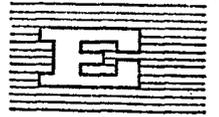


NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
GENERAL
E/CN.4/1391
15 de febrero de 1980
ESPAÑOL
Original: FRANCES



COMISION DE DERECHOS HUMANOS
36º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

CUESTION DE LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS
TERRITORIOS ARABES OCUPADOS, INCLUIDA PALESTINA

Nota del Secretario General

El documento adjunto se distribuye a la Comisión de Derechos Humanos conforme a la solicitud de la Misión Permanente de la República Arabe Siria de 1º de febrero de 1980.

INFORME DE LA MISION ENVIADA POR EL DIRECTOR GENERAL PARA EXAMINAR LA SITUACION DE LOS TRABAJADORES DE LOS TERRITORIOS ARABES OCUPADOS

1. Como continuación de una primera visita que había efectuado en abril de 1978¹, una misión designada por el Director General y dirigida, como la precedente, por el Sr. N. Valticos, Subdirector General, consejero de normas internacionales del trabajo, e integrada también por el Sr. C. Rossillion, jefe del Servicio de Igualdad de Derechos, y por el Sr. J. P. Arlès, funcionario principal de dicho servicio, estuvo en Israel y en los territorios árabes ocupados en Palestina, el Golán y el Sinaí del 25 de febrero al 10 de marzo de 1979.

2. Durante las dos semanas que duró su visita, la misión mantuvo numerosas entrevistas y se desplazó tanto por Israel como por los territorios árabes ocupados a fin de proseguir y de intensificar el examen de la situación de los trabajadores árabes que trabajan en dichos territorios o bien en Israel. A tal efecto la misión dispuso a su voluntad de una gran parte de su tiempo. En Jerusalén y en Tel-Aviv sostuvo prolongadas entrevistas con representantes de las autoridades civiles y militares, tanto a alto nivel como a nivel de administradores y técnicos, y con los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Israel. También se entrevistó con los comandantes militares encargados de la administración de los territorios ocupados, con autoridades municipales (en particular los alcaldes de Gaza y de Naplusa y miembros de concejos municipales de otras ciudades o poblaciones de la orilla occidental del Jordán y de los altos del Golán), con dirigentes sindicales y otras personalidades de los territorios árabes ocupados, con funcionarios israelíes y árabes de los servicios del empleo, de la inspección del trabajo y de otros servicios similares, con empleadores y trabajadores en el lugar mismo de trabajo de diversas empresas visitadas, y con universitarios, tanto israelíes como palestinos. La misión consagró, pues, gran parte de su tiempo a visitas y a entrevistas en diferentes localidades, tanto en Israel como en los territorios árabes ocupados. Las entrevistas se efectuaron especialmente en los diferentes sectores de Jerusalén y en diversas localidades situadas en la orilla occidental del Jordán (principalmente en Jenín, Naplusa, Belén, Hebrón y Birzeit), en Gaza, en el Sinaí (en El-Arisch) y en el Golán. La misión procuró establecer contacto con el máximo número de interlocutores, tanto israelíes como palestinos, y asumió a menudo la iniciativa de tales contactos. Por otra parte, se entrevistó también con la represen-

¹ Véase el informe de esta primera visita en Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978: *Medidas tomadas para dar efecto a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus reuniones 59.ª a 63.ª*, suplemento a la Memoria del Director General, anexo, págs. 27-35.

tación del Organismo de Obras Públicas y de Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA) en Jerusalén.

3. La misión celebró varias reuniones de trabajo con los representantes de los diferentes servicios interesados, y paralelamente mantuvo varias entrevistas privadas con cierto número de interlocutores. Siempre que lo deseó, la misión pudo entrevistarse en privado con las personas con quienes quiso establecer contacto. A este respecto manifestó a las autoridades civiles y militares de Israel la importancia que se concede a que ninguna de las personas entrevistadas sea objeto de una sanción, del tipo que fuere, a consecuencia de tales entrevistas o de las declaraciones formuladas en ellas.

4. En el curso de su estancia y de sus desplazamientos la misión recibió de las autoridades civiles y militares de Israel las facilidades necesarias para el cumplimiento de su mandato. Muchos de los interlocutores de los territorios ocupados que fueron entrevistados demostraron asimismo gran interés por la tarea encomendada a la misma.

5. Igual que en su visita anterior, la misión centró su atención en los diversos aspectos de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores árabes de los territorios ocupados en materia de empleo, condiciones de trabajo, prestaciones sociales y actividades sindicales, tanto en Israel como en los territorios ocupados. La misión se inspiró para su trabajo en los principios y objetivos fijados por la Constitución de la OIT (Declaración de Filadelfia) y en las disposiciones adoptadas por la Conferencia a este respecto, sobre todo en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y en la Recomendación núm. 111 que lo complementa, así como en otros instrumentos pertinentes sobre los derechos fundamentales de los trabajadores, como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

6. En una perspectiva más general, y como lo había señalado ya en su informe precedente, la misión siguió siendo consciente de que las cuestiones que le incumbía examinar se situaban dentro del contexto del estado de ocupación de los territorios en cuestión. Aunque los problemas que plantea la ocupación no entren por sí mismos en el ámbito de competencia de la Organización Internacional del Trabajo, no es posible ignorar esta situación, habida cuenta de las consecuencias que entraña en la esfera del trabajo. La misión continuó, pues, guiándose por el afán de tener plenamente presentes, examinando los puntos que incumben más especialmente a la competencia de la OIT, las normas pertinentes más generales del Derecho Internacional Público, como las que fueron formuladas en diversos instrumentos internacionales, especialmente la Convención de La Haya de 1907 y la IV Convención de Ginebra de 12 de agosto de 1949. Además de las grandes cuestiones jurídicas y políticas que suscita, el estado de ocupación plantea también, en el ámbito de las relaciones de trabajo que la misión debía especialmente investigar, problemas de índole psicológica

y moral de los que no puede ni debe hacerse abstracción: los valores de igualdad, de libertad y de dignidad humana en que están inspiradas las normas de la OIT que debían servir de guía a la misión tienen que verse forzosamente afectados por el estado de ocupación, cualesquiera que sean las condiciones de mayor o menor severidad, y ello exige, pues, una atención particular en el examen de los problemas laborales más específicos que son objeto del presente informe. Es dentro de este contexto más amplio que la misión se propuso examinar la situación de los trabajadores árabes de los territorios considerados a la luz de las normas anteriormente citadas de la OIT, inherentes a los derechos fundamentales de los trabajadores.

7. A fin de cumplir con su mandato, la misión se propuso hacer un balance de la evolución de la situación desde su precedente visita, en abril de 1978, intensificar el estudio de ciertos puntos y examinar si y en qué medida las diversas sugerencias que había formulado en su informe anterior habían sido sometidas a estudio y puestas ulteriormente en práctica, a fin de estimar a qué conclusiones y recomendaciones su nueva visita permitía llegar. A este efecto la misión tuvo en cuenta todos los datos e informaciones disponibles, así como las informaciones, a veces importantes, que le facilitaron las autoridades israelíes y diversas fuentes árabes durante su visita.

8. El informe que sigue no puede pretender todavía describir ni evaluar de forma definitiva una materia cuya complejidad es tan grande y cuya apreciación puede variar según el ángulo bajo el cual se considere. No obstante, la misión ha procurado llegar a unas conclusiones lo más completas y objetivas posible, facilitar datos estadísticos y de otra índole más numerosos que en su informe precedente, poner de relieve los aspectos principales de la cuestión y evaluar la situación a la luz de los valores de igualdad, de libertad y de progreso social que guían a la Organización.

Introducción — Datos generales sobre la población y el empleo en los territorios árabes ocupados

9. La población de los territorios árabes ocupados puede estimarse en 1 300 000 personas, de las cuales aproximadamente 60 por ciento se hallan establecidas en la orilla occidental del Jordán (incluido Jerusalén oriental, que en 1967 contaba con casi 70 000 habitantes) y un tercio en la faja de Gaza; la población del Sinaí es de unas 100 000 personas, y en el Golán viven unas 12 000¹. En los territorios abarcados por el cuadro 1 la población ha aumentado en 1,6 por ciento con respecto a enero de 1977. Sin embargo, es preciso señalar que el

¹ Las estadísticas sobre la población y el empleo comunicadas a la misión por las autoridades, y que figuran en los cuadros adjuntos y se utilizan en este informe, no incluyen Jerusalén oriental, el Golán ni los beduinos del Sinaí, salvo indicación contraria facilitada cada vez que la misión ha podido procurarse estimaciones para abarcar lo más exactamente posible la totalidad de los territorios ocupados.

Cuadro 1. Población y población activa en los territorios ocupados, 1977-1978. (En millares)

	Territorios ocupados			Orilla occidental			Gaza y Sinaí septentrional		
	Enero 1977	Junio 1978	Variaciones 1977-78 (%)	Enero 1977	Junio 1978	Variaciones 1977-78 (%)	Enero 1977	Junio 1978	Variaciones 1977-78 (%)
Población media	1111,1	1128,5	1,6	678,0	683,1	0,7	433,2	445,3	2,8
Población en edad de trabajar	612,8	631,8	3,1	375,7	385,3	2,6	236,7	246,6	4,2
Hombres	292,9	303,1	3,5	181,5	186,4	2,7	111,5	116,7	4,7
Mujeres	319,9	328,2	2,6	194,2	198,9	2,4	125,2	129,9	3,8
Población en edad de trabajar en tanto por ciento de la población total	55,2	56,0	-	55,4	56,4	-	54,6	55,4	-
Población activa	210,0	215,4	2,6	132,2	134,3	1,6	72,9	81,1	4,1
Hombres	179,7	183,4	2,1	106,9	107,3	3,7	72,7	76,1	4,7
Mujeres	30,3	32,0	5,6	25,3	27,0	6,7	5,2	5,0	-3,8
Tasa de participación (en %)	34,3	34,1	-	35,2	34,9	-	32,9	32,9	-
Hombres	61,4	60,5	-	58,9	57,6	-	65,2	65,2	-
Mujeres	9,5	9,6	-	13,0	13,6	-	4,2	3,8	-
Empleo en los territorios ocupados	147,8	146,7	-0,7	95,8	96,7	0,9	51,9	50,0	-3,6
Empleo en Israel	60,8	67,1	10,4	35,1	36,4	3,7	25,7	30,7	19,5
Empleo total	208,6	213,8	2,5	130,9	133,0	1,6	77,6	80,7	4,0
Hombres	178,4	182,1	2,1	105,9	106,1	0,2	72,5	76,0	4,8
Mujeres	30,2	31,6	4,6	25,0	26,9	7,6	5,1	4,7	-7,8
Empleo en Israel en tanto por ciento del empleo total	29,1	31,4	-	26,8	27,4	-	33,1	38,0	-
Desocupados en busca de empleo	(1,5)	(1,6)	-	(1,3)	(1,3)	-	(0,2)	(0,4)	-
Tasa de desempleo (en %)	(0,7)	(0,7)	-	(1,0)	(1,0)	-	(0,3)	(0,5)	-

crecimiento de la población ha disminuido sensiblemente en el curso de los últimos años (en particular en la orilla occidental), principalmente a causa de movimientos de población que, a partir de 1975, arrojan un saldo migratorio neto negativo de casi 20 000 personas por año. Esta emigración, básicamente masculina, se manifiesta por un creciente desequilibrio en la distribución por sexos de la población.

