

Trabajo y sindicalismo en el conflicto israelo-palestino

Texto de Isaías Barreñada (Secretaría de Política Internacional de la Confederación Sindical de CC.OO.) y Begoña Valle Simón (Fundación Paz y Solidaridad)

Edita: Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga / Confederación Sindical de Comisiones

Con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores)

Madrid, marzo 2003

Realiza: Paralelo Edición S.A., Madrid

Depósito Legal: M-

Esta publicación forma parte del «Programa de Fortalecimiento de la organización sindical (2002-2004)», cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional

SUMARIO

PRESENTACIÓN	5
1. INTRODUCCIÓN SOBRE EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO	7
2. LOS ORÍGENES DEL SINDICALISMO EN LA PALESTINA DEL MANDATO BRITÁNICO	11
3. EL MOVIMIENTO SINDICAL EN ISRAEL	15
3.1. El desarrollo del sindicalismo israelí tras la independencia	15
3.2. La estructura de la Histadrut	16
3.3. La Histadrut y los partidos políticos	21
3.4. La crisis de la Histadrut. Los acontecimientos de 1994-95	22
3.5. La participación de los palestinos israelíes en la Histadrut	24
3.6. La Histadrut y la cuestión palestina	28
3.7. La Histadrut desde 1995	29
4. EL SINDICALISMO PALESTINO	32
4.1. El sindicalismo palestino en Gaza y Cisjordania entre 1948 y 1967 y durante la ocupación israelí	32
4.2. La PGFTU y la Autoridad Nacional Palestina	36
4.3. La lenta puesta en marcha de un nuevo marco de relaciones laborales	39
4.4. Estructura organizativa de la PGFTU	41
4.5. La PGFTU y la crisis del proceso de paz	44
4.6. El acuerdo entre la Histadrut y la PGFTU (1995)	45
5. TRABAJO Y EMPLEO EN CISJORDANIA Y GAZA	48
5.1. El trabajo en los Territorios Palestinos durante la ocupación	49
5.2. El trabajo palestino en el interior de Israel	50
5.3. Proceso de paz, deterioro del empleo y de las condiciones de vida	53
5.4. La segunda <i>Intifada</i> y su impacto económico	58
ANEXOS	61
DECLARACIONES SINDICALES SOBRE EL CONFLICTO	61
RECURSOS	66
BIBLIOGRAFÍA	67
MAPAS	68

PRESENTACIÓN

Cuando un conflicto tiene la envergadura política y militar y la proyección internacional del israelo-palestino, ensombrece otros aspectos de la vida social de quienes viven en esta atormentada región del mundo. Y sin embargo, la lucha por un trabajo digno, por los derechos laborales y sindicales constituye una parte importante de la historia de los pueblos palestino e israelí, que sigue desarrollándose para algunos, incluso en las peores condiciones imaginables.

Informar a los sindicalistas españoles y de habla castellana sobre algunos aspectos relevantes de esta parte de la historia es el objetivo de este número de Cuadernos Internacionales, que se edita con la ayuda financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), dentro del Programa de Cooperación Sindical, gestionado por la Fundación Paz y Solidaridad “Serafín Aliaga” de CC.OO.

Junto con sendas introducciones sobre el conflicto israelo-palestino y los orígenes del sindicalismo, bajo el mandato británico de Palestina, se publican dos interesantes visiones sobre el sindicalismo en Israel y Palestina, así como un capítulo sobre la situación actual del trabajo en Cisjordania y Gaza.

Los textos son fruto del trabajo de Isaías Barreñada, en la Secretaría de Política Internacional de CC.OO. y de la colaboración de Begoña Valle, de la Fundación Paz y Solidaridad.

A través de las páginas de este libro se puede comprobar cómo en medio de tanta sangre vertida, las gentes no fanáticas, las gentes de convicciones democráticas, de una y otra nación, pueden trabajar juntas para poder vivir mejor, vivir como trabajadores y ciudadanos con derechos, para intentar contribuir a una solución pacífica de un conflicto tan enconado.

Lo que sí es innegable es que el conflicto condiciona decisivamente la economía, el trabajo y la vida social y laboral, especialmente en los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania. Su resolución debería ser una exigencia prioritaria de la comunidad internacional, y de la única institución internacional que puede legítimamente hablar en su nombre: Naciones Unidas.

Pero no viven las NN.UU. sus mejores tiempos; su Consejo de Seguridad y su Carta fundacional están siendo dejados al margen y pisoteados en diferentes escenarios. A pesar de ello, las NN.UU. han participado junto a EE.UU., la Unión Europea y la Federación Rusa en el Cuarteto, principal valedor de la Hoja de Ruta, último intento internacional para ayudar a resolver el conflicto de Oriente Próximo.

Ligar el derrumbe del régimen de Sadam Hussein o la desarticulación de Al-Qaeda a la resolución de la cuestión israelo-palestina, como lo hace la actual administración estadounidense constituye un vano ejercicio de confusión. Las únicas armas de des-

trucción masiva, atómicas, cuya existencia ha sido probada, las tiene en la región, y desde hace muchos años, el Estado de Israel, y no se le exige nada al respecto, ni siquiera que lo reconozca. En cuanto a la seguridad, la estabilidad y la paz, tan alejadas están ahora de Iraq como de Israel y Palestina.

Son tan evidentes, para cualquier mente abierta y mínimamente crítica, los efectos tan negativos del unilateralismo y del extremismo de los Gobiernos de los EE.UU. y de Israel en Oriente Próximo que, a pesar de la negrura del momento, pienso que no puede tardar mucho tiempo sin que se produzca una reacción de pueblos y gobiernos. Para cuando la Unión Europea tenga una política propia y fuerte acorde con sus principios políticos que exijan una solución del conflicto en el marco del derecho internacional y del cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas que reconocen tanto los legítimos derechos del pueblo palestino como el derecho del Estado de Israel a existir en paz y con seguridad.

Sólo si se abandona el campo de la hipocresía y de las dobles varas de medir, terreno en el que el pueblo palestino es siempre el perdedor, y se ve a las principales potencias impulsando con seriedad – que en su caso querría decir imponiéndolo con la presencia de fuerzas militares de NN.UU. – un acuerdo de paz y convivencia entre los dos pueblos, la siempre justa condena del terrorismo – del terrorismo de Estado y del terrorismo de los oprimidos fanatizados – puede llevar a un aislamiento de estos últimos, que han llevado también mucho dolor a sus propios pueblos, un aislamiento que facilite su erradicación y la paz futura.

En caso contrario, si se continúa con la hipocresía y el doble rasero, el unilateralismo y la alianza política de extremistas como Bush y Sharon, se seguirá alimentando el odio y el terrorismo, y no habrá salida.

JAVIER DOZ

Presidente del Patronato de la Fundación Paz y Solidaridad “Serafín Aliaga” y
Secretario Confederal de Política Internacional de CC.OO.

1. INTRODUCCIÓN SOBRE EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO

El conflicto israelo-palestino es uno de los más complejos del escenario internacional y la clave principal de la inestabilidad en Oriente Próximo. El territorio conocido como Palestina es motivo de disputa desde hace más de un siglo y, de manera especial, a raíz de la creación del Estado de Israel en 1948 y los obstáculos interpuestos al nacimiento del Estado árabe palestino.

En este conflicto se conjugan elementos diversos. Nació como la disputa, en una situación colonial, por un territorio entre dos movimientos nacionalistas, uno endógeno y otro exógeno, con proyectos nacionales opuestos. Provocó la intromisión de las potencias occidentales durante la guerra fría, y con el tiempo implicó a otros actores regionales, ocasionando conflictos bélicos que se complicarían aún más al entremezclarse factores ideológicos, religiosos y lucha por el control de los recursos naturales.

En el conflicto se han enfrentado dos fuerzas desiguales: el Estado de Israel y un movimiento de liberación nacional, representado desde hace más 40 años por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Esta desigualdad permitió que Israel ocupase el territorio susceptible de ser la base del Estado palestino y mantuviera bajo control militar a la población árabe autóctona, violando sus derechos fundamentales. La ocupación de los territorios palestinos de Cisjordania y la franja de Gaza le ha valido a Israel la condena repetida por parte de la comunidad internacional, aunque esta última ha sido incapaz de imponer sus resoluciones.

Además, la cuestión palestina comprende una dimensión más amplia: la regional. La tensión entre Israel y sus vecinos incrementó los riesgos para la seguridad del área en forma de militarización, presencia de población palestina refugiada, y proliferación de grupos armados.

La resolución de la cuestión palestina es una de las piezas clave para la pacificación de la región y, por tanto, un elemento central en el proceso de paz en Oriente Próximo puesto en marcha en 1991¹.

El origen del conflicto

Los inicios del conflicto se remontan al período colonial y a la aparición de los movimientos nacionalistas en Europa y Oriente Próximo. Desde finales del siglo XIX, en las provincias árabes del Imperio Otomano se fueron fraguando movimientos nacionalistas que reivindicaban la autodeterminación de la población autóctona, haciendo valer su identidad árabe. Asimismo en Europa, por influencia de la ola de nacionalismos, se articuló un movimiento singular, el sionismo que para protegerse tanto de la judeofobia como del peligro de asimilación propugnaba la creación de una entidad

¹ Ver la selección de bibliografía en castellano sobre el conflicto israelo-palestino al final de este cuaderno.

estatal para los judíos dispersos por el mundo. Para este proyecto, en un principio se barajaron diversos emplazamientos en África y América del Sur. Pero, finalmente, el sionismo vio en Palestina, tierra donde se fundó el judaísmo varios milenios antes, el lugar ideal para realizar su proyecto nacional. A pesar de ser un movimiento laico, la cuestión religiosa (el vínculo simbólico con esa tierra) se convirtió en un importante elemento de legitimación.

Desde principios del siglo XX, el sionismo propició la instalación de judíos europeos en ese territorio todavía bajo administración otomana. Bajo el Mandato Británico, establecido por la Sociedad de Naciones entre 1920 y 1948, mandato que al igual que en otras colonias de las potencias derrotadas en la I Guerra Mundial pretendía preparar a los territorios colonizados para una futura independencia, la inmigración fue alcanzando dimensiones cada vez mayores.

Mientras que otras provincias otomanas fueron consiguiendo de manera paulatina su independencia, Palestina continuó bajo control colonial. Los dos proyectos nacionales, el árabe palestino y el sionista, chocaron cuando la comunidad judía inmigrada, aunque minoritaria, creció y amplió sus propiedades siguiendo planes de control territorial. Su proyecto estatal se puso de manifiesto cuando el *yichuv*, la comunidad judía en Palestina, comenzó a desarrollar prácticas excluyentes y discriminatorias, al tiempo que erigía instituciones autónomas a modo de protoestado judío. Poco a poco se desató una espiral de violencia creciente entre árabes y judíos sionistas (entre 1936 y 1939 se produjeron importantes revueltas árabes), lo que llevó a considerar la posibilidad de dividir el territorio. Tras la II Guerra Mundial y ante la inminente retirada británica, la ONU (Resolución 181 de la Asamblea General, 29 de noviembre de 1947) propuso formalmente la partición del territorio y la creación de dos Estados, uno árabe palestino con mayoría de población árabe, y otro con mayoría judía. Este plan fue rechazado por los árabes, pues a sus ojos legitimaba los planes y las colonias establecidas por los sionistas, arrebatando de este modo a los árabes palestinos una parte importante de su territorio.

