proceda a efectuar un seguimiento. El comité de reclamaciones está encargado de examinar sin demora las quejas, de forma que puedan evitarse procedimientos judiciales largos y costosos. Hasta abril de 2016, la Histadrut había recibido 130 reclamaciones de trabajadores palestinos y es probable que esa cifra aumente. En la reunión que mantuvo coincidiendo con la visita de la misión, el comité de reclamaciones se ocupó de 20 casos.

81. Los trabajadores palestinos siguen teniendo que hacer frente a condiciones de trabajo difíciles en los asentamientos israelíes. Las mujeres del campo de refugiados de Balata, en las afueras de Naplusa, que trabajan en fábricas de un asentamiento próximo, han visto cómo los contratistas reducían sus salarios a menos de la mitad. Después de pagar 90 sheqels israelíes nuevos a los contratistas que las transportan hasta la fábrica y las recogen al terminar su jornada, las trabajadoras regresan a sus hogares con un salario diario de 60 sheqels israelíes nuevos. Además, la rotación de las mujeres entre varias fábricas de los asentamientos puede servir para que los empleadores se sustraigan al pago de las cotizaciones a la seguridad social. Los miembros de la misión volvieron a recibir información de que el trabajo infantil continuaba siendo un problema en los asentamientos del Valle del Jordán.

82. Con el número creciente de palestinos y palestinas que trabajan en los asentamientos, abordar sus derechos plantea problemas complejos. La dependencia de los palestinos de los permisos de trabajo y de los intermediarios para encontrar un empleo en los asentamientos genera un entorno propicio a la comisión de abusos. La Autoridad Nacional Palestina no puede ocuparse de las cuestiones laborales en la zona C y la legislación laboral israelí no está en vigor en ese territorio. La legislación israelí relativa al salario mínimo se ha aplicado en los asentamientos por conducto de órdenes militares. Aunque un grupo de trabajo interministerial determinó en 2014 que debería examinarse la posibilidad de aplicar en los asentamientos, por medio de órdenes militares, la legislación del trabajo y la legislación sobre los salarios, el tiempo de trabajo, el subsidio de enfermedad y la terminación de la relación de trabajo, no se ha tomado ninguna decisión al respecto.

4. Un largo camino por delante: el fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza laboral

83. La creación de instituciones palestinas y la promoción de la buena gobernanza siguen siendo prioridades fundamentales del desarrollo, tal como se ha señalado en el Plan Nacional de Desarrollo Palestino (2014-2016), y es probable que figuren en un lugar destacado en el Programa de Planificación Nacional para 2017-2022, que se está preparando bajo la dirección del Primer Ministro. Las instituciones de gobernanza son imprescindibles para desarrollar una sociedad palestina fuerte y para lograr un mayor compromiso con los derechos humanos, el estado de derecho, la autodeterminación y la ciudadanía. Si bien se han registrado algunos avances a este respecto, persisten considerables restricciones internas y externas.

84. Se acepta, en general, que la unidad nacional es un requisito necesario para que la creación de instituciones y el fortalecimiento del estado de derecho evolucionen de manera eficaz y coherente, tal como se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo Palestino. A lo largo del último año, se ha avanzado en la mejora de la gobernanza laboral, especialmente mediante la aplicación de la Ley de Seguridad Social a los trabajadores del sector privado, así como en conseguir la participación de los interlocutores sociales de Gaza y de la Ribera Occidental en un diálogo tripartito.

Trabajo decente y derechos humanos

85. El trabajo decente está reconocido universalmente como un medio eficaz para lograr el desarrollo, también en el caso de los países y territorios en situaciones de fragilidad. Todo un conjunto de pruebas demuestra que la aplicación de los principios del trabajo decente ayuda a salir de las situaciones crónicas de fragilidad, superar las crisis y los conflictos y restablecer la cohesión social (GIZ, 2015; Jütersonke y Kobayashi, 2015; Banco Mundial, 2011). Por ello, el trabajo decente goza cada vez de mayor consideración como protección y como solución para la radicalización de los jóvenes y los ciclos de violencia que se perpetúan (Naciones Unidas, 2016). Esa consideración se refleja en el Programa de Trabajo Decente para Palestina (2013-2016), que se ha centrado en lograr avances en los ámbitos de la gobernanza y los derechos laborales, el empleo y los medios de vida, y la protección social. Los progresos y logros de ese programa están siendo objeto de una revisión con el fin de evaluar su repercusión y realizar preparativos para prorrogarlo o iniciar una segunda fase.

86. Tras la adhesión de Palestina a diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, la OIT trabajó conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la organización de actividades de formación para que los ministerios competentes se familiarizaran con las disposiciones relacionadas con el trabajo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de otros tratados, comprendidas las disposiciones relativas al derecho a trabajar y a la protección social. Las actividades de creación de capacidad sirvieron para impartir orientaciones acerca de la aplicación de esas disposiciones y de la presentación de informes al respecto, así como para apoyar la incorporación de una dimensión de derechos humanos en la labor de la Autoridad Nacional Palestina, que ha comenzado a preparar los informes que debe presentar a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Promoción de los derechos de los trabajadores y mejora de la gobernanza del mercado de trabajo

87. Las medidas de procedimiento para la reforma efectiva de la legislación laboral se completaron en 2015 y actualmente está muy avanzado el diálogo en torno a las cuestiones clave, los desafíos y las soluciones legislativas adecuadas. En diciembre de 2015 se reunieron por primera vez los 11 comités técnicos establecidos en el seno del Equipo Nacional Tripartito para la Reforma de la Legislación Laboral. Su finalidad es elaborar documentos de política legislativa en sus respectivos ámbitos de especialización antes de que concluya 2016.

88. Las discusiones sobre la revisión prevista de la ley de sindicatos prosiguieron en 2015 y comienzos de 2016 y se alcanzó un acuerdo global sobre los principales ámbitos que deberán abordarse. La PGFTU entabló un diálogo con otras organizaciones sindicales nacionales y estableció un comité de coordinación con objeto de presentar una posición sindical unificada respecto del proyecto de ley.

89. La política y el programa nacionales de seguridad y salud en el trabajo, elaborados con el apoyo de la OIT en 2014 y basados en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), están siendo examinados por el Consejo de Ministros, que analizará de qué manera se aplicarán y cuáles serán sus repercusiones financieras. Posteriormente, esa política tendrá que articularse en varios planes de aplicación a cargo de las partes interesadas que trabajan en ese ámbito.