10. La población activa se cifraba en 215 400 personas en 1978, de las cuales 134 300 correspondían a la orilla occidental y 81 100 a Gaza y al Sinaí septentrional. La característica esencial que interesa poner de relieve aquí es el bajo nivel de la tasa de actividad: la población activa sólo representa 34 por ciento de la población en edad de trabajar en 1978 y 19 por ciento de la población total. Estas bajas tasas de participación en la actividad económica se explican básicamente por la elevada proporción de jóvenes en la población, por la relativa desproporción entre hombres y mujeres en edad de trabajar provocada por la emigración y, sobre todo, por el nivel sumamente bajo de la tasa de participación de las mujeres en la actividad económica (en 1978, menos de 10 por ciento, frente a 60,5 por ciento para los hombres), fenómeno que se atribuye esencialmente a factores sociales tradicionales. De manera general, sin tener en cuenta el error estadístico¹, una tasa de actividad poco elevada significa la ausencia del mercado del trabajo de numerosos adultos en edad de trabajar y, por consiguiente, un ingreso *per cápita* relativamente más bajo.

11. La población activa, tal como ha sido anteriormente evaluada, está casi totalmente empleada. En efecto, el empleo total, que en junio de 1978 había aumentado en 2,5 por ciento con respecto a enero de 1977, se estima próximo a 214 000, lo cual denota una tasa de desempleo inferior a 1 por ciento de la población activa. La agricultura absorbe 27 por ciento de dicho empleo, la construcción 20 por ciento, la industria casi 17 por ciento, el comercio y los diferentes servicios aproximadamente 35 por ciento (véase cuadro 2). Esta evaluación global del empleo de las personas residentes en los territorios árabes ocupados refleja mal, sin embargo, una realidad más compleja. La población empleada precitada no lo está enteramente en dichos territorios; casi un tercio de ella está empleada en Israel. Entre enero de 1977 y junio de 1978 puede observarse que, si bien la población palestina empleada en Israel aumentó en 10 por ciento, el empleo en los territorios árabes ocupados descendió en cambio ligeramente (aproximadamente 1 por ciento). Una divergencia análoga en la evolución de los dos componentes principales del empleo se observa durante el período 1970-1977, en el curso del cual el empleo en Israel de los trabajadores árabes de los territorios ocupados aumentó con una tasa anual media de 17,3 por ciento, mientras el empleo local descendía a la tasa anual media de 1,1 por ciento. Estos datos muestran que el aumento del empleo de la población de los territorios ára-

¹ En particular, es preciso tomar en consideración el carácter inseguro del registro estadístico de la actividad femenina.

Cuadro 2. Trabajadores empleados en los territorios ocupados y en Israel por sectores económicos (enero-junio de 1978)

	Enero-junio de 1978	
	Millares	%
Total	214,2	100,0
Agricultura, silvicultura y pesca	58,5	27,4
Industria (minas y fábricas)	35,6	16,7
Construcción (edificación y obras públicas)	42,8	20,0
Comercio, restaurantes y hoteles	26,5	12,4
Transportes, almacenes y comunicaciones	11,2	5,2
Servicios públicos y comunitarios	28,3	13,3
Servicios financieros, electricidad, agua, servicios personales	10,6	5,0

bes ocupados y la ausencia de desempleo declarado ¹ provienen esencialmente del empleo de los trabajadores palestinos en Israel, y ponen por consiguiente en evidencia la estrecha dependencia con respecto a la economía israelí de la situación del empleo y de la mano de obra en dichos territorios.

12. Una característica particular de la población de los territorios ocupados la constituye la presencia, en su seno, de refugiados palestinos ². Las autoridades militares israelíes estiman el número de los mismos en 310 000, de los cuales 205 000 corresponden a Gaza (donde constituyen casi la mitad de la población total) y 105 000 a la orilla occidental (15 por ciento, aproximadamente, de la población) ³. El 85 por ciento de los refugiados de Gaza y el 60 por ciento de los de la orilla occidental viven todavía en campamentos, a pesar del programa de viviendas lanzado en 1974 por las autoridades israelíes. Aunque en apariencia no exista ninguna diferencia de trato con respecto al resto de la población, parece que los refugiados son trabajadores marginales y que constituyen una población con problemas específicos. Muchos de los que viven en Gaza están empleados como temporeros en la agricultura israelí y tienen empleos, por consiguiente, inestables. Según el UNRWA, los jóvenes que salen de los centros de formación profesional del UNRWA no encuentran en Israel empleo correspondiente a sus calificaciones. Por estos motivos se estima que la tasa de

¹ En la estimación de la tasa de desempleo debería tenerse en cuenta también lo que se ha dicho anteriormente con respecto a las tasas de participación, cuya pequeñez puede sugerir la existencia de una oferta potencial de trabajo importante.

² Además, cabe señalar aquí que se estima en 1,6 millones el número de refugiados que viven fuera de Palestina.

³ Las cifras facilitadas por el UNRWA son muy superiores: en 1978 estaban registrados en este Organismo 310 268 refugiados en la orilla occidental y 354 103 en la faja de Gaza. Pero el UNRWA indica que estos datos no reflejan necesariamente el contingente real de refugiados a causa de registros erróneos o dobles, de defunciones no declaradas o de ausencias no señaladas de la zona de actividad del Organismo.

desempleo de los refugiados es más elevada que para el resto de la población, y su nivel de vida inferior.

13. La misión se consagró principalmente al examen detenido de los dos grandes aspectos del problema anteriormente indicados, es decir, el empleo en Israel de los trabajadores árabes de los territorios ocupados y el empleo en la economía local de dichos territorios, sin perder de vista por ello el carácter bastante artificial de esta distinción; cierto que en cada caso se plantean a menudo problemas de diferente índole, pero las interferencias son constantes entre ambas situaciones.

Empleo en Israel de los trabajadores árabes de los territorios ocupados

Volumen del empleo y sus fluctuaciones

14. Observando la evolución, en el curso del decenio, del volumen del empleo en Israel de los trabajadores árabes de los territorios ocupados, la misión notó, el año pasado, una inversión de la tendencia al aumento de dicho empleo que apareció en 1975 y se mantuvo hasta 1977. Los datos comunicados a la misión correspondientes a 1978 revelan un nuevo ascenso de la curva del empleo aproximadamente a los niveles más altos alcanzados en 1974. En el tercer trimestre de 1978 se estimaba en 75 000 el número de trabajadores árabes de los territorios ocupados empleados en Israel, lo cual representa un aumento de 11 por ciento con respecto al período correspondiente de 1977. Esta evolución deja entrever la sujeción del empleo de los trabajadores de los territorios ocupados a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica en Israel. Simultáneamente, ciertas ramas o sectores de la economía israelí han pasado a ser más o menos ampliamente tributarios de la mano de obra árabe de los territorios ocupados¹; en el caso del sector de la construcción esta mano de obra representa ahora más de un cuarto de la mano de obra total. No cabe duda de que la mano de obra árabe de los territorios ocupados ha permitido paliar ampliamente la acusada escasez de mano de obra en Israel, ha favorecido la fluidez del mercado del trabajo y, por último, ha constituido para la economía israelí un factor de crecimiento apreciable.

El empleo fuera de los circuitos oficiales y su aspecto particular relativo al trabajo de los jóvenes

15. En su informe precedente la misión había hecho ya mención de graves preocupaciones referentes al fenómeno del empleo fuera de los cauces administrativos oficiales y recomendado que se procediera «a una labor sistemática

¹ Para citar un caso concreto, la misión visitó una fábrica recién instalada de acondicionamiento y embalaje de frutas, en la cual unos tres trabajadores de cada cinco provenían de los territorios ocupados.

de disuasión y de lucha eficaz contra tales prácticas». Este año la misión ha sido informada de cierto número de acciones adoptadas a este respecto: se han realizado esfuerzos, principalmente en el ámbito de la información de los trabajadores y de los empleadores; se ha creado, conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y por la Federación General del Trabajo de Israel (Histadrut), un comité especial encargado de luchar contra el empleo no organizado; y se han ampliado y diversificado las actividades de control de los servicios del empleo en Israel y en los territorios ocupados. Según las autoridades israelíes, el resultado de dichos esfuerzos habría permitido aumentar la proporción de trabajadores «regulares» en 10 por ciento, aproximadamente. Este resultado no es despreciable, pero parece todavía modesto, incluso si se tienen en cuenta las dificultades particulares que surgen cuando se trata de controlar el contingente de trabajadores temporeros u ocasionales. Resulta, en efecto, que el sistema especial de organización establecido para reglamentar el empleo, por perfeccionado que parezca, deja escapar todavía a su control unos 20 000 trabajadores, es decir, más de la cuarta parte del total (según las estimaciones de las autoridades; muchos más, según otras estimaciones). Como hacía observar la misión en su precedente informe, tales prácticas entrañan muchas posibilidades de explotación de los trabajadores. Se crea un mercado clandestino, en el cual el trabajo se negocia como una mercancía. La misión expresa nuevamente sus inquietudes acerca de este fenómeno y recomienda que se intensifiquen los esfuerzos para combatirlo. Los objetivos de la lucha a emprender en este terreno son: i) el estudio previo del fenómeno: su localización, sus causas, sus mecanismos, etc.; ii) la acción preventiva, que pasa por la información del trabajador, el estímulo a la utilización del sistema regular y la organización de un control eficaz directo de los intermediarios y los empleadores. Tal acción pasa asimismo por una sensibilización del cuerpo administrativo y, por último, del cuerpo social en su conjunto; iii) la acción represiva: las sanciones contra los intermediarios y los empleadores deben ser suficientemente severas para que tengan un efecto realmente disuasivo. La misión ha señalado a la atención de las autoridades la necesidad de una revalorización periódica de las sanciones penales en período de inflación, y se le ha indicado que existía a tal efecto un proyecto de ley de alcance general. No cabe duda de que debería llegarse más lejos y agravar las penas incurridas; iv) la búsqueda de la salvaguardia de los derechos de los trabajadores y la atenuación de los perjuicios a que puede estar expuesto el trabajador sorprendido en situación irregular.

16. Uno de los peligros particulares del fenómeno anteriormente descrito atañe al trabajo de los jóvenes. Las autoridades han tomado por norma, según se ha declarado a la misión, no conceder ningún permiso de trabajo en Israel a los jóvenes de menos de diecisiete años. En las pocas visitas de empresas efectuadas por la misión se seguía aparentemente esta norma. De todos modos, diferentes medios han revelado a la misión que los casos de empleo de jóvenes de edad muy inferior a la indicada, en condiciones irregulares, no eran raros, especialmente en el sector de la agricultura o de las pequeñas unidades de pro-

ducción. Por otra parte, la información inherente a las diligencias judiciales efectuadas en 1978 muestra que gran parte de las infracciones observadas se referían al empleo de menores, y los datos obtenidos como consecuencia de una acción contra el empleo irregular llevada a término por las autoridades en septiembre-octubre de 1978 han revelado que 20 por ciento aproximadamente de los trabajadores de los territorios ocupados hallados en situación irregular en Israel eran menores. La misión recomienda encarecidamente que se efectúe la acción necesaria de la inspección del trabajo en esta esfera y que se definan y apliquen sanciones apropiadas, dada la importancia que se concede a la protección y al desarrollo de los jóvenes. Podría también intentarse una acción positiva en la elaboración de medidas de bienestar familiar encaminadas a garantizar el mantenimiento de los hijos (que repercutirían, pues, también en la situación en el interior de los territorios ocupados, en los cuales también se plantea, como se verá más adelante ¹, un problema de trabajo de los jóvenes), incluida la atribución de subsidios por hijos ².