Estado de Israel vs. Territorios Ocupados

La creación unilateral del Estado de Israel en 1948 y la no materialización del Estado árabe dio lugar al primer gran éxodo de palestinos, como resultado del pánico causado por la primera guerra entre árabes e israelíes y de la expulsión de los habitantes de sus localidades de origen. Por el contrario, la inmigración judía seguía llegando a Palestina e iba reemplazando a quienes pasarían a convertirse en refugiados palestinos.

En junio de 1967, el Ejército de Israel invadió el resto del territorio de Palestina (Cisjordania, la franja de Gaza y Jerusalén-Este). En noviembre de ese año, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 242, que exigía a Israel la retirada de los territorios ocupados por la fuerza. El incumplimiento por parte de Israel de dicha resolución y la posterior ocupación dieron lugar no sólo al segundo gran éxodo de población palestina, sino que constituyeron el inicio de la política de construcción de asentamientos de población judía en los Territorios Palestinos Ocupados.

Desde 1967, Cisjordania y la franja de Gaza han estado bajo ocupación militar israelí. Este régimen ha supuesto un estado de excepción permanente, la persecución de los nacionalistas palestinos, la apropiación de sus recursos naturales (tierra y agua), la gradual expropiación de tierras para la instalación de colonos judíos y bases militares, la progresiva judaización de la parte oriental de Jerusalén (donde se ha pretendido poner fin a la mayoría demográfica árabe), y, en fin, la total subordinación de la economía palestina a la israelí.

Mientras tanto, la oposición palestina se organizó en el exterior. Durante los años setenta y ochenta, la OLP recompuso el sentimiento de identidad nacional palestina y organizó un Estado en el exilio que logró un alto reconocimiento y apoyo internacionales. La OLP combinó el encuadramiento de la población palestina refugiada, la acción diplomática y la lucha armada para liberar el territorio ocupado. De manera progresiva, esta organización fue aceptando la fórmula de la partición territorial, pero exigiendo la materialización de los derechos nacionales palestinos: libre determinación, derecho a disponer de un Estado y retorno de los refugiados.

El estallido de la *Intifada* en diciembre de 1987, manifestación de la resistencia civil del pueblo palestino del interior de los territorios contra la ocupación de su tierra, así como la decisión tomada en 1988 por el Consejo Nacional Palestino (CNP –especie de Parlamento creado por la Organización para la Liberación de Palestina en el exilio–) por la que se acordaba buscar una solución fundada en la coexistencia de los dos Estados y en las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU, que hacían un llamamiento a la retirada de Israel de los territorios ocupados en 1967, irían definiendo las bases del intento por encontrar una solución al conflicto israelo-palestino. Esa decisión histórica reconocía no sólo el derecho de Israel a existir, sino también el ejercicio de ese derecho sobre el 78% de la Palestina histórica y la aceptación de un Estado palestino en Cisjordania y la franja de Gaza, incluido Jerusalén-Este, aunque esa porción constituyera únicamente un 22% de Palestina.

La decisión del CNP, junto a otros factores regionales e internacionales vinculados al fin de la guerra fría y a la Guerra del Golfo, abrieron la vía a la conferencia de Madrid de 1991 y a las conversaciones de paz entre delegaciones israelíes, palestinas y árabes cuya base de negociación fue la de obtener la paz a cambio de los territorios ocupados por Israel en 1967. El proceso negociador llevado a cabo de forma secreta durante el verano de 1993 en Oslo, desembocaría en septiembre en la firma de una Declaración de Principios por la que Israel se comprometía a conceder a los palestinos la autonomía de los territorios de Gaza y Jericó (en Cisjordania), ampliable en un futuro a Cisjordania entera. Esos territorios pasarían a ser gestionados paulatinamente a lo largo de cinco años por la recién creada Autoridad Nacional Palestina –germen del nuevo estado en ciernes– como paso previo hacia una autonomía total. Finalmente, israelíes y palestinos tenían ocasión de acabar con décadas de violencia y odio en la región.

Diez años después de la firma de la Declaración de Principios, los palestinos no han obtenido los esperados beneficios del proceso de Oslo, sino más bien al contrario. A

pesar de haberse alcanzado diferentes acuerdos a favor de la paz, el pueblo palestino ha continuado viendo sus tierras confiscadas para la implantación de colonias judías (más de 200.000 colonos se han instalado en Cisjordania y Jerusalén desde la firma de los acuerdos), y su economía ha resultado devastada por los cierres militares impuestos por Israel. Los palestinos controlan, y sólo de manera parcial e intermitente, el 40% de Cisjordania y el 70% de la franja de Gaza. La ciudad de Jerusalén continúa siendo un territorio prohibido al que no pueden acceder la mayor parte de los palestinos, cuya capacidad de viajar por las ciudades y pueblos de Cisjordania y entre Cisjordania y la franja de Gaza se ve duramente restringida a diario por las continuas incursiones del Ejército israelí y los posteriores «cierres» de los territorios.

A pesar de que los negociadores israelíes proclaman haber llegado muy lejos en las concesiones hechas a los palestinos, los acuerdos alcanzados, su inconclusa implementación y las propuestas realizadas, no garantizan las condiciones mínimas para la creación de un Estado palestino viable, ni satisfacen los derechos palestinos sobre Jerusalén, ni ofrecen una respuesta adecuada a la tragedia de los refugiados palestinos, lo que no hace sino beneficiar a los sectores de ambos lados contrarios a los acuerdos de paz.

El estallido de una Segunda Intifada, también conocida como *Intifada al-Aqsa*, el 28 de septiembre de 2000, expresa la voluntad de los palestinos por conseguir su derecho a la autodeterminación, la creación de un Estado independiente viable en las fronteras anteriores a junio de 1967, con Jerusalén-Este como capital, así como su rechazo a soluciones parciales que les mantienen en una absoluta situación de dependencia.

La llegada de Ariel Sharon a la presidencia del gobierno israelí en 2001 y las diferentes oleadas de ataques por parte de suicidas palestinos a lo largo de los últimos años, únicamente han logrado congelar, aún más si cabe, cualquier avance en el camino de la paz. Iniciativas diplomáticas como la planteada por el cuarteto formado por EEUU, la Federación Rusa, Naciones Unidas y la Unión Europea han intentado reavivarlo estableciendo la llamada «Hoja de Ruta» para el arreglo en Oriente Próximo. El éxito de dicha iniciativa no parece muy viable cuando tan sólo la posible publicación del documento dio lugar a toda una serie de disputas en relación a su contenido. Estas iniciativas diplomáticas se ven entorpecidas, además, por la política estadounidense en relación con Oriente Próximo, en su nueva cruzada «antiterrorista».

Además del posible riesgo de inflamación en la zona, profundas divergencias separan a israelíes y palestinos, pero el futuro y existencia de estos últimos continúa siendo el nudo gordiano de todas las contradicciones de la región, que en la situación de violencia actual presagia estar lejos de una solución definitiva.

2. LOS ORÍGENES DEL SINDICALISMO EN LA PALESTINA DEL MANDATO BRITÁNICO

Las primeras formas de sindicalismo en Oriente Próximo datan de principios del siglo XX. La expansión colonial europea aceleró una incipiente industrialización en esa región, pero manteniéndola localizada en algunos enclaves, con las limitaciones propias de sociedades todavía muy rurales y economías tradicionales. Aunque tuvo experiencias previas, la actividad sindical se extendería en la región esencialmente tras la II Guerra Mundial y con la llegada de las independencias políticas².

Sin embargo en ese contexto el caso palestino fue singular debido a dos razones: (1) una rápida e intensa proletarianización de importantes sectores de la fuerza de trabajo, debida al estímulo económico que supuso el Mandato Británico (pequeña industria, construcción, transporte, administración) y a la desruralización provocada por la colonización sionista; y (2) el trasvase de la experiencia organizativa de los inmigrantes judíos sionistas, muchos de ellos socialistas que importaron formas de organización política y sindical de sus países de origen (especialmente de Europa central, los países bálticos y el Imperio Ruso). Ése fue el origen de las primeras organizaciones sindicales en Palestina.

A finales del período otomano y en los primeros años del Mandato Británico, los principales polos industriales del país eran las ciudades costeras de Yaafa (hoy un barrio de Tel Aviv) y sobre todo Haifa (al norte), centro de la principal actividad portuaria y ferroviaria. Por lo general, los trabajadores árabes aunque mayoritarios estaban poco organizados, mientras que los judíos, minoritarios, contaron desde bastante pronto con una organización bien estructurada³.

En diciembre de 1920 tuvo lugar en Haifa la primera Asamblea de Trabajadores Judíos en Palestina que aprobó la creación de una confederación única que representara a todos los trabajadores. Así nació **la Confederación General de los Trabajadores de Israel** [*HaHistadrut HaKlalit shel HaOvdim B'Eretz Yisrael*], conocida como *Histadrut*, sindicato de trabajadores judíos y pieza clave del movimiento sionista⁴. Entre sus objetivos se planteaba la mejora de las condiciones de vida de los colonos y el fomento de la inmigración, y fue uno de los artífices de la segregación étnica del trabajo con el famoso lema de «trabajo judío para los judíos». Si bien en los primeros años tuvo lugar

² SAGNES, Jean -dir.- (1994): *Historie du syndicalisme dans le monde. Des origines à nos jours*. Toulouse, p. 278-280.

³ BUDEIRI, Musa (1981): *Tatawur al-harakah al-ummaliyah al-arabiyya fi Filastin: muqaddamah tarikhiah wa-majmuat wathaiq, 1919-1948* [Desarrollo del movimiento obrero árabe en Palestina: introducción histórica y conjunto de documentos]. Beirut: Dar Ibn Khaldun. WEINSTOCK, Nathan (1984): «Le mouvement ouvrier juif en Palestine avant 1914», *Revue d'Études Palestiniennes*, 12, p.51-64. YAMANI, Ahmad Husayn «Abu Mahir» (1993): *Jumayyat al-Ummal al-Arabiyyah al-Filastiniyah bi-Hayfa* [La Asociación de Trabajadores Palestinos de Haifa]. Damasco: Dar Kanan.

⁴ Para ser más exactos, su denominación inicial era *HaHistadrut HaKlalit shel HaOvdim Haivrim B'Eretz Yisrael* [Confederación General de los Trabajadores Hebreos de Israel].

en su seno un debate sobre la oportunidad de abrir o no la organización a los trabajadores árabes, el incremento de la inmigración sionista agudizó las diferencias entre los intereses de los trabajadores árabes autóctonos y de los colonos judíos, y pronto se percibieron las dificultades de llevar adelante un sindicalismo unificado.