90. En la esfera de la inspección del trabajo, se ha incrementado la capacidad gracias a la contratación de inspectores del trabajo adicionales y a una serie de actividades de formación específicas a las que la OIT prestó su apoyo. Se ha registrado un aumento del número de visitas de inspección: los equipos de inspección del trabajo del Ministerio de Trabajo pudieron realizar 5 180 visitas de inspección en 2015, lo que representa un 5 por ciento del total de los establecimientos sujetos a inspección (ANP, 2015). Además, se están elaborando una base de datos sobre las inspecciones del trabajo y orientaciones para los inspectores del trabajo con la finalidad de establecer un sistema nacional unificado para el registro de los accidentes laborales.

91. A lo largo del último año se ha vuelto a prestar más atención al salario mínimo y su aplicación. En la encuesta sobre la fuerza de trabajo se observa que, en 2015, el 39,3 por ciento de los asalariados del sector privado ganaba menos del salario mínimo mensual palestino, que se situaba en 1 450 sheqels israelíes nuevos. Esa proporción era incluso mayor en Gaza, donde alrededor del 73 por ciento de los salarios de los trabajadores se situaba por debajo del salario mínimo (PCBS, 2016b).

92. En 2015, la Comisión de Inspección del Trabajo llevó a cabo 115 campañas de inspección centradas en cuestiones relacionadas con el salario mínimo, con actividades de seguimiento concretas consistentes en medidas judiciales, incluida la notificación de 103 casos al Ministerio Público (ANP, 2015). Esas actuaciones se centraron especialmente en el cumplimiento en las escuelas privadas de la legislación sobre el salario mínimo y, en general, la legislación laboral en su conjunto. El Ministerio de Trabajo revisa en estos momentos el salario mínimo con miras a ajustarlo para que refleje el aumento del costo de la vida a lo largo de los últimos tres años. En 2015 se reanudó el diálogo tripartito en el seno del Comité Nacional de Salarios con la doble finalidad de actualizar el salario mínimo y mejorar el método para su determinación.

Fomento del empleo

93. En el contexto de la ocupación y el estancamiento económico, el elevado nivel de desempleo, especialmente entre las graduadas de la enseñanza secundaria, contribuye a aumentar las dificultades que encuentran los jóvenes para realizar la transición de la educación al mercado de trabajo. Se están adoptando medidas para ayudar a que la Autoridad Nacional Palestina facilite la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo, en particular en la esfera del desarrollo de calificaciones, y que reduzca la presión para que se brinden oportunidades de empleo en el sector público, principalmente por medio del desarrollo de la iniciativa empresarial. A pesar de los numerosos desafíos a los que se enfrenta y su tamaño relativamente pequeño, el sector privado palestino está logrando buenos resultados y obteniendo importantes beneficios en las empresas que cotizan en bolsa (Oficina del Cuarteto, 2016). Aun así, la persistencia del desajuste entre la oferta y la demanda de calificaciones profesionales y la disponibilidad limitada de trabajadores calificados en actividades con mayor valor añadido siguen obstaculizando la mejora de la productividad y la competitividad.

94. En 2011 se reactivó el Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social (PFESP), establecido originalmente con el propósito de fomentar el desarrollo del capital social y humano por medio de la creación de oportunidades de trabajo decente que mitiguen la pobreza y reduzcan el desempleo. En virtud de un decreto del Consejo de Ministros palestino, de 2014, el PFESP es el marco de referencia y la organización coordinadora de todas las actividades de creación de empleo. Recientemente ha sido reforzado mediante el aumento de su personal profesional, la realización de programas de creación de capacidad y la revisión y mejora de su estructura orgánica. En la actualidad, organiza programas de colocación, presta servicios de asesoramiento a las empresas y brinda apoyo a la iniciativa empresarial. Además, uno de sus objetivos es ayudar a las personas desempleadas mediante subsidios salariales y mecanismos de concesión de créditos en condiciones favorables. En su Orientación Estratégica para 2016-2018, el PFESP se ha propuesto crear una base de servicios financieros y no financieros más sostenible y a largo plazo (PFESP, 2016). Se está elaborando un acuerdo de colaboración entre la OIT y el PFESP con objeto de aplicar el módulo de formación Inicie y Mejore su Negocio de la OIT. Por otra parte, durante los próximos meses, el PFESP confía en establecer un programa de garantía de crédito para sus préstamos a empresas emergentes y a empresas existentes por conducto de instituciones de microfinanciación.

95. Actualmente, son muchas las dificultades que se observan en el ámbito de la educación y la formación técnica y profesional. Entre las cuestiones más importantes cabe señalar la falta de recursos financieros, humanos y académicos y la percepción de que no es probable que esa educación y formación sirvan para conseguir un empleo decente. Con el apoyo de asociados internacionales para el desarrollo, se ha diseñado una estrategia integrada de formación profesional y mercado de trabajo en el marco del Plan Palestino de Reforma y Desarrollo. Esta estrategia comprende la elaboración de un marco nacional de calificaciones, una nueva norma sobre la formulación de programas de enseñanza y un sistema mejorado de información sobre el mercado de trabajo. Se espera que lo acontecido recientemente en relación con el establecimiento del Consejo Superior de Educación y Formación Técnica y Profesional, promovido por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación y Educación Superior en febrero de 2016, contribuya a alentar los esfuerzos dirigidos a reformar el sistema y promover una cultura de enseñanza profesional y técnica.

96. Además del desarrollo de calificaciones, la formación empresarial ha sido fundamental para la creación de oportunidades de empleo. En el contexto de las restricciones a la circulación, el fomento de la iniciativa empresarial ha cobrado mayor

importancia, en parte con miras a alentar a los jóvenes palestinos a que se decanten por el empleo por cuenta propia como una posible opción profesional. En la enseñanza secundaria se están ejecutando varios programas, como los de INJAZ (miembro de Junior Achievement Worldwide) y el programa de fomento de la iniciativa empresarial juvenil Conozca su Negocio, de la OIT. Por otra parte, varias instituciones de microfinanciación prestan servicios no financieros de desarrollo empresarial, que incluyen la formación, la tutoría y la incubación. Hasta la fecha, 7 000 estudiantes de centros de formación profesional del Ministerio de Trabajo y de escuelas secundarias de formación profesional del Ministerio de Educación y Educación Superior han participado en el programa Conozca su Negocio. Y en breve se implantará este programa, de manera generalizada, en los institutos politécnicos de la Ribera Occidental y de Gaza.