Las posibilidades de promoción profesional

17. En su informe precedente la misión había indicado que era perceptible cierta modificación de la estructura sectorial y profesional de la población árabe de los territorios ocupados empleada en Israel. Aunque el período transcurrido sea demasiado breve para que pueda observarse una modificación significativa de la estructura, datos recientes parecen confirmar una lenta evolución hacia una repartición algo menos desproporcionada entre los principales sectores de actividad. Así, por ejemplo, como indica el cuadro 3, en 1978 la construcción ocupaba a 44 por ciento de los trabajadores árabes de los territorios ocupados (frente a 54 por ciento en 1970) y la industria a 21 por ciento (frente a 12 por ciento en 1970). Por otra parte, de una encuesta efectuada en abril-junio de 1977 sobre las características demográficas y del empleo de la población de los territorios ocupados empleada en Israel se desprende que 22 por ciento de ésta estaba clasificada como mano de obra calificada y 44 por ciento como mano de obra no calificada (el resto figuraba clasificado de forma indiferenciada en la agricultura y los servicios); la misma encuesta revela además que la situación de buena parte de dichos trabajadores empieza a caracterizarse por cierta continuidad del empleo: en 1977, la mitad de ellos aproximadamente estaban empleados en Israel desde hacía cuatro años o más. Las autoridades o los empleadores entrevistados facilitaron a la misión indicaciones en el mismo sentido. De todas formas, la misión tiene la sensación de que estas evoluciones denotan más bien diferencias de grado que de naturaleza. Los trabajadores árabes de los territorios ocupados siguen estando situados, en su mayoría, en los puestos in-

¹ Véase párrafo 57.

² Véase más adelante (párrafos 20 y 23) el examen de la cuestión del derecho a la percepción de subsidios por hijos en concepto de seguro nacional obligatorio.

Cuadro 3. Trabajadores de los territorios ocupados empleados en Israel por sectores económicos (1970-1977 y enero-junio de 1978)

	Millares						Porcentajes					
	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Otros		Total	Agricultura	Industria	Construcción	Otros	
1970	20,6	5,0	(2,4)	11,2	(2,0)		100,0	24,3	(11,7)	54,3	(9,7)	
1971	33,8	7,5	5,0	17,7	(3,6)		100,0	22,2	14,8	52,4	(10,6)	
1972	52,4	12,2	9,1	26,1	5,1		100,0	23,3	17,3	49,7	9,7	
1973	61,3	11,8	11,1	31,7	6,7		100,0	19,3	18,1	51,7	10,9	
1974	68,7	13,2	12,0	36,1	7,4		100,0	19,2	17,5	52,6	10,8	
1975	66,3	9,5	12,2	36,1	8,5		100,0	14,3	18,4	54,5	12,8	
1976	64,8	10,0	12,8	32,6	9,5		100,0	15,4	19,7	50,2	14,6	
1977	62,9	10,2	13,4	28,5	10,8		100,0	16,2	21,3	45,3	17,2	
1978 (Enero-junio)	67,1	12,1	14,4	29,6	11,1		100,0	18,0	21,5	44,1	16,5	

feriores de la jerarquía profesional, ocupando muchos de estos empleos temporeros u ocasionales, poco gratos, que la mano de obra israelí parece desdeñar cada vez más. Los trabajadores de los territorios ocupados parecen así desempeñar cierto papel de sustitución de la mano de obra israelí, lo que con toda probabilidad favorece indirectamente la promoción de esta última. La misión desea llamar de nuevo la atención sobre los peligros que constituye para la consecución de la paz y de la justicia sociales la instauración de cierta división del mercado del trabajo que no tiene lugar solamente en función de las características de los empleos, sino que encubre en gran parte discriminaciones étnicas. Es preciso combatir los mecanismos que tiendan a institucionalizar un mercado secundario del trabajo, confinado, con pocas perspectivas de futuro.

18. Es por ello por lo que la misión concede una importancia particular a que se reconozca y garantice a los trabajadores de los territorios ocupados un verdadero derecho a la promoción personal y profesional. Tal derecho es importante tanto desde el punto de vista del sentimiento de su dignidad personal y étnica como de sus perspectivas y del porvenir de sus territorios. La misión considera deseable que se efectúe un esfuerzo de persuasión sistemático ante los empleadores para que pongan en práctica una política activa encaminada a promover la igualdad de oportunidades en la adquisición de calificaciones y en el acceso a puestos superiores, a buscar todos los medios para dar a los trabajadores la posibilidad de utilizar plenamente sus aptitudes. Los esfuerzos deberían orientarse principalmente no sólo hacia una formación básica, fundamental, sino también hacia la concesión de facilidades para favorecer el acceso a las formaciones profesionales específicas, en la empresa o en los centros de formación. A este respecto, la formación que se imparte actualmente a dichos trabajadores en los centros establecidos en los territorios ocupados (de la cual se hablará en la segunda parte) no parece, dada su escasa diversificación y extensión, ser apta para fomentar la igualdad de oportunidades en la promoción. Por último, en ciertos casos en que la misión estima que ello podría facilitar el acceso a responsabilidades superiores (en la hotelería, por ejemplo), sería sin duda conveniente que las autoridades procuren suavizar el régimen de autorización de residencia en territorio israelí; tales autorizaciones podrían ser asimismo útiles para permitir a ciertos trabajadores seguir cursos de perfeccionamiento profesional.

El salario, los descuentos y las prestaciones sociales

19. En su precedente informe la misión había señalado las declaraciones sobre las posturas de principio adoptadas por el Gobierno y los sindicatos acerca de la aplicación del principio de la igualdad de salario (bruto y neto) y de las prestaciones sociales entre trabajadores israelíes y trabajadores de los territorios árabes ocupados empleados en Israel. Por otra parte, había observado que entre los trabajadores palestinos estaba muy arraigada la convicción de que, si bien eran tratados con igualdad en lo que atañe a los descuentos y deducciones operados

en sus salarios, no lo eran en cambio en cuanto atañe a los beneficios o prestaciones a que dan derecho tales cotizaciones, buena parte de las cuales les parecía substraída a sus fines. La misión había notado particularmente que estos trabajadores tenían la sensación de que la deducción del impuesto pagado en Israel no tenía por objeto sufragar sus propias necesidades en los territorios. Respecto a este punto la misión tuvo la satisfacción de tomar nota de la decisión adoptada por las autoridades, como consecuencia de sus recomendaciones, de destinar el producto del impuesto sobre la renta pagado en Israel por los trabajadores árabes de los territorios ocupados (unos 200 millones de libras israelíes en total, o sea unos 20 millones de dólares de EE.UU.) al presupuesto de los territorios ocupados. Esta cuestión volverá a ser examinada más adelante, en la segunda parte. Sobre el problema más general de la implantación de la igualdad de trato en materia de salarios y de prestaciones sociales, la misión tomó nota de la decisión de la Histadrut ¹ de entablar un proceso de negociación con la organización patronal y el Gobierno para llegar a un acuerdo escrito que garantice la aplicación del principio de igualdad.

20. Ante las opiniones contradictorias formuladas por ambas partes acerca de esta importante cuestión de la igualdad de trato en materia de salarios y de prestaciones sociales, la misión se consagró particularmente al examen de los diferentes tipos de descuentos practicados en los salarios de los trabajadores de los territorios ocupados empleados en Israel y de los derechos a prestaciones de que gozan tales trabajadores. La situación puede describirse de la manera siguiente: i) en el marco del régimen nacional de seguro obligatorio, los salarios de los trabajadores árabes procedentes de territorios ocupados son objeto de los mismos descuentos (3,8 por ciento), y la igualdad se aplica también a las cotizaciones de los empleadores (15 por ciento de los salarios) a las diversas contingencias cubiertas por el régimen israelí de seguridad social. En lo que atañe al derecho a las prestaciones, las condiciones de atribución difieren según las prestaciones. Los trabajadores procedentes de los territorios ocupados tienen derecho a las prestaciones inherentes a las ramas del Seguro Nacional que se basan en el criterio del empleo, a saber: los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales ², la maternidad ³, la quiebra y la disolución de la empresa. Por el contrario, la condición de residencia impuesta por la ley sobre el Seguro Nacional excluye actualmente a estos trabajadores del goce de presta-

¹ Decisión anunciada en el marco de una declaración formulada sobre la postura adoptada por la sección ejecutiva de la Histadrut, como consecuencia de las recomendaciones del precedente informe de la misión (véanse párrafos 28 y 29).

² Se ha introducido una disposición especial en la ley sobre el Seguro Nacional para garantizar la cobertura del riesgo durante el desplazamiento del trabajador en los territorios ocupados para dirigirse a su trabajo en Israel o para regresar de él. Los datos facilitados a la misión muestran que se abonaban efectivamente prestaciones en concepto de accidentes del trabajo. Además, la misión pudo visitar un hospital en Israel donde han sido tratados y hospitalizados cierto número de trabajadores de los territorios ocupados víctimas de accidentes del trabajo.

³ De todos modos, en lo que atañe a la prestación por nacimiento, la condición de que éste haya tenido lugar en un hospital en Israel no se cumple, en general, para los beneficiarios potenciales de los territorios ocupados.

ciones en las ramas siguientes: vejez y sobrevivientes, invalidez, desempleo y subsidios por hijos ¹; ii) en lo que atañe al régimen complementario de pensiones, la afiliación a las cajas de pensiones y de socorro mutuo de la Histadrut es virtualmente obligatoria para todos los trabajadores como consecuencia de la aplicación de los convenios colectivos que prevén las cotizaciones de los trabajadores y del empleador. Los trabajadores de los territorios ocupados están sujetos a ellas y son titulares del derecho a las prestaciones ²; iii) en lo que atañe a la enfermedad, los trabajadores de los territorios ocupados pueden gozar de las prestaciones de enfermedad previstas por los convenios colectivos. En 1978 se instauró un régimen especial para facilitar asistencia médica a los trabajadores de los territorios ocupados y a sus familias, previa una cotización mensual de 70 libras israelíes; esta asistencia se dispensa en el lugar de residencia de dichos trabajadores ³; iv) para los trabajadores de los territorios ocupados empleados en Israel se ha creado un fondo especial a fin de acumular y mantener en reserva los descuentos practicados (del trabajador y del empleador) correspondientes a las cotizaciones al Seguro Nacional y a las cajas de pensiones de la Histadrut. Habida cuenta de las prestaciones que, como se ha visto, no se abonan a los trabajadores de los territorios ocupados, y de las que no son todavía exigibles, una suma importante se acumula cada año en este fondo (más de 250 millones de libras israelíes, por ejemplo, para el último ejercicio anual, y probablemente de 400 a 450 millones para el ejercicio próximo). Los intereses producidos por la inversión del fondo se utilizan para financiar proyectos de desarrollo y servicios sociales en los territorios ocupados; v) los trabajadores de los territorios ocupados empleados en Israel gozan de algunas otras prestaciones sociales previstas en los convenios colectivos, en cuyo detalle no se entrará aquí.

21. La experiencia internacional muestra que las cuestiones de seguridad social de los trabajadores migrantes y especialmente de los fronterizos suscitan siempre problemas delicados y complejos cuya solución, en circunstancias normales, se efectúa por medio de negociaciones bilaterales o multilaterales y de acuerdos entre los países interesados por tales movimientos migratorios. En el caso presente, la situación política actual no permite, evidentemente, un enfoque de esta índole. La misión ha procurado, pues, evaluar la situación actual tal como acaba de ser descrita a la luz de los principios que inspiran las normas internacionales de la OIT (especialmente el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)) y de la experiencia de la OIT en la materia, teniendo además el cuidado de mirar hacia el futuro proponiendo recomendaciones que dejen cabida a transiciones o evoluciones previsibles o eventuales, en la perspectiva del cese del estado de ocupación.