Sin embargo la mayor parte de la clase obrera era árabe, y al tiempo que los obreros judíos se organizaron, los árabes iniciaron también sus primeros intentos de organización. Dos posturas marcaron ese incipiente movimiento obrero árabe. Los comunistas pretendieron integrar a los árabes en la Histadrut (en cuyo seno los grupos judíos no sionistas siempre fueron minoritarios) y convertirla así en un movimiento obrero mixto, unitario e internacionalista, mientras que los nacionalistas árabes y los independientes (generalmente de implantación muy local) pretendían crear organizaciones propias.

El movimiento comunista palestino, también surgido de grupos judíos (PKP [Partido Comunista de Palestina] a partir de 1923), desempeñó un papel importante en el movimiento sindical estando detrás de una parte de las iniciativas sindicales árabes a lo largo de los años veinte y principios de los años treinta⁵. En 1922 los comunistas, en coordinación con la Internacional Sindical Roja (ISR), crearon una corriente revolucionaria en el seno de la Histadrut, denominada «Facción obrera». Esta corriente no logró cambiar el carácter étnico de la Histadrut y en 1924 la ISR terminó denunciando a la Histadrut, llamando a la autoorganización propia de los árabes y en abril de ese año la facción era expulsada de la Histadrut e ilegalizada por los británicos. En 1926 el PKP organizó el primer Congreso Obrero Árabe-Judío, pero esta iniciativa no tuvo continuidad.

No obstante en algunos sectores se dieron experiencias de sindicalismo mixto. En 1922 en Haifa, se creó un sindicato mixto en los ferrocarriles, sector en el que los judíos eran minoritarios, que terminó siendo admitido en la Histadrut en 1923. Estas experiencias aisladas y de corta duración dieron pie a la creación de la primera organización propiamente árabe. En marzo de 1925 se fundó en Haifa la Asociación de Obreros Árabes de Palestina [*Jamiyat al-'Ummal al-Arabiyya al-Filastiniyya*], con especial implantación en los ferrocarriles. Aparentemente ligada a los Huseyni⁶ y de carácter reformista, la Asociación contribuyó, sin embargo, a sensibilizar y a ampliar la organización de los trabajadores árabes⁷.

Tras la revuelta árabe de agosto de 1929 y con el incremento de los conflictos sociales, las dos corrientes, comunistas (siguiendo las orientaciones de la Internacional

⁵ Sobre el movimiento obrero durante el Mandato, ver: BERNSTEIN, Deborah S. (2000): *Constructing Boundaries. Jewish and Arab Workers in Mandatory Palestine*. New York: State University of New York Press. BUDEIRI, Musa (1979): *The Palestine Communist Party, 1919-1948. Arab and Jew in the Struggle for Internationalism*. London: Ithaca Press. LOCKMAN, Zachary (1996): *Comrades and Enemies. Arab and Jewish Workers in Palestine, 1906-1948*. Berkeley: University of California Press.

⁶ Familia de notables de Jerusalén, en torno a la cual se articuló una rama del nacionalismo árabe palestino y cuyo líder era el muftí de Jerusalén.

⁷ Lockman, op. cit, 1996, p.146.

Comunista y de la ISR) y reformistas, convocaron en Haifa, en enero de 1930, el primer Congreso Obrero Árabe. Aunque hubo tensiones entre ambas corrientes, el congreso definió una agenda sindical y adoptó posiciones nacionalistas. Dicho congreso tuvo una amplia repercusión y contribuyó al auge de las luchas sindicales entre 1930 y 1935⁸.

La organización autónoma de los obreros árabes hizo reaccionar a la Histadrut y a los sectores anticomunistas de las dos partes, pero, a pesar de las presiones, el sindicalismo árabe se desarrolló al calor de las luchas contra el proyecto sionista y contra los ingleses. Con la agudización de las tensiones entre colonos y palestinos, las organizaciones sindicales desempeñaron un papel crucial en las revueltas árabes del período 1936-1939, de manera especial en la larga huelga general de 1936, y asociándose a los diferentes clanes políticos que marcaban la vida política árabe.

La represión y la guerra en el continente europeo interrumpieron brevemente las actividades sindicales árabes que se reactivarían, a partir de 1942, en los polos industriales. Aquellos que estaban influenciados por los comunistas, junto con el ala izquierda de los sindicatos nacionalistas y reformistas, fundaron en 1945 el Congreso de los Trabajadores Árabes de Palestina [*Mu'tamar al-'Ummal al-Arab*], ligado a la Federación Sindical Mundial desde su creación (París, septiembre 1945) y auspiciado por la Liga de Liberación Nacional⁹. Muy pronto el Congreso ganó una importante influencia especialmente al oponerse a la organización árabe ligada a la Histadrut, pero la guerra de 1948 fragmentó la unidad territorial palestina y la dispersión desarticuló el movimiento sindical árabe.

El sindicalismo judío en Palestina y el significado de la Histadrut

Con anterioridad al establecimiento del Estado de Israel, la Histadrut constituía uno de los principales instrumentos organizativos del *yichuv* (la comunidad judía en Palestina antes de 1948). Como organización sindical obrera sionista, desde sus orígenes tuvo por misión «ocuparse de todos los intereses sociales, culturales, económicos y sindicales de los trabajadores»; creó cooperativas, un sistema escolar, servicios... y gestionó el mayor seguro de enfermedad del país. Era el portavoz de los trabajadores y estuvo en el origen de la mayor parte de la posterior legislación social y laboral del Estado judío. Pero sus objetivos no sólo eran sindicales sino esencialmente nacionales: “redimir la tierra” (apoyar el asentamiento y la integración de inmigrantes), promover el trabajo y el comercio hebreo (es decir «judaizar el trabajo»), prevenir la competencia del trabajo árabe barato y crear las bases económicas del Estado judío) y contribuir a la

⁸ AL-CHARIF, Maher (1978): «Le premier congrès ouvrier arabe: émergence du mouvement ouvrier arabe en Palestine», en GALLISOT, René -coord- (1978): *Mouvement ouvrier, communisme et nationalismes dans le Monde Arabe*. Paris: Les Éditions Ouvrières, pp.147-157. Lockman, op. cit, 1996, p.180.

⁹ El Congreso de los Trabajadores Árabes de Palestina fue en cierto modo el sindicato promovido por la Liga de Liberación Nacional (LLN), la rama árabe que resultó de la escisión del PKP en 1943, entre una rama judía y otra árabe palestina. KAUFMAN, Ilana (1997): *Arab National Communism in the Jewish State*. Gainesville: University Press of Florida. Lockman, op. cit., 1996, p. 320.

defensa¹⁰. De esta forma fue una pieza clave de la colonización. Con su discurso de la «conquista del trabajo hebreo» se llevó a cabo una verdadera estrategia de exclusión. En los años veinte el movimiento sionista se encontraba con un problema: la fuerza de trabajo judía era minoritaria (situación que cambiaría a partir de mediados de los años treinta) y más cara, mientras que la mano de obra árabe era numerosa y barata (migrantes procedentes de las zonas rurales recientemente proletarizados)¹¹. Con objeto de evitar la competencia, el movimiento sionista, con el apoyo de la Histadrut, promovió la separación y creó una situación de «mercado de trabajo dividido» (*split labor market*), de «*apartheid* económico». El “trabajo hebreo” suponía la contratación preferente de judíos y el despido de los árabes de las industrias judías en las ciudades. Estas prácticas se agudizaron tras la revuelta de 1929.

Con esta agenda, la Histadrut tuvo que combatir a los que desde dentro del *yichuv* pretendían otros objetivos. Así, en 1924, expulsó a los izquierdistas que criticaban el *apartheid* respecto a los árabes.

La Histadrut también desempeñó una importante papel político. Había sido fundada sobre una base plural y en su seno estaban representados todos los partidos sionistas. Dado su poder, todos los partidos quisieron controlarla o al menos hacer valer su peso en ella, aunque siempre estuvo hegemonizada por el Mapai, el antecedente del Partido Laborista¹².

Aunque en el movimiento sindical judío de preguerra se debatió la viabilidad de integrar a los trabajadores árabes, al igual que en el resto del *yichuv*, el sindicato permaneció, de manera ostensible, indiferente a los problemas de los árabes palestinos. En 1927, tras su 3^{er} Congreso, la Histadrut decidió crear y patrocinar una organización sindical para encuadrar a los trabajadores árabes de las empresas en las que no podía hacer efectivo el principio de exclusión (es decir las del sector público y las empresas extranjeras) que se denominó Unión Palestina del Trabajo [*Ittihad 'Ummal Filastin*]¹³. La finalidad de la Liga era funcional a los intereses de la Histadrut y a la división étnica del mercado de trabajo. En primer lugar, permitía no integrar directamente a los árabes pues les habría abierto las puertas del sector económico judío. Posteriormente sirvió

¹⁰ BERNSTEIN, Deborah S. (1998): «Strategies of equalization, a neglected aspect of the split labour market theory: Jews and Arabs in the split labour market of Mandatory Palestine», *Ethnic and Racial Studies*, 21:3, pp.449-475. DE VRIES, David (2000): “The making of labour Zionism as a moral community: workers’ tribunals in 1920s Palestine”, *Labour History Review*, 65:2, pp. 139-165. SHAFIR, Gershon (1989): *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict, 1882-1914*. Cambridge: Cambridge University Press. SHALEV, Michael (1992): *Labour and the Political Economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.

¹¹ Ver Bernstein, op. cit., 1995 y 1998; KHADER, Bishara (1974): «La Histadrut: un sindicato patrono» en *Anatomía de Israel: cinco estudios*. Madrid: Almenara, p.246.

¹² El propio David Ben Gurión fue presidente de la Histadrut entre 1921 y 1935.

¹³ HAIDAR, Aziz (1993): «Arabs in the Histadrut», *News from Within*, IX: 1, 2 y 3. Shalev, op. cit. 1989, p. 100. WIEMER, Reinhard: «Zionism and the Arabs after the establishment of the state of Israel» en SCHÖLCH, Alexander -ed- (1983): *Palestinians over the Green Line: Studies on the Relations Between Palestinians on Both Sides of 1949 Armistice Line since 1967*. London: Ithaca Press, pp.26-63.

para organizar a los trabajadores árabes en los sectores no judíos con objeto de reducir su capacidad de competencia (disminuyendo las diferencias salariales). Además, con ella se pretendía contener el desarrollo del sindicalismo árabe, de manera especial en el conflictivo período 1936-46¹⁴. Sin embargo, la existencia de la Unión resultó azarosa durante la década de los años treinta y cuarenta. Sus diferentes ramas estuvieron activas de manera intermitente, y aunque participaron en las diversas movilizaciones sociales, el balance general de su actividad fue muy limitado. En 1943 se creó un departamento árabe en la Histadrut que contribuyó a poner en marcha algunos servicios para los árabes (actividades deportivas y culturales, becas...); en 1946 contaba con unos 5.000 afiliados árabes.