Fortalecimiento del diálogo social

97. Los avances en materia de diálogo social revisten una importancia capital para mejorar la eficiencia del desarrollo institucional palestino. Varios comités tripartitos han orientado la legislación y las políticas en ámbitos tales como la seguridad social, los derechos y el empleo de las mujeres, la seguridad y la salud en el trabajo, el trabajo infantil, los salarios, la discapacidad y la reforma de la legislación laboral. Las discusiones tripartitas facilitaron la elaboración de la nueva política sobre seguridad y salud en el trabajo, así como el proceso de redacción de la nueva Ley de Seguridad Social para los trabajadores del sector privado. Un equipo tripartito nacional también ha trabajado en la revisión de la legislación laboral.

98. Los miembros de la misión tomaron nota, asimismo, de un diálogo bipartito creciente y más sólido entre la PGFTU y la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA), a pesar de la inexistencia de una estructura formal o institucional concebida para mantener ese diálogo. Ambas organizaciones siguen teniendo dificultades para ponerse en contacto con sus miembros de Gaza. Existe ahora una coordinación periódica entre la dirección de la FPCCIA y las cinco cámaras de Gaza afiliadas, y los empleadores de la Ribera Occidental y de Gaza pudieron reunirse en dos ocasiones, en Jordania en octubre de 2015 y en febrero de 2016, con la finalidad de deliberar sobre el proyecto de ley de seguridad social. No obstante, los contactos entre la PGFTU y su sección de Gaza continúan manteniéndose según las necesidades y valiéndose para ello de medios de comunicación a distancia.

99. La huelga de maestros en la Ribera Occidental, que comenzó a mediados de febrero de 2016 y duró un mes, puso a prueba las relaciones entre trabajadores y empleadores. La mayoría de los docentes de las escuelas públicas se sumó a la huelga y pidió un aumento salarial y la mejora de las condiciones de trabajo. La huelga terminó después de que se satisficieran varias demandas, incluida la de un incremento salarial.

Ampliación de la protección social

100. El Consejo de Ministros palestino aprobó el 16 de febrero de 2016 la primera Ley de Seguridad Social para los trabajadores del sector privado y sus familias, que el Presidente Mahmoud Abbas firmó el 7 de marzo de 2016¹². El marco de este nuevo sistema nacional de seguridad social fue elaborado en 2013 por el Comité Nacional Tripartito de la Seguridad Social sobre la base de una evaluación actuarial de la OIT en la que se analizaron los parámetros del sistema con el propósito de garantizar su sostenibilidad a

¹² Ley núm. 6 de 2016 de Seguridad Social, *Boletín Oficial*, 20 de marzo de 2016.

largo plazo. Por medio de un enfoque participativo promovido por la OIT, el nuevo sistema de seguridad social se ha elaborado en consulta con organizaciones de trabajadores y de empleadores, funcionarios gubernamentales y otras partes interesadas.

101. El sistema de seguridad social que se establecerá con arreglo a esta nueva ley tiene por objeto luchar contra la pobreza y la exclusión social. Se basa en el régimen de pensiones de los funcionarios (Ley núm. 7 de Jubilación Pública, de 2005), la Ley del Trabajo (núm. 7 de 2000), el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT y las mejores prácticas internacionales. La OIT proporcionó asistencia técnica en cada una de las etapas del proceso, incluidos la elaboración del marco general de política y los trabajos de redacción de la ley hasta su aprobación definitiva por el Comité Nacional Tripartito de la Seguridad Social en octubre de 2015. Tras la presentación del proyecto de ley por el Comité Nacional Tripartito al Consejo de Ministros, este último órgano y el Presidente introdujeron cambios en ciertas disposiciones clave. Continúa abierto un debate a escala nacional en torno a la gobernanza del organismo de seguridad social y el nivel de las tasas de cotización.

102. La OIT sigue apoyando el desarrollo de un sistema integral de seguridad social para los trabajadores palestinos y sus familias por medio de programas de creación de capacidad, dirigidos a los mandantes tripartitos, relativos a los principios, la administración y la financiación de la seguridad social, que redundarán en una mejora adicional de la función de los mandantes en el establecimiento de un organismo de seguridad social independiente con una sólida base en las normas internacionales del trabajo. Los miembros de la misión tomaron nota de que pronto se nombraría a los integrantes de la junta directiva de ese organismo y de que la Autoridad Nacional Palestina se aprestaba a iniciar una campaña nacional para dar a conocer el nuevo sistema de seguridad social.

103. Por otro lado, a fin de complementar el nuevo sistema de seguridad social de los trabajadores del sector privado, y en el marco de un amplio programa de protección social, la OIT, en coordinación con el sistema de las Naciones Unidas, lleva a cabo actividades encaminadas a promover un piso de protección social nacional concebido para brindar una garantía mínima de seguridad social básica a aquellas personas que no tienen un empleo formal.

Empoderamiento de las mujeres

104. La situación social de las mujeres palestinas sigue siendo difícil, por lo que promover la igualdad de género en el mercado de trabajo y tratar de empoderar económicamente a las mujeres son dos aspectos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo. Algunos de los desafíos que se plantean son la escasa participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, la considerable disparidad salarial entre hombres y mujeres y la elevada proporción de mujeres en la economía informal, así como unas tasas de desempleo muy altas entre las mujeres, en particular las graduadas jóvenes.

105. El Comité Nacional para el Empleo de la Mujer (NCWE) fue establecido originalmente por el Ministerio de Trabajo con la finalidad de promover la justicia social mediante una labor encaminada a garantizar mayor igualdad de género en el mundo del trabajo, para lo que es preciso velar por que la legislación, las políticas y los programas respondan adecuadamente a las necesidades propias de las mujeres y de los hombres. Desde comienzos de 2015, la OIT y el NCWE colaboran más estrechamente en el fomento de políticas e intervenciones de creación de capacidad en las que se tengan en cuenta las cuestiones de género. Se facilitó la celebración de discusiones entre los responsables de

formular las políticas, expertos y profesionales acerca de la importancia de la participación de las mujeres en la economía palestina.