¹ De todas maneras se les otorga una compensación parcial en forma de una prestación especial abonada por los dos primeros hijos.

² Dado que el período mínimo de afiliación exigido es de diez años y que estos trabajadores no empezaron a cotizar hasta 1969, no se ha iniciado todavía el pago de pensiones.

³ Debe mencionarse, además, que en virtud de un acuerdo especial concluido con la Caja de Enfermedad de la Histadrut puede dispensarse asistencia médica en Israel cuando ello es necesario.

22. Los dos principios que han guiado a las autoridades en la elección de las soluciones adoptadas son: la igualdad del costo de la mano de obra y la asignación de las cotizaciones de la seguridad social de las que no nacen derechos individuales al presupuesto social de los territorios ocupados, cotizaciones que constituyen la fuente principal de las transferencias sociales efectuadas en su favor. La misión no subestima las intenciones que han inspirado tales soluciones. De todos modos, sustenta la opinión de que convendría mantener el principio fundamental de asignar las cotizaciones a los fines primordiales y específicos para los cuales han sido percibidas, es decir, para prestaciones de seguridad social y no de bienestar o de acción social. El corolario a esta regla es que los trabajadores deben tener derecho a las prestaciones correspondientes a las cotizaciones que han abonado con motivo de su empleo en Israel.

23. Basándose en lo que antecede, la misión ha llegado a las propuestas y conclusiones siguientes:

- i) es preciso tomar medidas para reconocer el derecho de los trabajadores de los territorios ocupados a las prestaciones previstas en las ramas vejez y sobrevivientes e invalidez del Seguro Nacional obligatorio, prescindiendo de la condición de residencia. Tales medidas deberían prever en especial la posibilidad de conceder prestaciones en los territorios actualmente ocupados, incluso cuando el estado de ocupación haya cesado. Si la evolución de las circunstancias hiciera en absoluto imposible la aplicación de tales medidas, deberían aplicarse por lo menos soluciones alternativas o medidas compensatorias a fin de permitir la devolución de las cotizaciones acumuladas cuando se produzca la contingencia (invalidez, retiro, defunción), o la concesión de prestaciones especiales únicas calculadas, por ejemplo, en función del número de años de empleo;
- ii) debería reconocerse el derecho a las prestaciones de desempleo y a los subsidios por hijos del Seguro Nacional, por los mismos motivos, fundándose en las cotizaciones abonadas, teniendo presente que las normas internacionales mencionan de todos modos, con respecto a los subsidios por hijos, la posibilidad de prever ciertas condiciones y límites diferentes en función principalmente del lugar de residencia de los hijos;
- iii) en lo que atañe al régimen de pensiones complementarias basado en los convenios colectivos, la misión ha observado que la Federación General del Trabajo de Israel consideraría preferible que las cotizaciones percibidas fueran transferidas a las cajas de pensiones correspondientes, en vez de conservarlas en el fondo de reserva controlado por el Estado. No incumbe a la misión pronunciarse sobre la oportunidad de una u otra solución: lo que importa es que cualquier solución adoptada garantice de la mejor manera posible los derechos de los trabajadores considerados. De todas maneras, la misión se cree autorizada a formular la opinión de que los fondos correspondientes a las cajas de pensiones de la Histadrut, que están regidas por un régimen financiero (capitalización) distinto del régimen del Seguro Nacional, deberían en todo caso contabilizarse separadamente a fin de permitir

en todo momento la individualización con miras a una organización satisfactoria del pago de las prestaciones respectivas;

- iv) por último, con respecto al seguro de enfermedad y al sistema especial de asistencia médica organizado recientemente, la misión ha tomado nota de los esfuerzos efectuados en esta esfera y de las mejoras aportadas. Quedan todavía progresos por realizar, y la misión recomienda la prosecución de una política encaminada a fomentar en mayor grado el desarrollo y la calidad de los servicios ofrecidos en materia de asistencia médica y de protección de la salud; por otra parte, deben tomarse todas las medidas para que los trabajadores y sus familias gocen cada vez más en la práctica de las facilidades previstas para garantizar en Israel la asistencia que no puede asegurarse actualmente de forma satisfactoria en los territorios ocupados.

Condiciones de empleo y de trabajo

24. La contratación y la admisión en Israel de los trabajadores de los territorios ocupados son organizadas y controladas por las oficinas de colocación del servicio del empleo, que otorgan permisos temporales para trabajar en Israel cuya duración de validez ha sido prolongada recientemente de 1 a 4 meses¹. En Israel, los contratos de trabajo suelen establecerse generalmente de modo verbal y son de duración indeterminada. Cada cuatro meses los trabajadores deben hacer renovar sus autorizaciones de trabajo en Israel en las oficinas de colocación de su lugar de residencia. Sería quizá conveniente prever la oportunidad de prolongaciones ulteriores de la duración de tales autorizaciones. Ello podría conferir más flexibilidad al sistema y, sobre todo, contribuir a fomentar en el trabajador la sensación de un control menos estricto de su libertad de movimiento y de una mayor seguridad profesional. No es menos cierto que la inseguridad del empleo constituye una de las características de la situación de dichos trabajadores. La autorización para trabajar está subordinada a la relación de empleo; cuando ésta cesa, el trabajador de los territorios ocupados no se halla asegurado contra el desempleo. No le queda otro recurso que volver a inscribirse en solicitud de empleo, intentar trabajar en los territorios ocupados (donde, como se verá, las posibilidades de encontrar una ocupación productiva son escasas) o emigrar hacia los países árabes que necesitan mano de obra. Las consideraciones anteriores están dictadas únicamente por el deseo de garantizar a los trabajadores más seguridad en el empleo en las circunstancias en que se encuentran actualmente, independientemente de la evolución más profunda que afecte al futuro de la situación del empleo de dichos trabajadores.

¹ Para el trabajador de los territorios ocupados que viene a emplearse en Israel por primera vez, el permiso se concede por un mes; la segunda vez, se renueva por tres meses más. Luego se aplica ya el régimen normal.

25. Los trabajadores de los territorios ocupados que van a trabajar en Israel carecen, salvo excepciones (por ejemplo, cuando el domicilio del trabajador está muy lejos o a fin de permitir su participación en equipos de trabajo nocturno), del derecho de residencia en territorio israelí. Desde el principio las autoridades han considerado preferible, dada la proximidad relativa de los lugares de trabajo y de residencia y los problemas de todo género que ello podría plantear, adoptar la política del regreso diario del trabajador a los territorios. Ello es también, probablemente, lo que desean la mayoría de los trabajadores. De todas formas, parecería razonable tratar de suavizar un poco el régimen de autorizaciones especiales de residencia, llegado el caso, como ya se ha indicado, cuando ello se revele como una condición para la promoción del trabajador en un empleo determinado (ejemplo de la hotelería) o a fin de permitirle seguir cursos de formación o de perfeccionamiento profesionales.

26. Esta política del regreso diario a los territorios ocupados plantea el problema del transporte de los trabajadores, de sus condiciones materiales y en especial de la duración del trayecto. La misión, que había ya suscitado ese problema en su precedente informe, se ha visto de nuevo obligada a reconocer que, aunque la distancia del lugar de trabajo al de domicilio es a veces corta, sin embargo no es raro que la duración del trayecto en uno u otro sentido llegue a alcanzar o incluso sobrepasar 1 hora y media. En tales casos los trabajadores deben abandonar su domicilio hacia las 4 o 4 y media de la mañana, y el tiempo total invertido entre el desplazamiento y el trabajo asciende a casi 12 horas. La misión ha observado ciertamente que en numerosos casos — tratándose principalmente de grandes empresas — las propias firmas organizaban el transporte y lo costeaban a sus expensas. En su precedente informe había sugerido que se remunerase a los trabajadores por la parte de trayecto que exceda de una duración normal. Los servicios israelíes han señalado que en muchos casos los empleadores asumen esta compensación en forma de pago de horas suplementarias, y que proseguían las negociaciones sobre este particular. De todos modos, la organización de los empleadores israelíes (Association of Industrialists) ha indicado a la misión que no podría aceptar obligaciones suplementarias en la materia, estimando que los empleadores sólo pueden conceder remuneraciones vinculadas directamente con el tiempo de trabajo efectivo. Ante la importancia atribuida a estas cuestiones por los trabajadores interesados, quienes las han suscitado repetidas veces, la misión considera oportuno reiterar su recomendación relativa a la puesta en estudio de una fórmula apropiada que prevea el pago a los trabajadores interesados de una asignación (según un método de financiamiento a determinar) para remunerar la duración del trayecto que exceda de una norma media.

27. La seguridad e higiene del trabajo es una esfera a la cual la misión atribuye también gran importancia, no ignorando, gracias a su conocimiento de la experiencia de numerosos países, que unos trabajadores migrantes sin formación ni experiencia profesionales previas, empleados en sectores y en trabajos que implican un porcentaje de riesgo elevado, están particularmente expuestos

a los accidentes y enfermedades profesionales. A este respecto la misión ha tomado nota con interés de los diversos esfuerzos efectuados recientemente en este ámbito para sensibilizar a los trabajadores de los territorios ocupados en tales problemas por medio de diferentes actividades de información y educación. La misión no puede sino recomendar la prosecución y la expansión de dichas acciones a fin de promover la igualdad de oportunidades en las condiciones de trabajo, y ha observado que este objetivo formaba parte del contenido del futuro acuerdo que la Histadrut propone negociar con los empleadores y con el Gobierno (véase a este respecto el párrafo 19).

Ejercicio de los derechos sindicales

28. En su informe precedente la misión había expresado su preocupación por el problema del ejercicio efectivo de los derechos sindicales, señalando que existían dificultades manifiestas en cuanto a las posibilidades de afiliación sindical de los trabajadores árabes de los territorios ocupados empleados en Israel, y había recordado los principios fundamentales que en esta materia sientan las normas internacionales del trabajo, según los cuales todos los trabajadores deben poder ejercer efectivamente el derecho de constituir sindicatos de su elección y el de afiliarse a ellos. Algunos empleadores han indicado a la misión que los trabajadores de los territorios ocupados podían estar representados en los comités de empresa y que en algunos casos participaban efectivamente en ellos. De todos modos parece que, por el momento, se trata más bien de casos de excepción, por lo que sería deseable favorecer la expansión del movimiento iniciado. La Histadrut ha dado garantías acerca de sus intenciones de conceder una atención especial a este problema de la participación efectiva en los comités de empresa.

29. En cuanto a la cuestión de la adhesión sindical, las autoridades gubernamentales han reiterado a la misión que en Israel no existe ningún obstáculo jurídico que se oponga a la creación de nuevos sindicatos. Además, la misión ha tomado nota con interés de la declaración sobre la postura oficial de la Histadrut, fijada por su sección ejecutiva tras un estudio de las recomendaciones contenidas en el informe precedente de aquélla. La Histadrut ha expresado muy claramente su adhesión al derecho fundamental del trabajador — incluido el trabajador árabe de los territorios ocupados — de constituir el sindicato de su elección o de afiliarse a él, y ha decidido publicar un folleto en lengua árabe en el que se exponen los principios fundamentales de la libertad sindical tal como los expresan las normas de la OIT y se facilita toda clase de información útil acerca de los derechos y los deberes de los miembros de la Histadrut. Esta se declara asimismo pronta a firmar acuerdos que garanticen la protección sindical a los miembros de una organización sindical que se estableciera para representar los intereses de los trabajadores procedentes de los territorios ocupados, si tal es su deseo. El folleto recordará también las decisiones anteriores de la Histadrut y contendrá información sobre la igualdad de derechos y la protección con-

cedida a los trabajadores, sean o no miembros de la Histadrut, y especialmente sobre el derecho de elección y de elegibilidad en los comités de empresa.