3. EL MOVIMIENTO SINDICAL EN ISRAEL

3.1. El desarrollo del sindicalismo israelí tras la independencia

La Histadrut se creó como organización sionista, plenamente articulada con los proyectos de los pioneros judíos (construir una sociedad nueva en la Tierra de Israel). Desde sus orígenes la Histadrut formó parte del proyecto sionista. De hecho, se identificaba con el proyecto mismo, «...sus ideales de ayuda mutua están profundamente enraizados en la esencia misma del sionismo, (...) y, por lo tanto, todo esfuerzo del pueblo judío para aspirar a sus propósitos nacionales sólo podrá llevarse a cabo mediante la ayuda mutua y la cooperación entre el pueblo de Israel y las comunidades de la Diáspora¹⁵». La Histadrut movilizó capital de numerosas fuentes para promover el desarrollo económico de Israel, y se convirtió en la entidad empresarial y la fuente de poder político más importante cuando surgió el Estado.

Esta identificación hizo que, aunque la función central de la Histadrut era defender los derechos de los trabajadores, su actividad desbordara lo meramente sindical y se implicara plenamente en la construcción del Estado judío, desde su desarrollo económico hasta la absorción de nuevos inmigrantes (atendiendo sus necesidades de vivienda, servicios sociales, educación y empleo). En suma, la Histadrut jugó un papel protagonista en la edificación del Estado judío.

Al ser parte esencial del movimiento nacional judío y dada la estrecha imbricación de la central sindical con el proyecto estatal (su creación fue anterior a la del propio Estado y contribuyó decisivamente a la creación de éste), la Histadrut obtuvo un estatus especial en la sociedad israelí. Después de la independencia, además de representar y organizar a los trabajadores, se le asignaron funciones cuasi gubernamentales en el campo de la organización del trabajo (gestión de las oficinas de empleo), la educación, la protección social y la absorción de inmigrantes. La Histadrut posterior a 1949

¹⁴ BERNSTEIN, Deborah S. (1995): «From split labour market to political co-optation: The Palestinian Labour League», *Middle Eastern Studies*, 31:4, pp.755-771.

¹⁵ *Histadrut, Confederación General de los Trabajadores en Israel*. Tel Aviv, 1987.

destacó por su papel económico (al poseer empresas), por su carácter institucional (colaborar con el Estado en varios campos de actuación), y por su papel político (reforzando la actividad del Mapai/Laborismo), cuestiones todas ellas que prevalecieron sobre la dimensión sindical.

Durante cuatro décadas fue una institución económica de primer orden. Dirigió un enorme conglomerado de empresas. Su brazo económico, la Compañía de los Trabajadores (*Hevrat Ha'Ovdim*), llegó a controlar más de 2.000 empresas. Dirigía, además, una parte del movimiento cooperativo y representaba un sector importante de la agricultura, la banca (el Banco HaPoalim fue la segunda entidad bancaria del país), el comercio, los transportes, la construcción, las obras públicas y la industria. La Histadrut controlaba otro valioso resorte del poder. Su sistema de protección social (seguro médico¹⁶, fondos de pensiones, red de centros asistenciales, economatos...) se convirtió en un importante factor de afiliación. Al proveer ante todo de beneficios no laborales, la Histadrut no sólo afiliaba a asalariados, sino a un espectro mucho más amplio de población¹⁷.

Por otro lado la afiliación sindical era un requisito para emplearse en algunas compañías (muchas de ellas a su vez ligadas a la central) y, dados sus nexos con el partido hegemónico y el gobierno, era una institución clave para la promoción. En suma, la Histadrut era una mezcla de sindicato, de *holding* empresarial, de sistema de previsión y de servicios sociales, con lo que resultaba difícil trazar una línea divisoria entre el Estado y el sindicato/sociedad civil¹⁸.

3.2. La estructura de la Histadrut

En la estructura estatal puesta en pie en 1948, se producía una especie de reparto de funciones. El gobierno se encargaba de la administración, la defensa, etc., mientras que la Histadrut se encargaba de la dimensión social (protección, previsión, marco legal laboral) y económica (empleo, producción y consumo). Por ello, la Histadrut siempre fue una estructura que pretendía combinar las funciones de una organización sindical con la propia provisión de empleo y de protección.

¹⁶ En sus primeros años la Histadrut se hizo cargo de un plan voluntario de seguro de salud y atención médica iniciado en 1911. Auspiciado por la central sindical, éste amplió sus dimensiones hasta convertirse en un servicio integral de bienestar social. La principal institución de ayuda mutua era la Caja de Asistencia Médica (*Kupat Holim*).

¹⁷ Habermeld hace notar que la alta tasa de afiliación (más del 90% de los asalariados a principios de los ochenta) no se debía a razones convencionales (ideológicas, búsqueda de representación, etc.), pues, fueran o no afiliados, la totalidad de los empleados públicos y el 80% de los asalariados estaban cubiertos por la negociación colectiva de la Histadrut. La afiliación se debía, más bien, a la posibilidad de acceso a los servicios. Esto explica también la enorme crisis de afiliación sufrida por la Histadrut cuando perdió el cuasi monopolio de los seguros de enfermedad. HABERFELD, Yitchak (1995): "Why do workers join unions? The case of Israel", *Industrial and Labor Relations Review*, 48:4, pp. 656-670.

¹⁸ SHALEV, Michael (1989): «Jewish organized labor and the Palestinians: a study of state/society relations in Israel», en KIMMERLING, Baruch -ed-: *The Israeli State and Society. Boundaries and Frontiers*. Albany, NY: University of New York Press, pp.93-133.

a) *La faceta empresarial y de proveedor de servicios*

Durante mucho tiempo la Histadrut no fue únicamente una organización sindical, sino un entramado que trascendía los marcos tradicionales de las organizaciones sindicales, prestando diferentes tipos de servicios a más del 75% de la población del país.

Desde muy pronto la Histadrut desempeñó el papel de sociedad de ayuda mutua. La afiliación a la Histadrut aseguraba de manera automática sus servicios, para los que disponía de una extensa red de hospitales, clínicas y dispensarios. Llevaba a cabo programas de prevención y proporcionaba empleo a varias decenas de miles de profesionales. Esto atrajo la afiliación de una gran cantidad de personas no asalariadas (amas de casa, jóvenes, desempleados, pensionistas o trabajadores por cuenta propia). Otros campos de acción en materia de ayuda mutua eran los servicios de préstamos, y las instituciones para la infancia y la tercera edad. La Histadrut gestionaba varios fondos de pensiones sectoriales.

Otro hecho que singulariza a la Histadrut fueron sus actividades económicas. Los primeros dirigentes implicaron a la organización en la construcción física del país, promoviendo cooperativas y empresas de propiedad colectiva. La economía obrera (Asociación General Cooperativa de Trabajadores en Israel, *Hevrat Ha'Ovdim*), creada inicialmente para generar empleo, se convirtió en uno de los componentes más fuertes de la economía de Israel. En ella había cooperativas (*Tenuva*, la principal constructora *Solel Boneh*, Banco *HaPoalim*, la principal cadena de supermercados *Co-op*, la compañía comercializadora de productos agrícolas *HaMashbir HaMerkazi*, el conglomerado industrial *Koor* y otras) manejadas por sus socios, empresas convencionales y mixtas en asociación con capital privado, el gobierno o con la Agencia Judía. Era activa en casi todos los sectores: agricultura e industria agroalimentaria, comercialización, construcción, transporte, banca, seguros, altas tecnologías... Algunas de esas empresas mantenían actividad internacional, con ramas en África y América Latina. Generaba el 20-25% del empleo (era el segundo empleador del país después del Estado). Su peso era tal que, a finales de los años ochenta, generaba el 30% del producto interior bruto israelí, el 87% del producto agrícola, más del 10% de la actividad de construcción, el 90% del transporte y el 35% de la banca. A finales de los ochenta poseía una cuarta parte de las fábricas. Su empresa estrella era el *holding Koor Industries Ltd. (Edefi-Koor)*, principal grupo industrial del país que agrupaba a más de 300 firmas con una facturación de 20.000 millones de dólares.

Tales recursos permitieron a la Histadrut disponer de medios para engrasar la política del país, y de manera especial al Partido Laborista. Todo este conglomerado de empresas y servicios entró en crisis, acumulando una enorme deuda que desde los setenta era compensada por aportes del gobierno a costa del presupuesto. Obviamente este esquema fue puesto en cuestión con la llegada de la derecha al gobierno en 1977. El Likud recortó las subvenciones, levantó las medidas proteccionistas y rompió los monopolios. La Histadrut accedió a ir cediendo parcelas de actividad y privatizar algunas empresas. A esto se añadió el deterioro de la imagen de la central, percibida

cada vez más como una estructura muy burocratizada e instrumentalizada con fines partidarios.

b) La dimensión sindical

La Histadrut ha pretendido compatibilizar lo que deriva de su función política nacional (sionista) y empresarial, con lo que deriva de su naturaleza sindical, la defensa de los derechos de los trabajadores. Esto ha provocado un gran número de fricciones y tensiones, que para los sionistas se han asumido con argumentos políticos. A pesar de ello hay que reconocer que la Histadrut desempeñó un papel central en la definición del marco de relaciones laborales, en la ratificación de las convenciones fundamentales de la OIT por parte de Israel, y en el desarrollo de la legislación laboral y las políticas sociales. También contribuyó a desarrollar la negociación colectiva y el diálogo social tripartito.

Implantación y afiliación. Tradicionalmente la Histadrut ha tenido presencia en todos los sectores de actividad, tanto en el sector privado como en el sector público y en la administración; también organizaba a los cooperativistas.

Por la naturaleza de la central y sus actividades, el sentido de la afiliación era algo diferente a la norma. Tradicionalmente, quien quisiera estar cubierto por un seguro médico o acceder a un servicio se afiliaba a la Histadrut, lo que conllevaba también la afiliación a la central sindical, asignándose a un sindicato nacional. Por ello, la afiliación no correspondía siempre ni necesariamente a una conciencia sindical. Hasta un 90% de la población activa estuvo afiliada de alguna forma a la Histadrut (por ser miembro o al beneficiarse de sus servicios). Llegó a tener a principios de los noventa 1.800.000 miembros.

De manera general, del salario se deducía directamente la cuota del seguro médico y otros servicios sociales (2 tercios) y la cuota sindical (1 tercio). Para la central, la cuota sindical apenas suponía alrededor de un 4,5% de los ingresos mensuales; el resto procedía de sus activos.

EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN Y PESO DE LOS AFILIADOS ÁRABES			
	Total afiliados	Afiliados árabes	%
1950	242.000	-	-
1959	500.000	15.000	3,0
1961	523.000	21.246	4,0
1962	552.000	26.690	4,8
1965	649.000	39.564	6,0
1966	669.887	40.800	6,1
1975	1.286.113	92.830	7,2
1978	1.420.056	126.822	8,9
1980	1.481.869	139.343	9,4
1984	1.540.000	193.410	12,6
1989	1.645.428	240.000	14,8
1994	1.800.000	250.000	14,0
1996	700.000		
1999	600.000	50.000	8,3
2002	500.000		
2003	700.000	70.000	10,0

Cuando en 1994 la Histadrut se desprendió de sus servicios y separó la *Kupat Holim*, instaurándose un sistema universal de seguro médico, se provocó un descenso masivo de la afiliación, cayendo a 700.000 afiliados en 1996. A finales de 2002 tenía unos 700.000 afiliados (de los que 100.000 eran jubilados) sobre un total de 2.500.000 trabajadores por cuenta ajena. La caída en la afiliación ha sido patente entre los grupos más desfavorecidos (por ejemplo, los árabes) y los que no asumen la despolitización de la central (los miembros de los *kibbutz*). Su implantación se ha mantenido esencialmente en la administración pública (estatal y municipal), las grandes empresas, los servicios básicos y estratégicos.

Organización y estructura. La central se construyó desde arriba, como una estructura del movimiento sionista. Las estructuras locales se fueron desarrollando posteriormente. Por ello la Histadrut no es una propiamente una confederación de estructuras autónomas y soberanas sino una organización muy centralista, en la que las federaciones tienen poca autonomía.

La rama sindical esta estructurada en tres niveles:

- el Comité de trabajadores (*Vaad*) en los centros de trabajo (la estructura de empresa, equivalente a las secciones sindicales). Constituye la unidad básica de organización en el centro de trabajo. Éste se vincula horizontalmente por actividad en un sindicato local y se integra en la estructura territorial: el consejo de trabajadores local. El sindicato local se vincula verticalmente con el sindicato nacional pertinente.

- el Consejo de trabajadores (*Moatsot Hapoalim*, la estructura horizontal o territorial) a nivel local o regional. Hasta mediados de los noventa existían unos 70 consejos regionales, luego se redujeron a 30.
- los Sindicatos nacionales por sectores (estructura vertical, equivalente a la federaciones de rama). El número de sindicatos nacionales ha ido variando; a finales de los ochenta había 43, hoy en día 78. Cada sindicato nacional puede llevar a cabo negociaciones y firmar convenios colectivos en nombre de la Confederación.

Además existen una organización femenina (*Naamat*)¹⁹ y una Organización de la Juventud Trabajadora y Estudiantil (*Hanoar Haoved Vehalomed*). Durante mucho tiempo se dispuso de un periódico diario, *Davar*, creado en 1925 y que desaparecería a mediados de los años noventa.

Cada cuatro años se realizan elecciones generales para los consejos locales, los sindicatos nacionales, *Naamat* y para la Convención General. Las elecciones se llevan a cabo con listas de candidatos asociados a partidos políticos. La Convención General o Conferencia Nacional (1.501 miembros), es el máximo órgano de la Histadrut. Elige al Consejo de la Histadrut o Asamblea de Representantes (501 miembros), que a su vez elige a los 185 miembros del Comité Ejecutivo. Este comité elige, a su vez, al Presidente y a los 40 miembros del Secretariado. En la Histadrut, el Secretario General es la figura pública visible, y el Vicesecretario General, es de manera efectiva el responsable de los asuntos propiamente sindicales. Hasta 1994 el Secretario General siempre había sido un destacado miembro del Partido Laborista y diputado de ese partido²⁰. En mayo de 1994, Haim Ramon, a pesar de ser él mismo laborista, rompió con esa vinculación al ser elegido por una lista de coalición.

La dimensión internacional de la Histadrut. Durante varias décadas, dada su cercanía con el Mapai/laborismo y su identificación con el gobierno, la Histadrut desempeñó un papel muy activo en la escena internacional en la tarea de ganar apoyos para Israel.

La Histadrut es miembro de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de su regional, la Organización Sindical Asiática (APRO). Participa, además, en la mayor parte de los Secretariados Profesionales Internacionales. Desde los años cincuenta tejió una amplia red de relaciones con organizaciones sindicales y movimientos obreros en todo el mundo, incluso en países que no tenían relaciones con el Estado de Israel. Y durante mucho tiempo contó con representantes per-

¹⁹ *Naamat* es una organización de mujeres que, aunque de manera formal está enmarcada en la Histadrut, tiene presencia en numerosos países. Tradicionalmente se identificaba con el laborismo y se coordinaba con la Organización Sionista Mundial.

²⁰ Han sido Secretarios Generales: David Ben Gurión (1921-1935), David Remez (1935-1945), Yossef Sprinzak (1945-1949), Mordehai Namir (1950-1956), Pinhas Lavon (1949-50, 1956-1960), Aharon Becker (1960-1970), Yitzhak Ben-Aharon (1970-1973), Yeruham Meshel (1973-1984), Israel Kaisar (1984-1989), Haim Habersfeld (1989-1994), Haim Ramon (+ Amir Peretz) (1994-1996), Amir Peretz (+ Shlomo Shani) (desde 1996).

manentes en Europa, América del Norte, Latinoamérica y Asia. En muchos sitios fue de la mano de la acción internacional del Partido Laborista.

En 1958, la Histadrut creó el Instituto (Afro-Asiático) de Estudios Cooperativos y Laborales donde se impartía formación sindical y por el que han pasado varios miles de sindicalistas de numerosos países. En 1962, la Histadrut puso en marcha el Centro de Estudios Cooperativos y Laborales para América Latina, España y Portugal, que organiza cursos y seminarios sobre múltiples temas en el exterior. Esto sirvió a la Histadrut para establecer lazos y apoyar sindicatos a lo largo y ancho del mundo. Esa acción exterior se solapaba con la del Partido Laborista y muchas veces con la del propio gobierno, por lo que las actividades de estos institutos han sido financiadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través del Centro para la Cooperación Internacional (*Mashav*). Las actividades de estos institutos se centralizó a partir de 1994 en el Instituto Internacional de la Histadrut, con sede en Kafar Saba²¹.

La Histadrut mantiene relaciones con la mayor parte de las grandes centrales; de manera especial con las europeas y norteamericanas (muy estrechas con la estadounidense AFL-CIO²²). Sin embargo, el conflicto árabe-israelí y el sionismo militante de la central han hecho que muchos sindicatos, especialmente los árabes y otros del Tercer Mundo, no tuvieran hasta los años noventa ningún tipo de relación con ella.

Otras iniciativas. A pesar de no haber limitaciones legales para crear organizaciones sindicales, la Histadrut ha tenido el cuasi monopolio de la representación de los trabajadores aunque existen otras organizaciones sectoriales independientes (maestros, profesores de secundaria, médicos, periodistas, actores...) ²³. También cabe señalarse que en 1998 se creó como paso previo a una organización sindical independiente y no sionista, el Centro de Asesoría a los Trabajadores (*Workers' Advice Center, WAC*)²⁴. Asimismo existen otras organizaciones sin pretensiones sindicales pero que asumen la defensa legal de trabajadores y tienen una amplia actividad de denuncia; es el caso de *Kav La'Oved* que asesora trabajadores palestinos y extranjeros.

3.3. La Histadrut y los partidos políticos

La centralidad de la política partidaria en Israel ha marcado también la actividad sindical, especialmente dado el carácter singular de la Histadrut. La central sindi-

²¹ El Instituto Internacional [www.peoples.org.il] está afiliado a la IFWEA-FIAET (Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de los Trabajadores), de la que han sido Secretarios Generales David Daran (1986-1992) y Aaron Barnea (1992-94).

²² Varios fondos de pensiones controlados por la AFL-CIO tenían participaciones (unos 300 millones de dólares en 1989) en empresas de la Histadrut.

²³ A principios de 2003 el Sindicato de Maestros tenía unos 100.000 afiliados, la Organización de los profesores de secundaria unos 50.000, 3.000 el Sindicato de Periodistas, 20.000 el Sindicato de Médicos... Junto con Histadrut supone una tasa de sindicalización de alrededor del 35% de los asalariados.

²⁴ El WAC fue creado por el grupo izquierdista Organización para la Acción Democrática (*Da'am*), antiguo *Ha-nitzotz / al-Sharara* [Chispa], miembro de Hadash hasta Oslo, y que, posteriormente se independizó.

cal ha sido durante mucho tiempo un espacio de lucha política. Su poder económico y su control sobre servicios hicieron de ella un importante instrumento que todos los partidos políticos han querido controlar. Por otro lado la Histadrut ha sido cantera de numerosas figuras políticas, de manera especial del laborismo y de la izquierda.

Las elecciones sindicales a los congresos se realizan sobre listas partidarias o alianzas puntuales. Desde su creación ha habido pluralismo interno en la Histadrut, y casi todos los partidos están organizados en su seno.

- Históricamente la Histadrut ha estado controlada por los laboristas. En las elecciones obtenía entre el 70 y 85% de los votos; esta cifra se redujo en los ochenta al 55-65%. Desde 1994 es un grupo minoritario.
- La izquierda sionista (Mapam, luego Meretz, nueva coalición de izquierda sionista) también ha tenido siempre una cierta presencia en la central, conservando hasta hoy una pequeña facción.
- En 1934, los revisionistas (antecesores del Likud) crearon una organización sindical propia (la *National Labour Federation*, NLF), pero en 1965 el partido *Herut* decidió volcar su actuación sindical dentro de la Histadrut, y desde entonces hay una facción Likud. En los ochenta obtenía un 25% de los votos.
- El Frente Democrático por la Paz y la Igualdad *Hadash* (coalición de izquierda judeo-árabe en torno al partido comunista *Rakah*) ha sido siempre minoritario (en torno al 5%) pero muy activo en el trabajo sindical. Enfrentado al laborismo, ha contribuido a implicar a los árabes en la actividad sindical. En los años cincuenta decidió integrar las uniones sindicales árabes en la Histadrut. Por largo tiempo la facción *Rakah* estuvo encabezada por Benjamin Ghonem²⁵; más tarde por el palestino Jihad Akel, procedente del sindicato de la construcción. Desde 1994 la facción ha ganado peso y varios de sus miembros están en el Secretariado (2 a partir de 2002: J. Akel y Efraim Davidi).
- La Histadrut está abierta también a partidos como Shas (religiosos sefardíes), a la derecha y a las organizaciones árabes (moderados e islamistas).