106. A comienzos de 2016, el NCWE, con el apoyo de la OIT, elaboró una guía sobre los derechos de las palestinas en el trabajo dirigida a los trabajadores rurales. A su vez, la labor realizada en Gaza en 2015 ha ayudado a que graduadas jóvenes, incluidas algunas con discapacidad, realicen la transición al mercado de trabajo por medio de la adquisición de nuevas calificaciones, la mejora de las que poseían y la formación en el empleo. Se prestó apoyo asimismo a las mujeres que son cabeza de familia en las zonas rurales de Gaza para que restablecieran sus negocios después de la guerra de 2014.

107. La Unidad de Género de la FPCCIA continúa realizando labores de divulgación entre las empresarias de la economía informal, a las que brinda la oportunidad de convertirse en miembros de pleno derecho. Se prestan, asimismo, servicios a medida. Por conducto de una alianza con el Ministerio de Economía Nacional, Asala (Asociación Palestina de Mujeres Empresarias) y el Foro de Empresarias, la FPCCIA también ha ofrecido su apoyo a las empresarias de Ramallah, Jenin, Belén y Hebrón. Gracias a esta iniciativa, el 60 por ciento de las afiliadas de las cámaras de comercio se benefició de actividades de concienciación y el 30 por ciento, de servicios de asesoramiento. Las cámaras de comercio de la Ribera Occidental tienen actualmente cerca de 3 000 empresarias afiliadas.

108. La Cámara de Comercio e Industria de Gaza estableció recientemente un centro de iniciativa empresarial para mujeres con el objetivo de apoyar la iniciativa empresarial de las mujeres y lograr una mejor representación de las empresarias.

109. Se han realizado algunos progresos en la esfera de la integración de la perspectiva de género. La Universidad Birzeit ha creado un órgano para la supervisión de las cuestiones de género, que se encargará de medir los progresos en materia de igualdad de género en la universidad y actuar como mecanismo para la recepción de quejas. Se documentará el proceso de establecimiento de esa entidad para que pueda ser reproducido en otras universidades. Además, se están llevando a cabo auditorías participativas de género en dos grandes empresas privadas: el Banco de Palestina y la Compañía Farmacéutica Birzeit. Se espera que estas dos empresas puedan llegar a convertirse en un modelo de igualdad de género en el lugar de trabajo. Con la asistencia de la OIT, se están llevando a cabo nuevas investigaciones para determinar el grado de igualdad de remuneración en el sector de la educación. Las conclusiones iniciales ponen de manifiesto la situación persistente de discriminación en lo tocante a las condiciones de trabajo y el desarrollo de la carrera (OIT, de próxima publicación).

La reconstrucción de Gaza

110. El cumplimiento de los compromisos y los planes adoptados en la Conferencia de El Cairo, celebrada en octubre de 2014, ha sido decepcionante (Naciones Unidas, 2016). Se elogió al Gobierno de Consenso Nacional por todo lo que había hecho para presentar en la Conferencia el Plan Nacional Palestino para la Pronta Recuperación y Reconstrucción de Gaza, una respuesta global a la devastación de Gaza. Sin embargo, a pesar de las grandes expectativas iniciales suscitadas por las sumas totales prometidas, el esfuerzo colectivo ha quedado muy lejos de esas cantidades y sólo se han recibido unos 1 400 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa el 40 por ciento de los fondos acordados (Banco Mundial, 2016b). Todavía han de movilizarse cerca de 1 500 millones de dólares de los fondos prometidos. Con arreglo a la evaluación detallada de las necesidades, se calcula que el déficit de financiación asciende actualmente a 3 000 millones de dólares de los Estados Unidos.

111. Después de la guerra de 2014, se estableció el Mecanismo para la Reconstrucción de Gaza, de carácter temporal, con objeto de permitir la entrada en ese territorio de los materiales de construcción necesarios. Hasta abril de 2016 se habían registrado 807 grandes proyectos de construcción o infraestructura en el marco del Mecanismo, 89 de los cuales se habían finalizado y 390 continuaban en marcha (GRM, 2016). El Mecanismo ha facilitado las actividades de reconstrucción y ha contribuido a la creación de empleo, especialmente en el sector de la construcción (Naciones Unidas, 2016). No obstante, los miembros de la misión tomaron nota de la preocupación por las condiciones globales de trabajo y de seguridad y salud en el trabajo en las obras de construcción.

112. En el contexto de un proceso de reconstrucción sometido a grandes restricciones, la OIT ayudó a aplicar un programa de recuperación de emergencia a pequeña escala a lo largo de 2015, cuyo objetivo era crear oportunidades de obtención de medios de subsistencia para las comunidades más afectadas, incluidas las familias y las personas que habían perdido activos productivos y fuentes de ingresos. En concreto, el programa se centró en apoyar iniciativas de emergencia a favor del empleo en sectores específicos; mejorar las calificaciones y la empleabilidad de los jóvenes de uno y otro sexo con discapacidad a fin de adecuarlas a las necesidades del mercado de trabajo; e incrementar los conocimientos y la capacidad de los interlocutores sociales y las partes interesadas locales para promover un enfoque de la respuesta a la crisis y de la recuperación basado en el trabajo decente.

113. A pesar de esas iniciativas, los avances continúan siendo lentos y deben acelerarse para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de Gaza. Las grandes restricciones a las que está sometida la entrada de materiales de construcción, en particular el cemento, no sólo asfixian las actividades de construcción, sino también la creación de empleo y, en última instancia, socavan los medios de vida. El acceso a las materias primas, junto con la inversión en sectores productivos de Gaza como, por ejemplo, la agricultura y la fabricación de muebles, reviste una importancia fundamental para relanzar la actividad económica y estimular el crecimiento del empleo.

5. Pocas alternativas en el Golán sirio ocupado

114. El conflicto en el que se encuentra inmersa la República Árabe Siria ha provocado el desmoronamiento de dos de los pilares que servían de base a los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado. En primer lugar, el número de estudiantes que se benefician de educación gratuita en la Universidad de Damasco se ha reducido, pasando de unos 600 a los últimos 18, que regresarán al finalizar sus estudios. En segundo lugar, desde 2014 se ha interrumpido la exportación a la República Árabe Siria de manzanas, el principal producto agrícola. La tierra y el clima son especialmente idóneos para el cultivo de manzanas y cerezas, que representan el 90 por ciento de la producción agrícola.