Respeto de la identidad cultural

30. La misión había subrayado el año pasado la importancia que debía concederse a la preservación de la identidad cultural de los trabajadores procedentes de los territorios ocupados. A lo largo de sus entrevistas con varios interlocutores palestinos había podido notar la existencia de una sensación de desigualdad y de alienación entre muchos de estos trabajadores, así como la manifestación de una necesidad de reconocimiento de su identidad y de su dignidad. Este año la misión pudo percatarse de que tales sentimientos persistían y quizá se habían intensificado. Ello entraña un peligro amenazador para el futuro de las relaciones culturales entre las diferentes comunidades, sobre el cual la misión desearía llamar particularmente la atención. Es preciso evitar que en la sociedad israelí se forme y se difunda una imagen desvalorizadora del trabajador palestino que, al reflejarse en éste en permanencia, lastime su dignidad. La misión desearía que se llevase a término un estudio crítico de las actitudes y los comportamientos de la población, especialmente en lo que atañe a las relaciones de trabajo, y que se emprendiera una vasta acción de información y sensibilización de la opinión.

31. En el curso de las visitas a empresas que ha efectuado este año, la misión ha observado con interés que, en diversas empresas, se utilizaba la lengua árabe en los cursos de formación y en los textos escritos relativos al empleo y a las condiciones de trabajo, principalmente la seguridad y la higiene. Los esfuerzos realizados a este respecto deben naturalmente proseguirse, ya que la utilización de la lengua autóctona del trabajador le permite mantener el vínculo con su propia cultura. La misión pudo también apreciar en las empresas que visitó que no se hacía distinción entre los trabajadores procedentes de los territorios ocupados los trabajadores israelíes ni en los lugares de trabajo ni en los locales facilitados por estas empresas para las pausas y las comidas. Estas empresas eran de una cierta importancia y estaban administradas según métodos modernos. Sin embargo, la misión fue informada asimismo por sindicalistas palestinos de casos de comportamiento discriminatorio. Parece, pues, útil recomendar la prosecución de un esfuerzo de información a fin de que todos los empleadores adquieran plena conciencia de la necesidad de conceder una atención particular al respeto de la dignidad de los trabajadores procedentes de los territorios ocupados. De una manera general es conveniente evitar, en la vida o el trabajo diarios de la empresa, toda organización del trabajo o todo trato susceptibles de dar crédito a la impresión de que tales trabajadores constituyen una categoría especial y menos apreciada.

Legislación y procedimientos para garantizar y promover la igualdad de oportunidades y de trato

32. La misión ha tomado nota de que la ley israelí de 1959 sobre el servicio del empleo contenía una cláusula que prohibía la discriminación en materia de colocación y contratación por motivos tales como la religión, el grupo étnico y el país de origen. La misión fue informada de que, por una modificación a esta ley introducida en 1977, dicha cláusula estaba ahora sancionada penalmente, y que, además, todo trabajador podía intentar una acción civil ante un tribunal del trabajo.

33. La misión considera, no obstante, que a la luz de la evolución que se ha producido en el mundo en las ideas y en la definición de nuevas políticas encaminadas a eliminar las discriminaciones y a promover la igualdad de oportunidades y de trato, serían convenientes unos medios más completos y más específicos. La legislación actual no está exenta de lagunas. Por ejemplo, no contiene ninguna definición de la discriminación, lo cual entraña el riesgo de limitar el campo de aplicación de aquélla a la discriminación directa y manifiesta, cuando en realidad el problema lo constituyen cada vez más los casos de discriminación indirecta, oculta. La acción ante los tribunales se basa en la iniciativa del trabajador, pero hay procedimientos especiales (que podrían ser utilizados previamente) que ofrecen ventajas desde el punto de vista de la facilidad, de la discreción y de la confianza con que pueden utilizarse. Podrían analizarse otras limitaciones del alcance de la legislación existente, que resaltan particularmente de la comparación con los procedimientos y métodos adoptados recientemente por cierto número de países, los cuales se caracterizan principalmente por un campo de aplicación muy amplio de la legislación en la prohibición de toda forma de violación directa o indirecta de la igualdad de derechos por parte de cualquier persona, y por la creación de organismos *ad hoc* que llevan la iniciativa de la puesta en marcha de los procedimientos, asumen el control constante de la aplicación de la ley y poseen poderes extensos en materia de promoción de la igualdad de oportunidades. A la luz de estas breves consideraciones parece llegado el momento, a juicio de la misión, de prever la adopción de una legislación o de una reglamentación que dispongan de procedimientos específicos para abarcar de una manera más general las diferentes cuestiones de igualdad de oportunidades y de trato, en especial desde el punto de vista del origen étnico o nacional y de la religión. La Oficina Internacional del Trabajo podría contribuir a la elaboración de tales medidas basándose en la experiencia internacional a que se ha hecho referencia anteriormente.

El empleo en los territorios árabes ocupados

34. La situación del empleo y de los trabajadores árabes en los territorios ocupados debe examinarse en el contexto de los tres acontecimientos principales que en gran parte la han modelado. Uno de ellos es de índole política: el es-

tatuto de ocupación de los territorios árabes y la unificación de la ciudad de Jerusalén. Los otros dos son de índole económica: principalmente la aparición y luego la expansión considerable de un flujo migratorio de trabajadores entre los territorios árabes ocupados e Israel, así como la organización de forma unilateral de una especie de mercado común entre partes cuyas relaciones de intercambio son desiguales por falta de un sistema de garantías negociadas.

Los ingresos de los trabajadores árabes empleados en Israel y el crecimiento global en los territorios ocupados

35. Las estadísticas comunicadas a la misión por las autoridades israelíes indican tasas de crecimiento elevadas en los territorios ocupados. Así, entre 1970 y 1977 al parecer el producto nacional bruto ha aumentado a la tasa anual media de 11 por ciento, la renta *per cápita* a la tasa de 9 por ciento aproximadamente; las tasas correspondientes a la orilla occidental del Jordán son algo superiores a las de Gaza. Estos resultados se prestan, sin embargo, a varias observaciones. Aparte la fiabilidad de las estadísticas, que algunos autores ponen en duda ¹, resulta que los valores medios indicados ocultan una inflexión de la curva de crecimiento a partir de 1974-1975 ². Pero, ante todo, el análisis de los factores del crecimiento global en los territorios ocupados hace resaltar una característica esencial, a saber, que el factor determinante del mismo lo constituyen los ingresos ganados en Israel por los trabajadores de los territorios ocupados. Más de un tercio del crecimiento del producto nacional bruto durante el período 1970-1977 es consecuencia directa de ellos; en 1977, los ingresos totales de los trabajadores palestinos en Israel equivalen a un cuarto del producto nacional bruto de los territorios ocupados. Si se tiene en cuenta el efecto multiplicador de dichos ingresos, cabría imputar a los mismos, según ciertas estimaciones ³, incluso la mitad del crecimiento global. Se configura así un tipo de crecimiento desequilibrado, ampliamente dependiente de factores externos.

Dominio de la economía israelí sobre las estructuras económicas de los territorios ocupados

36. Esta dependencia es particularmente acusada en la esfera del comercio de los productos entre Israel y los territorios ocupados. Los mercados de dichos territorios han sido abiertos al mercado israelí y protegidos por una tarifa exterior común, la de Israel. Las consecuencias de esta situación no tardaron en ma-

¹ Véase, por ejemplo, Brian Van Arkadie: *Benefits and burdens: A report on the West Bank and Gaza Strip economies since 1967* (Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1977), págs. 116-119. Van Arkadie da, para el período 1968-1973, estimaciones de crecimiento iguales a la mitad de las facilitadas por las autoridades israelíes.

² Véase A. Bregman: *The economy of the administered areas 1974-1975* (Jerusalén, Bank of Israel (Research Department), 1976), pág. 7.

³ Véase Van Arkadie, *op. cit.*, pág. 122 (estimaciones para el período 1968-1973).

nifestarse. En 1977, según las estadísticas comunicadas a la misión, las importaciones totales de los territorios ocupados se evaluaban en 5 181 millones de libras israelíes, mientras que las exportaciones se cifraban en 2 638,6 millones de libras, lo cual denota un exceso de importaciones equivalente a 2 542,4 millones de libras. Las importaciones procedentes de Israel representaban más de 90 por ciento del valor total de las importaciones. La apertura de los mercados ha tenido efectos desfavorables para el desarrollo de ciertos sectores económicos de los territorios ocupados, principalmente la industria, expuestos sin protección a la competencia israelí. Esta situación ha sido señalada a la misión por diversos interlocutores palestinos, así como los peligros a más largo plazo que representan el dominio creciente de Israel sobre los intercambios comerciales de las regiones actualmente ocupadas y la falta de diversificación de los mercados exteriores.

37. En el análisis de la estructura sectorial de la economía de los territorios ocupados puede hallarse la confirmación de lo antedicho acerca del crecimiento global y de los intercambios comerciales. La parte correspondiente al sector agrícola en el producto total ha variado poco alrededor de un tercio, aproximadamente, de éste. El empleo agrícola ha disminuido, como se verá. Los pequeños productores sufren la competencia de la agricultura israelí, de productividad superior y, en ciertos casos, subvencionada. Aunque la producción agrícola haya podido aumentar, gracias principalmente a esfuerzos de modernización de las técnicas agrícolas, dos amenazas parecen cernerse ahora sobre este sector: la escasez aguda de mano de obra que se manifiesta en él y la insuficiencia crítica de los recursos de agua y de la irrigación. Por consiguiente, son necesarias inversiones elevadas a fin de desarrollar la mecanización y de aumentar las superficies irrigadas.

38. El sector industrial, sumamente reducido, no ha conocido ninguna evolución notable desde 1968; sigue representando siempre sensiblemente menos de 10 por ciento del producto global. Los motivos de su subdesarrollo son múltiples: falta de un mercado real de capitales y de un sistema bancario propio para el crédito y las inversiones, escasez de mano de obra calificada y ante todo de empresarios, exposición, sin protección alguna, de los productos locales a la competencia de los productos israelíes, dependencia de Israel para los suministros y clima de inseguridad económica y política, por no citar que los más evidentes. Un desarrollo rápido e importante de este sector sería vital y urgente para el futuro de dicha región y especialmente para la creación de empleos productivos susceptibles de absorber la mano de obra calificada que, como se verá más adelante, emigra actualmente en gran proporción. Las condiciones necesarias para ello radican en la eliminación de los diferentes obstáculos que existen actualmente y en la adopción de una actitud positiva en materia de inversiones industriales.

39. Otra característica notable de la estructura económica de los territorios ocupados es la importancia del sector de servicios. Si se engloban en este sector

las actividades del comercio, de los transportes y comunicaciones y de los servicios públicos y privados, se observa que ello representa entre 40 y 50 por ciento del producto y del empleo. Para ciertos analistas, esta hipertrofia del sector de servicios, de baja productividad, corre parejas con el fenómeno de la absorción de mano de obra en los sectores productivos de la economía israelí y pone de relieve el estado de estancamiento de la economía de los territorios ocupados ¹.