3.4. La crisis de la Histadrut. Los acontecimientos de 1994-95

Desde la llegada del Likud al gobierno en 1977 la Histadrut se convirtió en un contrapoder político laborista y en bastión contra las privatizaciones y la liberalización económica; la derecha se fijó como objetivo debilitar a la central y recortar su poder eco-

²⁵ Benjamin Ghonem (1928), un ex trabajador de la Corporación Eléctrica, representó desde los años setenta al *Rakah* en el Comité Ejecutivo y fue miembro del Secretariado entre 1994 y 2002.

nómico. Sin embargo no fueron los embates liberales los que forzaron cambios, sino los problemas internos. A principios de los noventa, la bancarrota del *holding* y la deuda acumulada por la Histadrut se hicieron insostenibles. Las voces que planteaban cambios profundos en la central crecieron, pero los laboristas se resistían.

El debate sobre las reformas en la Histadrut fue, en gran medida, reflejo de un debate de hondo calado en el propio laborismo. La “joven guardia laborista” (Haim Ramon, Yossi Beilin, Abraham Burg...) defendía reformas profundas en varios campos, enarbolando un liberalismo al mismo tiempo político y socioeconómico, ligado a la normalización de Israel en su entorno árabe, que chocaba con los postulados del laborismo clásico²⁶. La reforma del sistema de salud pública, tema que iba ganando apoyos desde diversos ámbitos, se convirtió en el caballo de batalla de los jóvenes laboristas.

Las elecciones sindicales de mayo de 1994 materializaron un cambio radical. Los neolaboristas Haim Ramon y Amir Peretz²⁷ rompieron con la consigna del partido y la línea obrerista, y establecieron una nueva lista (Nueva Vida), con el apoyo puntual del Shas y de los socialdemócratas laicos del Mapam/Meretz, que se proponía vender las empresas, traspasar el seguro médico al Estado, y hacer independiente la sección sindical. Finalmente lograron imponerse y llevar adelante sus reformas a partir del 17º congreso (29-30 de enero 1995).

La nueva dirección de la Histadrut vendió la mayor parte del *holding* (en 1995 el grupo *Koor* fue comprado por los principales bancos del país), traspasó el seguro médico y emprendió una serie de reformas que alteraron la organización de la central y redujeron su plantilla. Esto conllevó importantes cambios en el sindicato; de inmediato, se registró una importante pérdida de afiliados y de recursos. La propia dinámica de la central se vio alterada, con lo que en ese momento se volcó más en sus problemas internos y redujo de manera importante su actividad internacional. Antes de terminar su mandato, Ramon abandonó la Secretaría General y volvió al gobierno como ministro de Interior tras la muerte de Rabin (nov. 1995), siendo sustituido por Amir Peretz. Desde entonces se le denomina Nueva Histadrut.

La Histadrut post 1994. A partir de las elecciones de 1994 se impondrían coaliciones singulares, unas veces con la derecha y otras con los laboristas, en torno a Peretz que se presenta como paladín de la unidad. En las elecciones sindicales de 1998 Peretz logró el apoyo de grupos tan dispares como los laboristas, el Meretz, el Likud o el Shas. En 2002 Peretz se unió al Likud y al Meretz. Para las elecciones generales de mayo 1999 Amir Peretz creó un partido propio (*Am Ehad*, Una Nación), que se define “socialista y

²⁶ DAVIDI, Ephraim (1994): «The Histadrut in the Age of ‘Free-market peace’», *News from Within*, X:6, pp.24-26.

²⁷ Haim Ramon había sido dirigente de la juventud laborista, más tarde diputado y ministro de Salud con Yitzhak Rabin. De manera puntual se lanzó a la actividad sindical entre 1994 y 1995. Amir Peretz fue diputado laborista en la legislatura 1996-1999, y, posteriormente, desde 1999, por un partido de creación propia.

pacifista”, con el que logró dos diputados (legislatura 1999-2003)²⁸. Entre marzo 2001 y febrero 2002 participó al gobierno de unidad nacional presidido por Ariel Sharon, teniendo el ministerio de Coordinación Social (Shamuel Avital). Desde entonces *Am Ehad* está en la oposición cuestionando la política liberal del gobierno y los sucesivos recortes presupuestarios que han reducido las prestaciones sociales.

3.5. Participación de los palestinos israelíes en la Histadrut

Hay una dimensión de la realidad israelí y del conflicto israelo-palestino de la que no se suele hablar y que tiene una singular importancia: la población palestina israelí. Algo más de una sexta parte de la ciudadanía israelí es palestina (más de 1.000.000 de personas en 2002). Son los descendientes de la población árabe autóctona que permaneció en el país tras la fundación del Estado. Aunque *de iure* son ciudadanos plenos, en la práctica se trata de una minoría marginada que vive, en su mayor parte, segregada en poblaciones árabes en el Norte (Galilea), Centro (Triángulo) y Sur (Negev) del país. Estos “palestinos israelíes” ocupan las franjas más desfavorecidas en materia de empleo y condiciones de vida.

Una institución como la Histadrut ha sido una pieza clave en la deficiente integración socioeconómica y política de esta minoría árabe, así como su discriminación. Lo primero que cabe señalar es que, tanto antes de 1948 como después de la creación del estado de Israel, una de las principales funciones de la Histadrut fue el control del trabajo, la segregación laboral y la priorización del empleo para los inmigrantes judíos. En segundo lugar, dado su carácter sionista, la participación de los árabes no se produjo de manera inmediata. En la posguerra, los trabajadores árabes, excluidos de la Histadrut, podían optar a tres organizaciones sindicales: (a) después de 1949 se resucitó la antigua Unión Palestina del Trabajo, creada por la Histadrut, con la nueva denominación de Liga Israelí del Trabajado [*Brit Po'alei Eretz Israel*], activa hasta 1952; (b) una segunda organización era la Liga de Trabajadores Cristianos [*al-Rabita*] que, en 1951, terminó integrándose en la primera; y, (c) finalmente, estaba el Congreso de Trabajadores Árabes, de orientación comunista, que había seguido operando aunque en declive, al no disponer de los recursos de la primera ni de los apoyos del gobierno militar²⁹; terminó disolviéndose en julio de 1953.

La Histadrut actuaba como apéndice del Mapai en relación con los árabes. En período electoral movilizaba a los árabes para que votaran a ese partido y utilizaba los recursos

²⁸ El otro diputado es Haim Katz, un dirigente de los trabajadores de la Industria Aeronáutica (IAI) conocido por sus posiciones derechistas. En cada votación que se realiza en el parlamento israelí sobre cuestiones vitales relacionadas con la paz, los dos diputados votaban de manera distinta, uno con la derecha y otro con la izquierda. Ver Efraim Davidi: “La insurrección palestina y la Histadrut: un viejo dilema”, *El mundo del trabajo*, diciembre 2000 [http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/pistasdic00/davidi1200.htm].

²⁹ Entre 1949 y 1966 las comunidades árabes en Israel estuvieron sometidas a un régimen especial de excepción, denominado “gobierno militar” (con restricciones de movilidad y bajo autoridad militar) para evitar que los árabes actuaran como una quinta columna en Israel.

de la central (empleo, servicios) como medio para la cooptación política. Así mismo, cooperó con las políticas de control del gobierno militar y participó en iniciativas gubernamentales dirigidas a los árabes. Tal como señala Shalev, la Histadrut funcionó como instrumento de control político, de manera especial en el caso de los árabes³⁰.

La no afiliación directa a la Histadrut impedía a los trabajadores árabes poder acceder a ciertos empleos y disfrutar de los mismos servicios que los trabajadores judíos. El gobierno militar, el Mapai y la Histadrut se oponían a una integración plena y al mismo tiempo recelaban de permitir que surgiera una organización sindical árabe que pudiese llegar a ser autónoma. En cambio, desde los años cincuenta el partido comunista era partidario de la integración sindical de los árabes, y en el momento en que la Histadrut en 1954 mostró los primeros signos de abrirse a los árabes, disolvió su organización sindical árabe y sus dirigentes pasaron a ser cuadros de la Histadrut. También el Mapam era partidario de la apertura del sindicato a los árabes como medio de integrar a la minoría. Sin embargo, el Mapai se resistía, arguyendo que contaban con organizaciones propias.

La apertura de la Histadrut a los árabes fue muy lenta y estuvo marcada por las nuevas condiciones y necesidades económicas del país³¹. En mayo de 1953, la Histadrut aceptó la afiliación de algunos sindicatos árabes locales y, en 1954, el acceso a algunos de sus servicios como las mutuas, distinguiendo varias modalidades de vinculación (inscritos, –con acceso a los servicios–, miembros activos, y miembros plenos, –categoría no accesible a los árabes–). A partir de 1957 empezó a integrar a algunos árabes que habían prestado el servicio militar, esencialmente drusos y algunos cristianos. En el congreso de 1959 se acordó dar plenos derechos (voto, acceso a servicios, etc.) a todos los árabes, lo que provocó una afluencia masiva de trabajadores árabes en los años siguientes para acceder a servicios, empleo, etc. En el congreso de 1965 se acordó la plena participación de los árabes en las elecciones sindicales (derecho a voto y a ser elegido), y en 1966 se quitó la mención «Hebreos» del nombre de la Confederación. Asimismo se crearon los primeros Consejos de Trabajadores en el sector árabe, primero en la ciudad de Nazaret, y posteriormente en Tayiba y Shafa 'Amr.

La gradación de la integración se debió también a razones políticas: el temor a que la apertura de la central a los árabes incrementara en su seno la fuerza de la izquierda en detrimento del Mapai. Sin embargo la apertura gradual y controlada de la Histadrut a los árabes permitió mantener una base electoral árabe al Mapai, utilizando la «lógica del intercambio» (votos por servicios) y contrarrestar la influencia del partido comunista³². Durante mucho tiempo los Consejos Locales de Trabajadores en las localidades

³⁰ SHALEV, Michael (1996): «The Labor Movement in Israel: Ideology and Political Economy», en GOLDBERG, Ellis Jay -ed.-: *The Social History of Labor in the Middle East*. Boulder, Co: Westview, pp.131-162.

³¹ Para una visión de conjunto sobre los árabes en la Histadrut ver Haidar op. cit. 1993, Shalev op. cit. 1989 y HAIDAR, Aziz (1996): *On the Margins. The Arab Population in the Israeli Economy*. London: Hurst and Co. / New York: St. Martin Press.

³² Shalev, op. cit. 1989, p. 110.

árabes no fueron elegidos, sino que eran designados en connivencia con la representación local del Mapai. Únicamente a partir de finales de los años ochenta los árabes pudieron elegirlos libremente.

La aceptación de los árabes en la central sindical no supuso un cambio ideológico que llevase a una plena integración, sino un cambio condicionado por la coyuntura socio-económica. La integración de los árabes se realizó a través de departamentos segregados («secciones árabes», «departamentos árabes») que, alegando razones lingüísticas, se mantuvieron hasta 1980, y que se prolongarían hasta 1991 con el nombre de «Departamentos para la integración de los trabajadores árabes». El acceso a las instancias decisorias de la organización fue lento y tardío. Hasta 1974, momento en el que los árabes pudieron afiliarse al Partido Laborista, éstos no pudieron acceder de hecho a los órganos de dirección del sindicato. La *Comisión Harel*, encargada de estudiar la participación de los árabes en la organización sindical, recomendó reforzar su plena integración. Dos años más tarde se cooptaba al primer árabe al Comité Central, y a partir de entonces varios árabes fueron integrados en las instancias de dirección de la Histadrut (Comité Central y Comité Ejecutivo) y de las instituciones ligadas a la central³³. En pocos años la afiliación de trabajadores árabes a la Histadrut experimentó un aumento espectacular.