115. Entre 2006 y 2013, alrededor de una tercera parte de la producción media anual de 45 000 toneladas de manzanas se comercializaba en la República Árabe Siria, a precios considerablemente más altos que los que se obtenían de su venta en Israel. En la temporada de 2015-2016 sólo se produjeron 30 000 toneladas, que en ningún caso se comercializaron en la República Árabe Siria. Los agricultores sirios recibieron de 1,5 a 2 sheqels israelíes nuevos por kilogramo en los mercados israelíes, siendo el costo de producción por kilogramo de 1,3 sheqels israelíes nuevos aproximadamente. Esa escasa rentabilidad produjo una reducción de la actividad agrícola. Si bien dos tercios de los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado solían trabajar en actividades agrícolas, actualmente sólo un tercio sigue cultivando sus tierras. Las cuantiosas subvenciones que reciben los colonos israelíes del Gobierno de Israel hacen que una mala temporada, como la más reciente, no les afecte de la misma manera.

116. A causa de las restricciones que se aplican al acceso al agua y su elevado precio, los 24 500 ciudadanos sirios no pueden competir con los 20 500 colonos israelíes del Golán sirio ocupado¹³. Los ciudadanos sirios pagan de 4 a 5 sheqels israelíes nuevos por metro cúbico de agua, mientras que el precio para los colonos es de 1,5 sheqels israelíes nuevos. A los agricultores sirios se les asignan 200 metros cúbicos de agua por cada dunum de tierra, que pueden reducirse en caso de sequía, mientras que los colonos disponen por lo menos de 600 a 800 metros cúbicos y, en la práctica, de tanta agua como necesiten. Para muchos agricultores sirios, el trabajo agrícola tradicional se ha convertido en una actividad secundaria.

117. A lo largo de los años, quienes estudiaron en Damasco han aportado un alto nivel de competencias al Golán sirio ocupado. Los graduados en medicina han encontrado trabajo y una fuente de ingresos en establecimientos sanitarios del norte de Israel. Para cursar estudios, ahora ha de acudir a otros lugares, como las escuelas técnicas superiores de Israel o las universidades de Europa, aunque asistir a estas últimas resulta cada vez más difícil y costoso. Por consiguiente, hay una tendencia creciente a aplazar la enseñanza superior y a incorporarse directamente al mercado de trabajo con un nivel más bajo de calificaciones. Son pocas las opciones existentes y la mayoría de los trabajadores entran en los sectores de la construcción o de la hostelería. Se ha examinado la posibilidad de crear una zona industrial, pero no se cuenta con planes específicos ni con la infraestructura necesaria. Fuera de las aldeas, pueden encontrarse oportunidades de trabajo bien en los asentamientos, bien desplazándose diariamente a Tel Aviv o a las zonas del norte de Israel. En ambos casos, los trabajadores pueden ser vulnerables a las prácticas de explotación de los intermediarios.

118. Las autoridades continúan confiscando tierras, en unas ocasiones por motivos de seguridad y, en otras, porque se considera que están abandonadas. Los ciudadanos sirios

¹³ Cifras de población al 31 de diciembre de 2014 (Oficina Central de Estadística de Israel (CBS), 2015).

sólo pueden acceder a la tierra que está disponible para el crecimiento natural dentro de las comunidades. Las autoridades israelíes ofrecen a los matrimonios jóvenes la posibilidad de alquilar las tierras de los sirios que se marcharon en 1967. Las condiciones de esos alquileres son ventajosas: 13 000 dólares de los Estados Unidos por medio dunum y un alquiler de 50 años que incluye agua, electricidad y permiso de construcción, mientras que para la adquisición de esa misma superficie de tierra en las aldeas, sin servicios públicos ni permisos, se necesitarían 100 000 dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, el arrendamiento de esas tierras a través de las autoridades israelíes supone reconocer el derecho de Israel a disponer de ellas. En esas circunstancias, los ciudadanos sirios de Majdal Sham y de las otras aldeas del Golán sirio ocupado han acordado no alquilar tierras que deberían ser reclamadas en el futuro por sus propietarios originales. La generación más joven todavía no ha alquilado esas tierras, pero la comunidad no está segura de cuánto tiempo más podrán mantener esa posición.

119. En Majdal Shams y en las otras aldeas sigue construyéndose, casi siempre sin contar con los permisos necesarios. Las multas por construir sin un permiso son elevadas y van de los 200 a los 300 sheqels israelíes nuevos por cada metro cuadrado, lo que puede llegar a doblar los costos de construcción. Además de las multas acumulativas, las autoridades ordenan modificaciones de lo construido o su demolición parcial. El motivo principal de la incapacidad de los ciudadanos sirios para obtener permisos de construcción radica en la obligación de demostrar ante las autoridades israelíes que son propietarios de la tierra, algo que a menudo es un proceso arduo.

120. El conflicto en la República Árabe Siria continúa teniendo efectos profundos en el Golán sirio ocupado, donde socaba inexorablemente la esperanza de que, con el tiempo, la ocupación y la anexión terminen. Durante los cinco años de conflicto al otro lado de la línea de separación, los ciudadanos sirios han reconocido que entre ellos han surgido las mismas divisiones que en su país de origen. Aun así, la diferencia de opiniones no se considera tan acusada como para dividir a la comunidad. Son pocos los jóvenes que han solicitado un pasaporte israelí, a pesar de que para muchos de ellos las oportunidades de empleo se presentan en la economía israelí. Israel también intenta promover la cooperación entre las comunidades y ha aumentado sus inversiones en esta región. Con todo, los ciudadanos sirios afirman que su comunidad permanece unida frente a la ocupación.

Observaciones finales

121. A efectos prácticos, el proceso de paz ha dejado de avanzar. Se necesita un marco multilateral pragmático para reactivar las negociaciones encaminadas a lograr una solución de dos Estados. La continuación del proceso de paz es un requisito para la creación de empleo y riqueza, trabajo decente y justicia social para todos.