40. Por último, cabe señalar aquí, con respecto al sector de servicios — y aunque ello tenga mayor alcance —, el importante cambio que se ha producido en las actividades del turismo con la unificación de la ciudad de Jerusalén. La orilla occidental se ha visto en gran parte privada de su principal fuente de ingresos procedentes del turismo ². Aunque parezcan subsistir vínculos comerciales y financieros entre el sector árabe de la ciudad y la orilla occidental, la integración en el sistema económico, fiscal y comercial de Israel del polo de actividad más importante de la región no puede sino haber afectado desfavorablemente al desarrollo del territorio.

Incidencia de las implantaciones israelíes en los territorios ocupados

41. Otra cuestión que ha merecido la atención de la misión es la de las implantaciones israelíes en los territorios ocupados. Al parecer, según las informaciones disponibles, en los territorios ocupados existen actualmente un centenar de implantaciones no militares.

42. El problema de las implantaciones en los territorios ocupados reviste numerosos aspectos, especialmente en materia de Derecho Internacional. Pero la cuestión específica que la misión se ha planteado y ha planteado es la del efecto, directo o indirecto, de tales implantaciones en los problemas del trabajo y del empleo. Para las autoridades israelíes, que las justifican por razones de seguridad, sólo ejercen un efecto muy marginal sobre dichos problemas; afectan únicamente en la práctica a tierras públicas o no cultivables, dado el número insignificante de israelíes que están empleados en la agricultura; y en los raros casos en que se requisan temporalmente tierras cultivables, se ofrece una compensación equitativa a sus propietarios. Para los interlocutores palestinos entrevistados, la política de implantaciones de las autoridades israelíes, cuyos objetivos no son sólo de orden militar, afecta, por el contrario, negativa y gravemente, a la situación del empleo y los ingresos de las poblaciones locales, a causa

¹ Tal es, en substancia, el análisis efectuado en diversos estudios palestinos. Véase también Van Arkadie, *op. cit.*, pág. 74.

² Se estimaban en 6 a 7 millones de dinares jordanos los ingresos obtenidos del turismo por la orilla occidental en 1966, de los cuales 5 a 6 millones se gastaban en Jerusalén. Los beneficios del turismo representaban (contando 1 millón de dinares aportados por los turistas de la orilla oriental) aproximadamente un tercio de las importaciones totales de bienes procedentes de la orilla oriental y del extranjero. Véase Van Arkadie, *op. cit.*, págs. 125-126.

de la amplitud de los recursos naturales (tierras cultivables y recursos hidráulicos) de que dichas autoridades harían actualmente uso; como consecuencia de ello, habrían surgido problemas de desempleo y de reconversión de pequeños agricultores propietarios y dificultades de todo género, en un clima de inseguridad creciente, alimentado por el anuncio de proyectos siempre de mayor envergadura. A pesar de estos enfoques contradictorios del problema, la misión concibe a duras penas que esta política pueda proseguir sin entrar en conflicto con el objetivo del desarrollo por y para las poblaciones locales afectadas, y por consiguiente sin comprometer sus posibilidades de empleo.

Empleo y desempleo en los territorios

43. En abril-junio de 1978 el nivel global del empleo facilitado en el interior de los territorios ocupados se elevaba a 146 700 personas (véase cuadro 1). Ello representa solamente 23 por ciento de la población en edad de trabajar (todos los miembros de la cual, por supuesto, no son aptos para tomar un empleo o no están decididos a tomarlo) y menos de 70 por ciento de la población activa de los territorios ocupados en posesión de un empleo; el 30 por ciento restante lo componen, como se vio en la primera parte, los que están empleados en la economía israelí. Aunque de este modo se haya evitado prácticamente el desempleo, estos pocos datos estadísticos reflejan bien el bajo nivel del empleo en los territorios ocupados y la importante proporción de la población activa local que trabaja en Israel. Cabría todavía añadir a este respecto que las cifras mencionadas no incluyen a los 10 000 a 15 000 trabajadores de Jerusalén integrados en el sistema económico israelí ni a los 1 500 trabajadores del Golán empleados en Israel.

44. Si se observan las tendencias en la evolución del nivel del empleo local, se nota una disminución aproximadamente de 1 por ciento en el número de personas empleadas entre enero de 1977 y junio de 1978. Durante el período 1970-1978 los datos oficiales ponen de relieve una disminución total de 6 000 empleos en los territorios ocupados, mientras que — en ese mismo período — la población activa aumentaba en 34 600 personas y el número de trabajadores palestinos en Israel ascendía, en cifras redondas, de 20 000 a 70 000.

45. Como ya lo había subrayado el año pasado, la misión considera sumamente preocupante la situación del empleo en los territorios. La economía local no crea nuevos empleos y el mercado local no absorbe al nuevo contingente aportado por el crecimiento de la población activa ni a los trabajadores que pierden su empleo en Israel cuando la coyuntura es desfavorable. Así, por ejemplo, a raíz de la recesión de 1975 en el sector de la construcción en Israel, unos 9 000 trabajadores fueron licenciados y no han encontrado ningún otro empleo en los territorios ocupados; sumando a este número el de las personas recién llegadas al mercado del trabajo y que tampoco han podido encontrar empleo, se ha estimado en 15 000 a 20 000 el número de personas retiradas de la pobla-

ción activa en 1975¹. La emigración hacia los países árabes (sea para proseguir estudios, sea en busca de un empleo) ha adquirido una amplitud creciente en el curso de los últimos años: como se ha indicado en la introducción, desde hace tres o cuatro años se registran por término medio saldos netos deficitarios de 20 000 personas aproximadamente. Esta emigración afecta esencialmente a los jóvenes, a los trabajadores calificados y a los trabajadores intelectuales. Como consecuencia, modifica sensiblemente la estructura demográfica local y priva al desarrollo de los territorios ocupados de sus fuerzas más dinámicas.

46. A la luz de lo expuesto anteriormente se comprende mejor el carácter artificial del insignificante porcentaje de desempleo sugerido por las estadísticas oficiales, al cual se ha hecho ya referencia en la introducción. En el estado actual de cosas, su mantenimiento depende estrechamente del crecimiento de la economía israelí y de la continuación de los flujos migratorios hacia Israel o bien hacia los países árabes. Toda disminución o interrupción de tales flujos, por motivos económicos o a consecuencia de la evolución de la situación política, llevaría rápidamente la situación del empleo en los territorios actualmente ocupados a un punto crítico, con una elevada tasa de desempleo, particularmente entre los jóvenes con instrucción.

47. Si se observa ahora la evolución de la estructura del empleo en los territorios ocupados (véase cuadro 4) se notarán algunos hechos destacados que están naturalmente relacionados con lo que se dijo anteriormente sobre los diferentes sectores económicos. Para empezar, el empleo agrícola ha disminuido en el curso del período 1970-1978 tanto en valor absoluto como en valor relativo: en 1970 había 59 200 personas empleadas en la agricultura (o sea 39 por ciento del empleo), y en 1978 se cuentan 46 300 (que representan algo menos de 32 por ciento del empleo). Parte de los que han abandonado el sector se han empleado como asalariados en Israel. Esta evolución no es necesariamente negativa, ya que puede reflejar una elevación de la productividad. De todos modos, se ha indicado con frecuencia a la misión que la agricultura debía enfrentarse con una escasez aguda de mano de obra derivada de la sangría practicada por la economía israelí. En el sector de la construcción, que, con sus 13 000 trabajadores, representa desde 1970 menos de 10 por ciento del empleo, se han observado también dificultades para contratar mano de obra, puesto que los empleadores no consiguen hacer la competencia al sector israelí ni siquiera con niveles salariales que ahora se aproximan a los vigentes en Israel. El sector industrial ocupa a 21 000 trabajadores en 1978, igual que en 1970, y representa menos de 15 por ciento del empleo en los territorios ocupados; su productividad es pequeña; en el ramo textil y del vestido se han desarrollado actividades de subcontratación para firmas israelíes, ejecutadas básicamente — según se ha indicado a la misión — por mujeres remuneradas a niveles salariales muy bajos. El empleo en el sector de servicios (comercio, transportes, servicios públicos y privados conjuntamente) ha pasado de 59 600 personas en 1970 a 65 700 en 1978,

¹ Véase A. Bregman, *op. cit.*, pág. 10.

Cuadro 4. Trabajadores empleados en los territorios ocupados, distribuidos por sectores económicos (1970 y enero-junio de 1978)

	Trabajadores en los territorios ocupados, 1970		Trabajadores en los territorios ocupados, enero-junio de 1978	
	Millares	%	Millares	%
Total	152,7	100,0	146,7	100,0
Agricultura, silvicultura y pesca	59,2	38,8	46,3	31,6
Industria (minas y fábricas)	21,0	13,8	21,4	14,6
Construcción (edificación y obras públicas)	12,9	8,4	13,3	9,1
Comercio, restaurantes y hoteles	21,7	14,2	22,0	15,0
Transportes, almacenes y comunicaciones	7,9	5,2	10,2	7,0
Servicios públicos y comunitarios	23,0	15,1	25,3	17,2
Servicios financieros, electricidad, agua, servicios personales	7,0	4,6	8,2	5,6

donde representa casi 42 por ciento del total. No se insistirá en lo que se dijo con respecto a la hipertrofia de este sector, pero puede observarse que el empleo no ha aumentado en las actividades en materia de comercio, restaurantes y hoteles, lo cual debe relacionarse sin duda con el descenso del turismo subsiguiente a la unificación de Jerusalén. En cuanto al empleo público, su expansión se halla bloqueada a causa de la situación de ocupación. En el sector de los servicios comunitarios, y particularmente en el de las cooperativas, se ha señalado a la misión que en la orilla occidental del Jordán, por ejemplo, sólo se encontraba ya en las cooperativas un tercio de las personas empleadas antes de 1967; al parecer la falta de perspectivas de ascenso y de promoción ha desanimado a los empleados de dichas instituciones y los ha incitado a buscar soluciones en otra parte.

Por una política del empleo que responda a las necesidades específicas de los territorios ocupados

48. Como consecuencia de las informaciones que se le han facilitado, de los análisis que ha podido efectuar y de las diversas entrevistas que ha podido celebrar sobre el problema del empleo, de lo cual se ha resumido lo esencial en los párrafos precedentes, la misión se ve inducida a hacer hincapié en las recomendaciones fundamentales ya formuladas en su informe precedente: existe una necesidad evidente, y vivamente experimentada por las poblaciones afectadas, de una política activa de inversiones y del empleo en los territorios ocupados que responda a las necesidades específicas de sus habitantes. El vacío institucional creado por el estado de ocupación impide actualmente la puesta en práctica de una política de esta índole. Las necesidades y recursos de mano de obra de los territorios ocupados no son objeto de ninguna evaluación ni plani-

ficación. Ninguna de las medidas vinculadas al ejercicio de la autoridad gubernamental en una situación normal y que permiten definir los objetivos y los medios de una verdadera política del empleo y de los ingresos puede ser tomada, de forma responsable, por las personas directamente afectadas. Esta situación hipoteca gravemente el futuro de los territorios actualmente ocupados. Parece llegado el momento de prever acciones y soluciones que permitan facilitar evoluciones futuras y preparar adaptaciones a un cambio de estatuto político.