En el caso de los árabes, tanto o más que en el de los judíos, la afiliación se explica por razones pragmáticas. El aumento de trabajadores árabes forzó a la Histadrut a abrir y ampliar sus servicios en el sector árabe creando oficinas de empleo, abriendo dispensarios, encuadrando a jóvenes y mujeres, y desarrollando actividades educativas y culturales. Sin embargo, persistió la discriminación y la histórica reivindicación de la igualdad salarial nunca se logró de forma plena. Por otro lado, la central sindical mantuvo una menor cobertura de los servicios en el sector árabe³⁴; la inversión de la rama económica de la Histadrut en los pueblos árabes fue escasa, y la central apenas luchó contra la discriminación de los árabes en el empleo (por ejemplo, en Israel los palestinos con ciudadanía israelí no pueden emplearse en ciertas empresas por razones de seguridad).

En las elecciones sindicales la participación de los árabes ha sido alta y su voto se ha dirigido principalmente a las facciones del Partido Laborista, del Mapam y del Hadash, aunque también a las de los demás grupos árabes, produciéndose, desde la década de los setenta, un basculamiento hacia estos últimos. Si en los años sesenta el 60-70% del voto se dirigía al Mapai y el 20-30% al Rakah, a finales de los ochenta el 40% se dirigía al laborismo y el 40-45% al Rakah.

Al igual que los partidos judíos, casi todos los partidos árabes (Rakah, Lista Progresista Popular, Partido Democrático Árabe, Movimiento Islámico) han creado facciones en la Histadrut. La facción comunista (Maki, Rakah, luego Hadash) fue perdiendo base

³³ Desde mediados de los setenta el Rakah formó parte del Comité Ejecutivo a través de miembros judíos. En los años ochenta se integrarían árabes del Partido Laborista y del Hadash.

³⁴ Haidar, op. cit. 1993. REISS, Nira (1991): *The Health Care of the Arabs in Israel*. Boulder, Co: Westview.

judía pero ha captado una parte importante de los votos árabes. Estuvo tradicionalmente en la oposición y excluida de la dirección de la central. Fue accediendo a algunos cargos en los años setenta y ochenta, para integrarse de forma definitiva en los noventa. La sección Hadash fue una voz discordante en la organización en todo lo referido al conflicto. Se opuso a que la Histadrut tuviera presencia (secciones) en los Territorios Ocupados y que a través de sus empresas constructoras participara en la colonización. Promovió contactos con los sindicatos palestinos, sin acatar las condiciones que planteaba la central (rechazo de la OLP al terrorismo y que los interlocutores fueran electos). Desde los años ochenta desarrolló actividades propias con los palestinos de Cisjordania y Gaza³⁵.

Todo ello no supuso que desapareciera la discriminación: a finales de los ochenta seguían siendo muy pocos los árabes empleados en las empresas ligadas a la central. Las inversiones de ésta eran escasas en el sector árabe. Los servicios sociales prestados tenían menor cobertura y eran de peor calidad... Esto explica las críticas de los grupos nacionalistas árabes y de la izquierda radical, que siguen considerando a la Histadrut un instrumento sionista. Por otro lado, la crisis de la central sindical se ha traducido en un descenso de la participación de los árabes.

A modo de valoración, se puede decir que este híbrido que constituyó la Histadrut hasta principios de los años noventa, entre instrumento paragubernamental de integración (para los inmigrantes) e instrumento sionista de exclusión o de integración subordinada (para los árabes), supuso un referente de gran importancia para los árabes ya que constituía la vía de acceso al empleo y a ciertos mecanismos de seguridad social. Por un lado, supuso un instrumento de control, discriminación y segmentación, pero que también participó como protagonista en el reparto de prebendas y privilegios, con miras a controlar y cooptar a algunas personalidades. Además, constituyó la cantera política de una serie de dirigentes árabes, esencialmente del Partido Laborista y del Mapam-Meretz, que tendrían a partir de los ochenta un papel relevante en la política árabe israelí (en las organizaciones partidarias, en la política municipal o como candidatos al parlamento)³⁶. Sin embargo, es singular el hecho de que los árabes hayan creado instituciones propias segregadas (en el campo municipal o cultural), contando

³⁵ Desde los años setenta abogados del Rakah defendieron a sindicalistas palestinos de las zonas ocupadas. Durante la *Intifada* representantes de las facciones árabes de la Histadrut prestaron apoyo a los sindicalistas de Cisjordania y Gaza. La facción Hadash apoyó las elecciones sindicales en los Territorios Ocupados. Después de los Acuerdos de Oslo la facción Hadash contribuyó al acercamiento entre la Histadrut y la Federación General Palestina de Sindicatos (PGFTU) que desembocaría, en marzo de 1995, en un acuerdo bilateral de colaboración.

³⁶ Entre otros se pueden señalar: Yussef Jamis, cuadro sindicalista del Mapam que fue diputado de ese partido en los años sesenta; Nawaf Masalha, director del Departamento Árabe de la Histadrut y miembro del Comité Ejecutivo de la Histadrut; diputado por el partido Laborista desde 1988 y vicepresidente de Salud en el gobierno Rabin-Peres (1992-1996) y de Exteriores en el gobierno Barak (agosto 1999-2001); Najib Abu Ruqiya, sindicalista y candidato al Parlamento por el Ratz (1988) y Meretz (1992); Nelly Karkabi, sindicalista y luego candidata laborista al Parlamento en los ochenta; Abdelwahab Darawsheh, dirigente de la Federación de Enseñanza, luego diputado laborista (1984-1988) y, finalmente, fundador y dirigente del Partido Democrático Árabe.

para ello con el apoyo del Rakah, pero no lo hayan hecho en el campo sindical. Cabe preguntarse si esto se ha debido a razones ideológicas, con objeto de mantener la unidad de clase, o por pragmatismo, ya que la central sindical ha constituido un medio de promoción y de gestión de algunos recursos³⁷.

3.6. La Histadrut y la cuestión palestina

Hasta el inicio del proceso de paz, la mayoría de la Histadrut no tenía una posición autónoma respecto al gobierno o al Partido Laborista en relación al conflicto palestino. Compartía el discurso oficial israelí sobre la ocupación de Cisjordania y la franja de Gaza (el derecho a intervenir y a anexionar Jerusalén), y respecto a la OLP (considerada un grupo terrorista con el que no se podía negociar). Para la Histadrut los sindicatos palestinos eran apéndices de la OLP y, conforme a ello, actuó a nivel internacional para evitar su reconocimiento. Sólo los miembros de la facción Hadash mantenían relaciones con los palestinos.

Además la central sindical no fue ajena a la ocupación. Por un lado extendió su actividad sindical a las zonas ocupadas, empezando por la parte oriental de Jerusalén. Por otro lado, como *holding* empresarial, desempeñó un papel directo en la colonización; por ejemplo, su empresa constructora *Solel Boneh* edificó casas en Jerusalén Este y en los asentamientos. La Histadrut se benefició de la ocupación y legitimó las actuaciones del gobierno violando el derecho internacional. Sólo la facción Hadash se opuso a que la Histadrut actuara en las zonas ocupadas.

La Histadrut y los trabajadores palestinos en Israel. Desde 1967 un número creciente de palestinos de Cisjordania y de la Franja de Gaza empezó a trabajar en Israel en sectores como la agricultura, la construcción y la hostelería. Estos trabajadores cruzaban diariamente la Línea Verde. Otros lo hacían en los asentamientos judíos, en la construcción, la agricultura o en las fábricas allí instaladas. Esta mano de obra resultaba sensiblemente más barata que la israelí, cubría vacantes y contribuyó de manera sustantiva a la economía de Israel.

En 1970 se promulgó una legislación específica para regularizar las condiciones de empleo de estos trabajadores. A dichos trabajadores se les deducían las cuotas de la Seguridad Social y de afiliación sindical. Pero si los árabes con ciudadanía israelí fueron logrando una gradual implicación en la central sindical, los palestinos que procedían de Cisjordania y de Gaza (y que, por tanto, no son ciudadanos israelíes) y que trabajan en Israel, no pudieron nunca integrarse en la Histadrut, a pesar de que se les dedujera la cuota de afiliación, ni organizarse sindicalmente de forma autónoma. Muchos de ellos se vieron desprotegidos ante abusos de todo tipo (despidos, reclama-

³⁷ Aunque no hay limitaciones legales para crear organizaciones sindicales, la única experiencia reciente de sindicalismo independiente dirigido a los árabes se produjo en 1998 con la creación del Centro de Asesoría a los Trabajadores (*Workers' Advice Center, WAC*) por parte del grupo izquierdista Organización para la Acción Democrática (*Da'am*), antiguo grupo *Ha-nitzotz / al-Sharara*.

ciones salariales...), y únicamente encontraron apoyo en algunas asociaciones israelíes de derechos humanos³⁸.

A principios de los años noventa, más de 130.000 trabajaban de manera legal, a los que se sumaban varias decenas de miles de irregulares.

3.7. La Histadrut desde 1995

La central y el proceso de paz. Las reformas en el seno de la Histadrut coincidieron con el proceso de paz israelo-palestino y éste no dejó de influir en la central. En primer lugar, y a pesar de sus prácticas anteriores, la Histadrut afirmó su apoyo al proceso de Oslo y declaró contribuir desde el ámbito sindical a los esfuerzos de normalización con el entorno árabe que pretendía la estrategia laborista. A raíz de los acuerdos de Oslo (septiembre 1993) y de los Protocolos económicos de París (abril 1994) por los que Israel se comprometía a la transferencia de una parte de la deuda laboral acumulada (los impuestos deducidos de las nóminas de los trabajadores palestinos), la Histadrut y la central palestina PGFTU (*Palestinian General Federation of Trade Unions*) también entablaron relaciones y contemplaron un esquema de cooperación. Al congreso de enero de 1995, asistió por primera vez una representación palestina encabezada por Shaher Sa'ed, Secretario General de la PGFTU, y en marzo de 1995 la Histadrut y PGFTU firmaron un acuerdo para la devolución de las cuotas sindicales (ver más adelante). También cabe señalar que, de forma paralela al proceso de paz, la Histadrut pretendió normalizar sus relaciones con los sindicatos árabes³⁹. Si bien por lo general, los sindicatos árabes se han situado próximos a los movimientos anti-normalización, otros se mostraron relativamente dispuestos.

La nueva situación de la central sindical. La situación interna de la Histadrut ha cambiando de manera sensible en los últimos diez años.