122. Las limitaciones derivadas de la ocupación y la separación obstaculizan las posibilidades de crecimiento de la economía y el empleo. Para la actividad económica y el empleo palestinos es necesario el pleno uso de la tierra, los recursos y los insumos materiales de la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental. El principal escollo para lograrlo es la imposibilidad de promover el desarrollo de la zona C. Los palestinos necesitan un acceso sin trabas a los mercados internos e internacionales.

123. El aumento de la violencia y las medidas de represalia en la Ribera Occidental han agravado las penurias de las trabajadoras y los trabajadores palestinos, cuyos derechos siguen conculcándose y se han restringido aún más. Es necesario distender la situación de tensión e inestabilidad reinante por medio del respeto mutuo, el diálogo y la cooperación.

124. Aunque el mayor acceso de los palestinos al trabajo en la economía israelí está aliviando la situación en la Ribera Occidental, esa medida no puede constituirse en la alternativa a permitir el desarrollo de la base económica palestina. Las oportunidades en el mercado de trabajo israelí, especialmente en los asentamientos, comportan un riesgo, cada vez mayor, de explotación, abuso a manos de los intermediarios y conculcación de derechos fundamentales en el trabajo.

125. Se ha registrado un crecimiento de la economía y del empleo en Gaza, pero desde un nivel inicial muy bajo, y ahora el único motor de ese crecimiento son las actividades de reconstrucción. Han de crearse las condiciones idóneas para restablecer los sectores productivos, que han sido arrasados por tres guerras y ocho años de estado de sitio. Superar la rivalidad entre las fracciones palestinas por medio de negociaciones es fundamental para que puedan lograrse avances sustanciales en la reconstrucción de Gaza.

126. Continúan fortaleciéndose las instituciones palestinas y la gobernanza laboral. La nueva Ley de Seguridad Social debería brindar protección a los trabajadores del sector privado y fomentar el empleo en ese ámbito. Es necesario que otras iniciativas, como las relativas a la legislación laboral y sindical, fructifiquen. Debe emplearse todo el potencial de la cooperación tripartita en el proceso de construcción de un Estado. Además, sólo será posible lograr un crecimiento y una creación de empleo significativos si se logra una mejor inclusión de las mujeres en la vida económica.

127. Los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado se ven sometidos a restricciones que son consecuencia de la ocupación, y la crisis actual en la República Árabe Siria está limitando aún más sus opciones económicas y de empleo.

Referencias

- Al-Haq, 2013: *Water for One People Only: Discriminatory Access and «Water-Apartheid» in the OPT*.
- Asociación de Derechos Civiles de Israel (ACRI), 2015: *East Jerusalem 2015: Facts and Figures*, 12 de mayo.
- Asociación de Fabricantes de Israel (MAI), 2016: Presentation on the Israeli labour market and the Palestinian workers, abril.
- Autoridad Nacional Palestina (ANP), 2015: Ministry of Labor, General Directorate of Labor Inspection and Protection, *Annual Report 2015*.
- . 2016: *Stopping Fiscal Leakages*, abril.
- Banco Mundial, 2011: *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*.
- . 2015: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 30 de septiembre.
- . 2016a: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 19 de abril.
- . 2016b: *Reconstructing Gaza – Donor Pledges*. Disponible en www.worldbank.org, consultado el 20 de abril.
- Centro Palestino de Comercio (PalTrade), 2010: *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report, December 2009 – January 2010*, marzo.
- Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el IV Convenio de Ginebra (HCP), 2001: *Declaration*, 5 de diciembre.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2015: *The Besieged Palestinian Agricultural Sector*.
- Contralor del Estado de Israel, 2014: Ministry of the Interior, Population, Immigration and Border Authority, *The employment of Palestinian workers in construction in Israel*, Annual Report 65/a.
- Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), Israel, 2016: Presentation to the ILO delegation, abril.
- 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 de 9 de julio.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2015: *Employment Promotion in Contexts of Conflict, Fragility and Violence: Opportunities and Challenges for Peacebuilding*, septiembre.

- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2015: *World Economic Outlook Database*, octubre. Disponible en la dirección www.imf.org.
- . 2016: *West Bank and Gaza – Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Bruselas, 19 de abril.
- Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social (PFESP), 2016: *More Employment, Brighter Future*.
- Haaretz*, 2015a: «Israel renews building plans in hot-button E-1 near Ma'aleh Adumim Settlement», 28 de diciembre.
- . 2015b: «Only 7% of Jerusalem building permits go to Palestinian neighborhoods», 7 de diciembre.
- . 2016: «Israel seizes large tracts of land in West Bank, report says», 15 de marzo.
- Histadrut, 2015: *General Collective Agreement in the field of construction, infrastructure, heavy equipment, public works and renovations drafted and signed on the 29th of the month of June 2015 in Tel Aviv which came into force on the 1st of November 2015*.
- . 2016: «Re: Regulating the rights of the Palestinian workers in the construction sector», carta al Gobierno de Israel, 6 de marzo.
- Jütersonke, O. y Kobayashi, K., 2015: *Employment and Decent Work in Fragile Settings: A Compass to Orient the World of Work*, Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz (CCDP), Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo, noviembre.
- Machsom Watch, 2015: «*Invisible Prisoners*» *team-2015*, 29 de diciembre.
- Mecanismo de Reconstrucción de Gaza (GRM), 2016: Real-time information on the GRM. Datos obtenidos de <http://grm.report/#/Projects>, 20 de abril.
- Naciones Unidas, 1980: Resolución 465 (1980) adoptada por el Consejo de Seguridad en su 2203.ª sesión, documento S/RES/465, 1.º de marzo.
- . 2015a: «*One UN' approach to spatial planning in «Area C» of the occupied West Bank*», septiembre.
- . 2015b: Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Nueva York, 30 de septiembre.
- . 2016: Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Bruselas, 19 de abril.
- Oficina Central de Estadística de Israel (CBS), 2015: *Statistical Abstract of Israel 2015*.
- Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS) y Sector de la Seguridad Alimentaria (FSS), 2015: *More than one fourth of households are food insecure in Palestine*, Summary of Preliminary Results of SEFSec 2013-2014, 8 de diciembre.
- . 2016a: *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2015)*, comunicado de prensa, marzo.
- . 2016b: *Labour Force Survey (October–December, 2015) Round*, comunicado de prensa, 11 de febrero.
- . 2016c: *International Women's Day 2016*, comunicado de prensa, 8 de marzo.