49. En las circunstancias que imperan actualmente, parece especialmente recomendable favorecer las acciones de desarrollo de las autoridades municipales encargadas de los asuntos locales, las cuales deberían poder disponer de más medios y de más amplias responsabilidades para la elaboración y la ejecución de sus programas. De modo análogo, las instituciones de desarrollo comunitario, u otras, susceptibles de actuar como substitutos de autoridades políticas de competencia general no existentes momentáneamente e incluso de paliar la falta de un plan nacional de desarrollo económico y social, deberían poder desempeñar un papel importante. Tales organismos permitirían a las poblaciones interesadas definir sus necesidades, movilizar sus recursos, sacar provecho de ellos, ampliar el ejercicio de sus responsabilidades. Las cooperativas pueden considerarse como una de las instituciones privilegiadas de este tipo de acciones; por consiguiente, debe concederse una atención especial a la satisfacción de sus exigencias mínimas, tal como han sido expuestas a la misión, por lo que atañe a las cooperativas de la orilla occidental, y que abarcan en particular: el libre acceso a las fuentes de financiamiento y de asistencia disponibles, la formación de personal técnico y administrativo, posibilidades de carrera que permitan el mantenimiento en servicio de personal calificado, el suministro de los medios materiales indispensables para un funcionamiento normal y una mayor diligencia de las autoridades en la aceleración de los procedimientos y las formalidades. Naturalmente, la Oficina Internacional del Trabajo podría aportar su concurso a toda acción encaminada a promover en especial el desarrollo del movimiento cooperativo en los territorios ocupados.

50. En su informe precedente la misión había insistido en los medios necesarios a poner en práctica para aplicar la política del empleo recomendada. Aun teniendo en cuenta los créditos presupuestarios o las transferencias israelíes, la misión había considerado que Israel sacaba un beneficio de la situación, tal como se había desarrollado, y había recomendado asegurar mejor, particularmente en el ámbito fiscal y social, la equivalencia de las cargas y de los beneficios derivados del empleo en Israel de los trabajadores árabes de los territorios ocupados. De forma más precisa, la misión había indicado a las autoridades que le parecía lógico y apropiado afectar de manera más específica y general a las necesidades de los territorios los impuestos pagados por los habitantes de los territorios ocupados, y en particular los deducidos de la renta de los trabajadores árabes de los territorios ocupados empleados en Israel. Como se ha indicado anteriormente (párrafo 19), la misión tomó nota con interés de la decisión recientemente tomada en este sentido de transferir el producto del

impuesto sobre la renta de los trabajadores empleados en Israel, ó sea una suma estimada en unos 200 millones de libras israelíes, al presupuesto de los territorios; esta transferencia debe realizarse a partir del ejercicio anual 1979-1980. Se trata de una medida que debería tener efectos positivos; otras soluciones orientadas hacia el mismo objetivo podrían ser objeto de estudio. Es conveniente, de todos modos, a fin de conferirles todo el alcance deseable, que los representantes de las poblaciones participen en las decisiones sobre la afectación de estas cantidades.

Desarrollo de la formación profesional

51. No se concibe una política coherente del empleo sin la puesta en práctica paralela de acciones apropiadas en materia de formación profesional. La misión ha concedido una importancia particular a esta cuestión: ha visitado cierto número de centros de formación establecidos por las autoridades israelíes y se ha procurado además informaciones de la parte de los responsables del UNRWA. Los esfuerzos realizados no deben subestimarse: en total, entre 1968 y 1977, 33 400 alumnos han obtenido su diploma; en 1978 han recibido formación unas 3 650 personas. La duración de los cursos y el número de los mismos han experimentado cierto aumento. De todas formas, la misión se ha dado cuenta de que la acción de estos centros sólo redundaba parcialmente en beneficio del desarrollo de los territorios ocupados. Por ejemplo, en un centro visitado de la orilla occidental la misión se enteró de que sólo 20 por ciento de los alumnos que habían terminado su formación encontraban empleo en los territorios propiamente dichos; los demás iban a ejercer su oficio en Israel o en los países árabes, en proporciones sensiblemente iguales. Las autoridades israelíes han indicado, en cambio, que 40 por ciento aproximadamente de los diplomados del conjunto de los centros de formación profesional encontraban empleo en los territorios ocupados, 50 por ciento en Israel y el resto en los países árabes. Si la política de formación actualmente aplicada no se desarrolla, no podrá contribuir mucho, a juicio de la misión, a elevar sensiblemente un nivel de calificación de la mano de obra local que le confiere ante todo acceso a los empleos semicalificados de la economía israelí. La misión recomienda, pues, a las autoridades que intensifiquen substancialmente sus esfuerzos para prolongar los ciclos de formación, ofrecer una gama más extensa de programas y proporcionar calificaciones adaptadas a las necesidades específicas locales o que puedan serlo fácilmente al retorno de los trabajadores al país.

Salarios, prestaciones sociales y condiciones de-trabajo en los territorios

52. El nivel de los salarios en los territorios ocupados ha aumentado rápidamente entre 1970 y 1978, y según los datos estadísticos disponibles han disminuido mucho las diferencias con los salarios que perciben en Israel los trabajadores de los territorios (véanse los cuadros 5 y 6). En términos generales puede decirse que el salario diario prevaleciente en los territorios representaba

Memoria del Director General (suplemento)

Cuadro 5. Tasas de salarios que rigen en los territorios ocupados y tasas de salarios pagaderas en Israel a los trabajadores de los territorios ocupados (salario diario en libras israelíes), 1970 y 1977

	Territorios ocupados Total	Orilla occidental	Gaza y Norte del Sinaí
A. 1970			
1. Tasas salariales en los territorios	6,4	6,8	5,8
2. Tasas salariales en Israel	11,8	11,8	11,7
Relación (1/2)	54,2	57,6	49,6
B. 1977			
1. Tasas salariales en los territorios	63,7	64,9	61,6
2. Tasas salariales en Israel	71,0	72,2	69,8
Relación (1/2)	89,6	89,9	88,3

Cuadro 6. Tasas de salarios que rigen en los territorios y en Israel, según el sector económico (salario diario en libras israelíes), tercer trimestre de 1978

	Agricultura	Industria	Construcción
Orilla occidental	84	77	123
Gaza y Norte del Sinaí	76	82	110
Israel	90	120	130

en 1970 algo más de la mitad del salario pagadero en Israel y, en 1978, del 60 al 90 por ciento de este último, según los distintos sectores. El alza de los salarios es en gran medida consecuencia del empleo masivo en Israel de trabajadores de los territorios ocupados, pues los empleadores locales tienen que pagar el precio necesario para conservar la mano de obra indispensable.

53. Al mismo tiempo, la elevada inflación existente en Israel desde hace varios años (y que según las previsiones se calcula todavía para el año en curso en un 50 por ciento) se transmite a los territorios ocupados y provoca la espiral de precios y salarios. De 1970 a 1977, el promedio de los precios ha aumentado en casi 500 por ciento en la orilla occidental y en más de 600 por ciento en Gaza (lo que sobrepasa el aumento registrado en Israel, que fue algo superior a 400 por ciento en el mismo período). Aunque los índices oficiales publicados por las autoridades israelíes muestran un alza del poder adquisitivo del salario, la mano de obra que trabaja en los territorios ocupados opina lo contrario. La inflación ha sido el tema principal de las quejas expresadas a la misión por los trabajadores y los sindicalistas palestinos entrevistados, en particular los de la orilla occiden-

tal, quienes sin la menor duda se consideran desfavorecidos en relación con los palestinos de la orilla oriental, pues en Jordania la ola inflacionista es muy inferior¹.

54. Por lo que respecta a las prestaciones sociales, los trabajadores empleados en los territorios están asegurados en la actualidad obligatoriamente contra los accidentes del trabajo. En 1978 se introdujo un sistema de seguro de enfermedad voluntario en los territorios ocupados en el que parecen haberse inscrito alrededor de 500 000 residentes; el seguro es obligatorio para los empleados de la administración (como también lo es, según se indica en la primera parte del presente informe, para los trabajadores empleados en Israel). La misión se remite a ese respecto a la recomendación en favor del fomento de la calidad de los servicios ofrecidos en materia de asistencia médica, formulada anteriormente en el punto iv) del párrafo 23.

55. La misión ha sido informada por las autoridades de varios hechos y de cambios introducidos, a menudo para dar curso a las recomendaciones que figuran en el informe precedente, en particular en las esferas de la administración y la reglamentación del trabajo.

56. Así, por ejemplo, se han revisado ordenanzas dictadas en el distrito de Gaza para mejorar las condiciones sanitarias en la empresa y se han adoptado diversas medidas de información sobre la seguridad e higiene del trabajo en los territorios ocupados; en la misma región se ha extendido el beneficio de las indemnizaciones de despido y de las vacaciones pagadas a los trabajadores jornaleros empleados en los servicios gubernamentales. También se han ampliado e intensificado las actividades de inspección, especialmente en Gaza, y se han reglamentado la contratación y las condiciones de trabajo en el Saliente de Rafa. La misión ha tomado nota de estos acontecimientos y no puede sino recomendar la prosecución de los esfuerzos necesarios para mejorar las condiciones de trabajo y para vigilar el respeto de la reglamentación.

El trabajo de los jóvenes

57. Igual que al examinar la situación del empleo en Israel, la misión se ha preocupado en particular de las condiciones de empleo y de trabajo de los jóvenes. A este respecto se le ha informado de la adopción, en 1978, de dos ordenanzas en virtud de las cuales la edad mínima de admisión al empleo ha pasado de 12 a 14 años en el distrito de Gaza y de 13 a 14 años en la orilla occidental. La misión recomienda a las autoridades asegurarse de la aplicación de esas disposiciones y sancionar severamente los abusos, los cuales, según las informaciones recogidas, eran al parecer todavía frecuentes el año pasado, sobre

¹ La comparación, muy aproximada, de las correspondientes cifras muestra una estabilidad relativa en Jordania, donde el índice general de los precios pasó de 1 a 2,5 de 1969 a 1977 (abril), mientras que el de la orilla occidental ascendió de 1 a 6,4 entre 1969 y 1977.

todo en el distrito de Gaza y en el Saliente de Rafa, donde las principales víctimas eran los niños de los campos de refugiados y de tribus de beduinos. La intensificación del control es tanto más necesaria cuanto que pueden abrigarse ciertas dudas acerca de la aplicación práctica de tales disposiciones en las regiones pobres, esencialmente agrícolas, donde domina la pequeña explotación familiar en que el trabajo de los menores es una fuente de ingresos. Por esta razón, la misión, basándose en la Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146) (párrafo 2, c)), estima conveniente que se emprendan también medidas positivas de bienestar familiar destinadas a garantizar el cuidado de los hijos y que comprendan la atribución de subsidios por hijos (véase *supra* el párrafo 16).

Ejercicio efectivo del derecho sindical

58. Como lo indicó la misión en su informe precedente, uno de los principales aspectos del progreso social y de la mejora de la situación de los trabajadores, tanto desde el punto de vista de sus intereses materiales como en lo relativo a su dignidad, es el reconocimiento del ejercicio efectivo del derecho sindical. Este principio reviste valor universal y por consiguiente debe aplicarse a los trabajadores interesados, tanto en los territorios árabes ocupados como en Israel. En este sentido, al tiempo que constataba que ciertos factores relacionados con las estructuras económicas tradicionales no constituían condiciones particularmente propicias para el desarrollo de la organización de los trabajadores, la misión tomó nota el pasado año de la existencia de varios problemas o de lagunas y formuló recomendaciones acerca de los puntos que le parecían más importantes.