- . 2016d: *Palestinian Youth Survey, 2015 – Main Findings*, febrero.
 - . 2016e: *Palestinian Consumer Price Index: Increase in the CPI during 2015 compared with the previous year*, 14 de enero.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), 2014: *Map of West Bank access restrictions*, septiembre.
- . 2015a: *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, diciembre.
 - . 2015b: *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, noviembre.
 - . 2015c: *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, octubre.
 - . 2016a: *Gaza Crossings Activities Database*. Disponible en www.ochaopt.org.
 - . 2016b: *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, febrero.
 - . 2016c: *Protection of civilians: Weekly highlights*, 29 de marzo – 4 de abril.
 - . 2016d: *Flash update: Multiple demolitions across Area C in the West Bank; 124 people displaced*, 8 de abril.
- Oficina del Cuarteto, 2015: *Report for the Meeting of the Ad-Hoc Liaison Committee on Action in Support of Palestinian State-Building*, Nueva York, 30 de septiembre.
- . 2016: *Report for the Meeting of the Ad-Hoc Liaison Committee*, Bruselas, 19 de abril.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): *The gender wage gap in the education sector in the Occupied Palestinian Territory – A qualitative study on facts and perceptions*, de próxima publicación.
- Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), 2012: *Gaza in 2020: A liveable place?*, agosto.
- Peace Now, 2016: *No settlement freeze, especially not in isolated settlements: 2015 in the settlements*, Settlement Watch, febrero.
- Yesh Din, 2016: *From occupation to annexation: The silent adoption of the Levy report on retroactive authorization of illegal construction in the West Bank*, Position paper, febrero.

Anexo

Lista de interlocutores

Instituciones palestinas

Oficina del Primer Ministro

Rami Hamdallah, Primer Ministro

Bashar Jumaa, Jefe de Personal

Ministerio de Trabajo

Mamoun Abu Shahla, Ministro de Trabajo

Naser Qatami, Viceministro

Samer Salameh, Asistente Adjunto

Abdel Kareem Daraghme, Asistente Adjunto

Bilal Thawabeh, Director General de Relaciones Laborales

Buthaina Salem, Directora General de la Unidad Jurídica

Nazeh Irman, Director de la Unidad de Política y Proyectos

Rami Mehdawi, Director General de Empleo

Ra'ed Abu Rouk, Asesor del Ministro

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

Murad Harfoush, Director del Departamento de Medios de Comunicación

Ministerio de Relaciones Exteriores

Omar Awadallah, Relaciones Multilaterales, Naciones Unidas y sus Organismos Especializados

Majed Bamya, Director, Departamento de Tratados Internacionales

Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (PECDAR)

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

Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS)

Suha Kanaan, Directora de Estadísticas del Trabajo

Jawad Al Saleh, Director General de Estadísticas Demográficas y Sociales

Autoridad Monetaria Palestina (PMA)

Shehadah Deeb Hussein, Gobernador Adjunto

Riyad Abu Shehadeh, Asistente del Gobernador para Asuntos de Estabilidad Financiera, Supervisor Bancario

Mohammed Aref, Director de la División de Previsiones y Elaboración de Modelos, Departamento de Estudios y Políticas Monetarias

Organismo de Pensiones de Palestina (PPA)

Ahmed Majdalani, Presidente de la Junta del Organismo de Pensiones de Palestina, Presidente Interino del Equipo Nacional de Seguridad Social, miembro del Comité Ejecutivo de la OLP y Secretario General de un partido político.

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

Nabeel Shaath, miembro del Comité Central de Fatah y Comisionado de Relaciones Internacionales de Fatah, miembro del Consejo Legislativo Palestino

Hanan Ashrawi, miembro del Comité Ejecutivo de la OLP, miembro del Consejo Legislativo Palestino, Directora del Departamento de Cultura e Información de la OLP

Comité Nacional para el Empleo de la Mujer (NCWE)

Shantella Assi, Directora de la Unidad de Desarrollo e Integración de Cuestiones de Género, Ministerio de Trabajo

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

Jihad Jarayseh, Director de la Unidad de Género, Ministerio de Economía Nacional

Nariman Awad, Directora de la Unidad de Género, Ministerio de Información

Taghreed Kishek, miembro de la Junta Directiva, Foro de Asuntos de la Mujer

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

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

Sami Sehwal, Director de Planificación, Ministerio de la Mujer

Ayman Abdul Majeed, Investigador, Universidad de Birzeit

Luna Ereikat, Directora de la Unidad de Promoción y Documentación, Centro de Asistencia Jurídica y Asesoramiento de la Mujer

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

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Naplusa

Shaher Sae'd, Secretario General

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

Ayshe Hmouda, Secretaria de la Unidad de Género

Mahmoud Abu Odeh, miembro del Comité Ejecutivo, Secretario del Departamento Jurídico

Nasser Yonis, miembro de la Secretaría General

Bayer Saeed Bayer, miembro de la Secretaría General

Hussain Fuqaha, miembro de la Secretaría General, Secretario del Sindicato de Agricultura e Industrias Alimentarias

Ibrahim Thweib, miembro de la Secretaría General, Secretario de la Unidad de Organización

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Gaza

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 Trabajadores Agrícolas

Bashir Al-Sesi, miembro de la Secretaría General, Secretario del Sindicato General de Servicios Públicos

Salameh Abu Zeiter, miembro de la Secretaría General, Secretario del Sindicato General de Trabajadores de Servicios de la Salud

Wael Khalaf, miembro de la Secretaría General

Zaki Khalil, miembro de la Secretaría General, Vicepresidente del Sindicato General de Trabajadores de la Industria Textil

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

Khalil Rizq, Presidente de la Junta Directiva de la FPCCIA, Presidente de la Cámara de Ramallah

Jamal Jawabreh, Secretario General

Akram Hijazi, Director de Relaciones Públicas

Ali Muhanna, Director del Departamento de Planificación y PYME

Cámara de Hebrón Meridional

Jalal Makharza, Presidente de la Junta

Cámara de Belén

Mageda Salsa'a, miembro de la Junta Directiva de la FPCCIA

Cámara de Naplusa

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

Cámara de Ramallah

Iman Wadi, miembro de la Junta Directiva de la FPCCIA

Cámara de Jerusalén

Fadi Hidmi, Director General

Cámara de Gaza

Walid Al Hosary, Presidente

Bader Sabra, Vicepresidente

Mohammad Awad, Coordinador de Relaciones Públicas

Ameen Al Moghni, Funcionario Administrativo

Cámara de Jan Yunis

Amer Al Najjar, Presidente

Loai Alaqqad, Tesorero

Cámara de Rafah

Abdel Kareem Abed Elal, Presidente

Haitham Abu Taha, Vicepresidente

Bassam Zanoun, Tesorero

Sami Fojo, Director del Comité de Supervisión

Cámara de Gaza Septentrional

Mohammad Mohammad Abu Wardah, Presidente

Imad Al Ghoul, Director

Baha' Al Amawi, Director de Relaciones Públicas

Cámara de Gaza Central

Abed Alsalam Elmassry, Vicepresidente

Mohammad Eliyan Eltelbani, Presidente

Issa Abu Rabei, Director

Foro de Empresarias

Do'a Wadi, Directora Ejecutiva

Centro Palestino de Comercio (PalTrade)

Hanan Taha-Rayyan, Directora Gerente

Sindicato de Industrias de Ingeniería y del Metal, Gaza

Fouad Al Samneh, Presidente

Sindicato de Contratistas Palestinos

Marwan Jom'a, Presidente, Ribera Occidental y Gaza

Mohammad Al Husseini, Director Ejecutivo, Gaza

Hashem Skaik, Secretario, Gaza

Palestine Development and Investment Company (PADICO)

Samir Hulileh, Director Ejecutivo

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

Mahdi Abdul Hadi, Presidente

Al-Haq, Ramallah

Tahseen Elayyan, Jefe del Departamento de Seguimiento y Documentación

Zahi Jaradat, Coordinador de Investigaciones sobre el Terreno

Ashraf Abu Hayyeh, Letrado

Comisión Independiente de Derechos Humanos, Ramallah

Ammar Dwaik, Director General

Anan Quzmar, Encargado de Relaciones Internacionales y Desarrollo de Programas

Aisheh Ahmad, Investigadora Jurídica

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

Zeinab El Ghunaimi, Directora

Al Athar Global Consulting Inc., Gaza

Reham Al Wehaidy, Socia Gerente

Asociación Cultura y Libre Pensamiento, Gaza

Mariam Zakoot, Directora General

Centro de Asuntos de la Mujer, Gaza

Amal Syam, Directora

Visita sobre el terreno – Ciudad Vieja de Jerusalén

Omar Alsenjlawi, propietario de un negocio

Salah Al-Halhouli, propietario de un comercio de prendas de vestir

Saeed Al-Salhi, propietario de un comercio

Alfred Ra'd, propietario de una tienda de recuerdos y miembro de la Asociación de Comercios de Recuerdos

Jawad Abu Omar, miembro de la Asociación de Comercios de Recuerdos

Ghassan Abdeen, propietario de una tienda de recuerdos y miembro de la Asociación de Comercios de Recuerdos

Ziad Hashemeh, propietario de un comercio

Raed Saadeh, Grupo Temático de Turismo de Jerusalén, hotelero y miembro de la Asociación Árabe de Hoteles

Instituciones israelíes

Gobierno de Israel y otras instituciones públicas

Ministerio de Economía

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

Ministerio de Relaciones Exteriores

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

Zvi Tal, Director, Departamento de Organizaciones Internacionales, Organismos Especializados y Cuestiones Internacionales

Tania Berg-Rafaeli, Consejera, Departamento de Organizaciones Internacionales, Organismos Especializados y Cuestiones Internacionales

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

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

Coronel Hatib Mansour, Jefe del Departamento de Asuntos Civiles

Teniente Coronel Yair Maman, Jefe de la Sección de Asuntos Económicos

Teniente Coronel Yoav Bistritsky, Jefe de la Sección Internacional

Organismo de Población, Inmigración y Fronteras, Ministerio del Interior

Shoshana Strauss, Adjunta Principal del Consejero Jurídico

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

Histadrut – Federación General del Trabajo de Israel

Avraham Yehezkel, Presidente, Departamento de Organización y Consejos del Trabajo

Avital Shapira-Shabirow, Directora, Departamento Internacional

Itzhak Moyal, Presidente, Sindicato de Trabajadores de la Construcción y la Madera

Asociación de Fabricantes de Israel

Uri Rubin, Presidente, Comisión de Trabajo

Isaac Gurvich, Director General Adjunto y Oficial Jefe de Finanzas, Asociación de Constructores de Israel

Ofer Yohanonof, Director, Departamento de Legislación Laboral, Consejero Jurídico

Itai Nakash, Director de Política, División de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales

Doron Kempler, Director de la División de Trabajo y Recursos Humanos

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

Sylvia Piterman, voluntaria

WAC-Maan – Centro de Asesoramiento para Trabajadores

Yoav Tamir, Secretario de la Oficina

Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

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

Robert Piper, Coordinador Especial Adjunto y Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente

Loris Elqura, Funcionaria de Coordinación

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

David Carden, Jefe de la Oficina

Ray Dolphin, Investigador

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

Bo Schack, Director de Operaciones del OOPS en Gaza

Lance Bartholomeusz, Director Interino de Operaciones del OOPS en la Ribera Occidental

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

James Heenan, Jefe de la Oficina

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Azzam Saleh Ayasa, Jefe de Programa

Fondo Monetario Internacional, Ribera Occidental y Gaza

Ragnar Gudmundsson, Representante Residente para la Ribera Occidental y Gaza

Banco Mundial, Oficina del País para la Ribera Occidental y Gaza

Mark Ahern, Jefe de Programas de Gobernanza y Empleo

Golán sirio ocupado

Majd Kamal Kanj Abu Saleh, abogado

Salah Eldin Al Moghrabi, Presidente de la Sociedad Beir Al Hadid

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

Thaer Abu Saleh, director de escuela universitaria

Kanj Sleiman Abu Saleh, agricultor

Daniel Abu Saleh, agricultor

Taisseer Maray, Director General, Asociación Al Maghariq para el Desarrollo de las Aldeas Árabes del Golán

Otras reuniones

Organización Árabe del Trabajo

Faiez Al-Mutairi, Director General

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

Dina Saeed, Asistente Personal del Director General