59. Este año la misión ha proseguido el examen cuidadoso de la aplicación de los derechos sindicales, en particular durante las diversas entrevistas que ha celebrado con dirigentes y representantes sindicales palestinos de Belén, Hebrón, Gaza y Jerusalén oriental¹. De manera general, ha podido comprobar que la actividad de los sindicatos existentes en los territorios no es uniforme. En la orilla occidental del Jordán hay alrededor de 25 sindicatos, 8 de los cuales han sido creados después de 1967, según han indicado las autoridades israelíes. Estas organizaciones cuentan con uno o varios cientos de afiliados, y últimamente su número ha aumentado ligeramente en algunos casos. Varios de tales sindicatos parecen proseguir sus actividades, celebrándose elecciones y asambleas; su principal preocupación parece ser la defensa del poder adquisitivo del salario (como, por ejemplo, en el caso del Sindicato de Trabajadores de la Industria

¹ La misión se ha entrevistado, en particular, con secretarios o representantes sindicales de las siguientes organizaciones: Federación de Sindicatos de Naplusa; Unión General de Obreros y Empleados, Belén; Sindicato de Obreros de la Construcción, Ramallah; Sindicato de Trabajadores de la Industria Textil, Hebrón; Sindicato de Obreros y Empleados de la Compañía de Electricidad del Distrito de Jerusalén; Sindicato de Ingenieros de Jerusalén; Sindicato de Obreros y Empleados de Hoteles, Restaurantes y Cafés, Jerusalén, y Federación de Trabajadores de Gaza.

Textil de Hebrón). En cambio, otros han declarado a los miembros de la misión que tropiezan con enormes dificultades para funcionar normalmente, que están obligados a solicitar una autorización previa ¹, la cual se les deniega con frecuencia, para celebrar determinadas reuniones, que son objeto de diversas medidas de presión y de intimidación por parte de las autoridades de administración, y que, por último, se han multiplicado las detenciones de sindicalistas (por ejemplo, en Belén y en Ramallah), citando a este respecto casos individuales. La misión comunicó una lista de nombres a las autoridades militares y formuló preguntas acerca de los motivos de las medidas tomadas y sobre el estado de las causas respectivas; en respuesta, las autoridades han suministrado información sobre cada uno de los casos según la cual las personas interesadas han sido condenadas por los tribunales o se hallan en instancia de juicio no como consecuencia de actividades sindicales, sino de cargos específicos relacionados con sus actividades en el seno de organizaciones políticas ilegales. A este respecto, y desde un punto de vista más general, la misión ha subrayado la importancia de las preocupaciones a que se hace alusión más adelante en el párrafo 61. En Gaza, donde durante su primera visita la misión había tenido la impresión de que la actividad sindical era casi inexistente, la Federación que existía con anterioridad parece haber recibido en fecha muy reciente la autorización necesaria para funcionar; los servicios competentes han asegurado a la misión que se daría satisfacción inmediata a cualquier otra solicitud.

60. En Jerusalén, la situación sindical constituye un caso particular. Alrededor de las dos terceras partes de los trabajadores del sector árabe (es decir, entre 10 000 y 11 000) se han afiliado a la Federación General del Trabajo (Histadrut) ², según ha afirmado esta organización. Los sindicatos existentes con anterioridad al cambio de estatuto de la ciudad se han negado a integrarse en la Federación israelí, al precio, según se ha indicado a la misión, de condiciones de trabajo inferiores y de distintas dificultades (como en el caso del Sindicato de Obreros y Trabajadores de la Compañía de Electricidad de Jerusalén, que cuenta con más de 400 afiliados). Por último, los sindicalistas árabes de la ciudad han emprendido recientemente una acción para reactivar las organizaciones independientes (así, por ejemplo, los sindicatos de sastres, de artes gráficas, de zapateros y de la hotelería están tratando actualmente de reconstituirse). La Histadrut ha indicado su intención de no intervenir para impedir ese movimiento. En cuanto a la negociación colectiva, parecen plantearse dificultades para la conclusión y aplicación de acuerdos colectivos, que son la excepción en Jerusalén oriental.

61. En definitiva, la misión opina que los problemas encontrados deben examinarse en el marco general de la ocupación de los territorios árabes y de

¹Según las autoridades israelíes, no se requiere ninguna autorización para las asambleas generales previstas en los estatutos, cuya celebración debe anunciarse simplemente a la inspección del trabajo.

² Existe una situación análoga en el Golán, donde se ha indicado a la misión que los trabajadores están afiliados a esta misma organización.

la situación resultante. Esta situación lleva a las autoridades militares a mantener una estrecha vigilancia en torno a las organizaciones sindicales y a intervenir cuando consideran que la acción sindical sobrepasa la esfera profesional para entrar en el terreno político; también induce a ciertos sindicatos a adoptar posiciones que en una situación normal se considerarían sin relación con la competencia de las organizaciones profesionales. Es importante que se observen plenamente los principios fundamentales de la libertad sindical, es decir, que no haya intervención por parte de las autoridades en las actividades de los sindicatos que persiguen la protección de los intereses de sus afiliados, y que no se proceda a detenciones de dirigentes sindicales por motivos relacionados con su actividad sindical. La misión recuerda que debe examinarse rápidamente la situación de las personas expuestas a medidas represivas, a fin de cerciorarse de que no existe ningún vínculo entre tales medidas y el ejercicio de actividades sindicales legítimas; si se supone que hay un motivo válido, es preciso en todos los casos que los sindicalistas sean objeto de un juicio justo lo más rápidamente posible. Cabe subrayar a este respecto que en una resolución de la OIT adoptada en 1970 se hace hincapié precisamente en las relaciones entre las libertades civiles fundamentales, la independencia nacional y la libertad política, por un lado, y el ejercicio de los derechos sindicales, por otro ¹.

*

* *

62. Como se desprende del presente informe, las autoridades israelíes han tomado cierto número de medidas a fin, sobre todo, de dar efecto a las recomendaciones formuladas en 1978. Se ha entregado a la misión una descripción detallada de tales medidas, que exponemos seguidamente en forma resumida a fin de dar una idea más clara de las mismas. Se trata, en particular, de:

- 1) el destino reservado al producto de los impuestos sobre los ingresos percibidos de los trabajadores árabes de los territorios ocupados que trabajan en Israel (párrafos 19 y 50);
- 2) la lucha contra el empleo irregular de esos trabajadores en Israel (párrafo 15), principalmente de los jóvenes (párrafo 16);
- 3) la reglamentación del permiso para trabajar en Israel (párrafo 24);
- 4) el estudio del pago de una indemnización de trayecto a los trabajadores que deben desplazarse a Israel (párrafo 26);
- 5) el fomento de la formación profesional en los territorios árabes ocupados (párrafo 51);
- 6) la reglamentación del empleo y de las condiciones de trabajo en los territorios árabes ocupados en lo relativo a: i) la edad mínima de admisión en el empleo (párrafo 57); ii) la aplicación de las prescripciones legislativas sobre las indemnizaciones de terminación del empleo y sobre las vacaciones pagadas a nuevas categorías de trabajadores (párrafo 56); iii) diversas acciones

¹ Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles (1970).

en materia de seguridad e higiene en el trabajo (párrafo 56); iv) diversas medidas en materia de protección del derecho a determinadas prestaciones sociales y de aplicación del sistema especial del seguro de enfermedad (párrafo 54).

63. Han de mencionarse también las iniciativas enunciadas por la Histadrut para dar curso asimismo a las recomendaciones precedentes de la misión, relativas a dos grandes problemas: i) la libertad sindical (párrafos 28 y 29), y ii) la aplicación del principio de igualdad de trato en cuanto a las condiciones de trabajo (párrafo 27), los salarios y las prestaciones sociales (párrafo 19).

64. Al tiempo que aprecia las acciones emprendidas para dar efecto a las recomendaciones formuladas en 1978, la misión, tras el examen de la situación y de su evolución reciente, recomienda en este informe que se tomen nuevas medidas o medidas más completas con referencia en particular a las esferas siguientes:

- 1) la intensificación de la acción preventiva y represiva para luchar contra el fenómeno del empleo irregular en Israel (párrafo 15), sobre todo cuando el mismo afecta a los jóvenes trabajadores árabes de los territorios ocupados (párrafo 16);
- 2) el mejoramiento de las condiciones de empleo en Israel: mayor flexibilidad de la reglamentación del permiso para trabajar en Israel (párrafo 24) y del régimen de autorizaciones para residir en Israel (párrafo 25), y adopción de una fórmula apropiada que permita remunerar la duración excesiva del trayecto que han de hacer los trabajadores que se desplazan diariamente a Israel (párrafo 26);
- 3) la promoción profesional de la mano de obra de los territorios árabes ocupados que trabaja en Israel (párrafo 18);
- 4) la extensión de la igualdad de trato en materia de seguridad social entre trabajadores israelíes y trabajadores de los territorios árabes ocupados que están empleados en Israel (párrafo 23);
- 5) el fomento de medidas tendientes a mejorar las condiciones de trabajo en la práctica (párrafo 27) y, en un plano más general, una atención mayor al respeto de la identidad cultural de los trabajadores árabes de los territorios ocupados (párrafos 30-31);
- 6) el ejercicio efectivo de los derechos sindicales por los trabajadores de los territorios árabes ocupados que están empleados en Israel (párrafos 28-29);
- 7) la adopción de textos legislativos y de procedimientos específicos para garantizar y promover la igualdad de posibilidades y de trato de los trabajadores empleados en Israel, cualquiera que sea su origen étnico o nacional (párrafo 33);
- 8) la aplicación de una política activa de inversiones y de empleo que responda a las necesidades específicas de las poblaciones de los territorios árabes ocupados (párrafo 48), al mismo tiempo que la diversificación y el desarrollo

de los niveles de formación por los centros de capacitación profesional establecidos en esos territorios (párrafo 51);

- 9) la extensión de la acción económica y social de las autoridades municipales y de las instituciones de desarrollo de la comunidad, en particular de las cooperativas (párrafo 49), así como el estudio de medidas que permitan la asignación de recursos al desarrollo de los territorios árabes ocupados, con la participación de representantes de la población interesada (párrafo 50);
- 10) la prosecución de los esfuerzos en curso en materia de control de la aplicación de la reglamentación del trabajo en los territorios árabes ocupados (párrafo 56), especialmente en lo tocante a las nuevas ordenanzas sobre la edad mínima de la admisión al empleo y las acciones que han de llevarse a cabo para proteger el desarrollo de los niños (párrafo 57), así como para mejorar el nivel de la asistencia médica para el conjunto de la población en los territorios árabes ocupados (párrafo 54);
- 11) el respeto de los principios fundamentales de la libertad sindical en los territorios árabes ocupados (párrafo 61);
- 12) los problemas en materia de desarrollo consecuencia de las implantaciones israelíes en los territorios árabes ocupados (párrafo 42).

65. La misión, durante todas esas entrevistas, ha indicado también a las partes interesadas que cualquier problema con que puedan tropezar con respecto a las cuestiones relacionadas con los diferentes puntos arriba mencionados podrán señalarlo en todo momento a la Oficina Internacional del Trabajo con miras a su examen y, en caso necesario, para tomar las medidas que se impongan.

66. Al finalizar su visita, la misión ha comunicado verbalmente a las autoridades israelíes lo esencial de sus diversas constataciones y recomendaciones. Por último, dado el interés que revisten todas estas cuestiones, se ha rogado al Gobierno que informe a la Oficina Internacional del Trabajo a principios del próximo año acerca de la evolución de la situación y del curso dado a las recomendaciones arriba indicadas.

67. Al hacer las constataciones y las recomendaciones que preceden, la misión ha procurado no sólo tener en cuenta la situación actual, sino también proporcionar ciertas bases que faciliten la adaptación de esta situación a la evolución futura.

Ginebra, 28 de marzo de 1979.

*

* * *

Al presentar este informe, el Director General recuerda que continuará manteniéndose al tanto de la situación e informará a la Conferencia de los acontecimientos ulteriores en esta materia.