- Ha vivido una fuerte caída de la afiliación y perdido presencia en ciertos sectores, lo que ha recortado su poder de negociación. Al mismo tiempo ha sufrido los efectos de los cambios en el mercado de trabajo: extensión del trabajo precario, importación de mano de obra temporal, etc..
- En el económico, ha dejado de ser un poder empresarial y ha sufrido una crisis financiera. Por otro lado aunque se haya desembarazado de la mayor parte de su *holding* empresarial, la Histadrut sigue controlando varios fondos de pensiones, cuya gestión ha sido criticada en varios casos⁴⁰. El déficit de la central sigue pesando y en los últimos años se han sucedido varios conflictos laborales en su

³⁸ ROSENBLUTH, Mary (1987): "The Histadrut and the Palestinians", *News from Within*, October.

³⁹ ADIV, Assaf (1995): «On the road to Marakesh, via Gaza. Histadrut drive to penetrate the Arab world», *Challenge*, 29, p.24-25.

⁴⁰ Es el caso del Fondo de pensiones de los trabajadores de la construcción, por cuya gestión la Histadrut fue llevada a los tribunales. *Ha'aretz*, 14, 21 y 22.03.2002.

seno, y se ha barajado incluso la posibilidad de vender la sede central de la Confederación. Los opositores a Peretz han denunciado, en repetidas ocasiones, el mal uso de los recursos de la Confederación y la financiación encubierta a su partido.

- La Histadrut ha dejado de ser una institución central del sionismo, esencialmente porque este último ha perdido su carácter pionero, y porque el entramado institucional y económico de la central hizo crisis. Sin embargo, algunos sectores de la central, añoran la época en que la Histadrut encarnaba los ideales sionistas, controlaba instituciones y era el motor de las políticas sociales en el país.
- La central se ha desvinculado del laborismo, aunque sigue siendo políticamente plural. Sin embargo las actividades políticas de su secretario general Amir Peretz no han dejado de tener un efecto en la central. En 2001, su partido apoyó con su voto en el Parlamento al gobierno de coalición de derecha del Primer Ministro Ariel Sharon. No obstante, tanto el partido como la Histadrut contestan la política económica privatizadora y social del gobierno, sea del partido laborista como del Likud. La Histadrut se opone a la privatización de ciertas empresas públicas como la Corporación Eléctrica, los puertos o el Departamento de Obras Públicas. A lo largo de los últimos dos años se ha producido un repunte de la conflictividad laboral, con frecuentes huelgas especialmente en los servicios públicos y la administración.

La nueva realidad de los trabajadores extranjeros. A lo largo de estos años el mercado de trabajo ha sufrido importantes cambios. Si hasta principios de los noventa, los escalones peor remunerados eran cubiertos por la población palestina que migraba diariamente, ésta fue sustituida por inmigrantes extranjeros temporales (asiáticos, africanos y europeos del Este), importados por los empresarios de la construcción y la hostelería. Estos trabajadores se han convertido en un serio problema, pues muchos de ellos no han retornado a sus países al cumplir su contrato y trabajan irregularmente. La Histadrut ha repetido de manera frecuente que prefiere a los palestinos antes que a los extranjeros, porque se van por las noches y no pretenden instalarse en el país (sic.). Varias ONG han denunciado que la Histadrut no protege a estos trabajadores ni permite su sindicalización⁴¹. Tras las elecciones de mayo de 2002, Peretz se comprometió a asumir este tema, y desde junio de 2002 los trabajadores extranjeros legales pueden integrarse plenamente en la Histadrut (elegir y ser elegidos), pero la realidad es que las estructuras del sindicato no suelen trabajar con ellos. Sin embargo, en septiembre anunció que se estaba estudiando la posibilidad de crear un sindicato diferenciado para los extranjeros, es decir, organizarlos no por sector de actividad sino por nacionalidad.

⁴¹ Otras denuncias son mas graves: Histadrut ha firmado convenios colectivos específicos para los trabajadores extranjeros (por ejemplo, en 1997 en el sector de la construcción), cuando el convenio de sector vigente es aplicable a los extranjeros (por extensión), pero, de esa manera, Histadrut puede cobrar el 0,7% de los salarios (Denuncia de Kav La'Oved, *Protection of Workers' Rights*, 13 agosto 1997). En algunos casos se ha denunciado que secciones de la Histadrut han colaborado con las autoridades de inmigración para localizar y detener a trabajadores extranjeros en situación no regular (Kav La'oved, 13.09.2002).

Las últimas elecciones sindicales tuvieron lugar el 7 de mayo de 2002. Inicialmente estaban previstas para principios de marzo de 2001, pero el Partido Laborista, objetando que Peretz se presentara a un tercer mandato, logró que las elecciones se aplazaran para finales de junio o julio. Finalmente, se convocaron para el 5 de marzo y se celebraron dos meses más tarde. Registraron una baja participación (un tercio del cuerpo electoral). La lista Am Ehad (Pueblo Unido), que dirigía Peretz y agrupaba a varios partidos (Likud, Shas, Meretz, Lista Árabe Unida y con el apoyo de ciertas personalidades laboristas⁴²), se impuso con dos terceras partes de los votos, y la mayoría en 27 de las 30 estructuras territoriales⁴³. Peretz mantuvo la secretaría general, sin elección, pues su principal oponente, el laborista Pini Cabalo, alcalde de la localidad Beit She'an, se retiró poco antes. A raíz de esos resultados se formó una ejecutiva entre Am Ehad y Hadash, sin los laboristas. En las elecciones de la Organización de Mujeres *Na'amat*, también se impuso la candidata de Peretz, la abogada Talia Livni, con el 66% de los votos de las 901 delegadas, frente a Hedva Almog, laborista y presidente saliente. La mayor parte de los dirigentes de federaciones y secretarías son miembros del partido de Peretz.

Las principales líneas de acción sindical con el gobierno de unidad nacional presidido por Ariel Sharon (2001-2003) han sido la lucha contra las privatizaciones, la defensa de los salarios (especialmente en la función pública) y la reforma del sistema de pensiones. La Histadrut que toda reforma de cierta trascendencia en el sector público sea negociada con los sindicatos.

Actualmente, la central sindical israelí está poco presente en la escena internacional. Este retraimiento ha sido motivado por la crisis económica, su alejamiento de la órbita laborista y la propia situación generada por la crisis del proceso de paz, en el que no ha tenido voz propia y diferenciada. Su departamento internacional ha sido prácticamente desarticulado y muchas de sus antiguas funciones han pasado al Instituto Internacional. Aunque es miembro del Foro Sindical Euromed, apenas participa en sus actividades. En junio de 2002, por primera vez, la Histadrut no fue elegida como miembro del Consejo de Administración de la OIT por parte del grupo de trabajadores; su candidatura, apoyada por la CIOSL, obtuvo un voto de castigo mucho mayor que el habitual. De hecho, muchos miembros de la CIOSL se abstuvieron o votaron por el otro candidato, el sindicato chino.

En su último congreso (junio 2002), hubo una declaración sobre el conflicto en la que la central sindical reiteraba su compromiso con apoyar la paz, denunciaba el auge del antisemitismo y hacía un llamamiento a los sindicatos del mundo a que no se unieran a las campañas de boicot a Israel⁴⁴.

⁴² El diputado árabe laborista, Nawaf Masalha, apoyó de manera explícita a Peretz frente al candidato laborista.

⁴³ La facción laborista obtuvo el 12% de los votos; Am Ehad (Peretz) el 62%; la lista Oz (combatividad) que agrupa los comités de empresa de la industria militar (especialmente aeronáutica, con 15.000 trabajadores) y tiene miembros de todos los partidos judíos excepto el comunista, el 19%, y Hadash 7%.

⁴⁴ <http://www.i-une.com/cgi-bin/go.cgi?URL=http://www.laborisrael.org/>.

BREVE CRONOLOGÍA SINDICAL EN ISRAEL

- 1920** (diciembre): Se crea la Confederación General de los Trabajadores (judíos) de Israel.
- 1925** (mayo): Se crea la Asociación de Obreros Árabes de Palestina (Haifa).
- 1930** (enero): Primer Congreso Obrero Árabe (Haifa).
- 1945**: Se crea el Congreso de los Trabajadores Árabes de Palestina.
- 1948-49**: Declaración de independencia de Israel y guerra árabe israelí.
- 1959**: Se acuerda dar plenos derechos a los árabes.
- 1966**: Se crean los primeros Consejos de Trabajadores en el sector árabe.
- 1974**: Los árabes pueden acceder a los órganos de dirección del sindicato.
- 1994**: Haim Ramon y Amir Peretz, se imponen en la dirección de la central con el apoyo de diversos grupos y contra la lista laborista.
- 1995** (marzo): Acuerdo Histadrut-PGFTU.
- 1996**: Amir Peretz, presidente de la Histadrut, funda el partido *Am Ehad* (Una Nación) con el que obtiene dos escaños en el Parlamento.
- 1997** (3 diciembre): Huelga general de 12 horas.
- 1997** (fin diciembre): La Histadrut lanza una huelga general que dura cuatro días.
- 1998** (septiembre): Huelga general de varios días en el sector público por desacuerdos en el incremento salarial anual y la renovación de los acuerdos colectivos.
- 1999** (marzo): Huelga del sector público (400.000 trabajadores).
- 2002** (7 mayo): Elecciones sindicales. Se vuelve a imponer la lista de Peretz.
- 2002** (junio): Congreso.

4. EL SINDICALISMO PALESTINO

4.1. El sindicalismo palestino en Gaza y Cisjordania entre 1948 y 1967 y durante la ocupación israelí

Entre 1949 y 1967 la Franja de Gaza estuvo bajo administración egipcia y Cisjordania fue integrada en el Reino de Jordania; esto trastocó los movimientos sociales y políticos existentes en la Palestina anterior a 1948. Las organizaciones políticas y sindicales palestinas apenas pudieron actuar de manera libre e independiente. Además en cada zona estuvo vigente una legislación diferente.

La anexión jordana de Cisjordania supuso que una parte del sindicalismo palestino se entroncara con el jordano. A pesar de la obsesiva persecución de todo lo que tuviera algún tinte izquierdista, el sindicalismo logró reestructurarse a principios de los años cincuenta aprovechando la codificación de la actividad sindical que hacía la Ley jordana del Trabajo de 1953. Pero esta reorganización adolecería de varias debilidades: su implantación fue menor en Cisjordania, más rural y fuente de emigración, que en la ori-

lla oriental del río Jordán; además los sindicatos fueron uno de los principales escenarios de los enfrentamientos internos entre nacionalistas árabes y comunistas, restando fuerza y eficacia a la actividad propiamente sindical. A partir de 1957 la actividad sindical en Cisjordania se vio limitada. En Gaza las autoridades egipcias prohibieron la actividad sindical hasta 1956, momento en el que se fundaron seis sindicatos con ramas en toda la Franja. En este caso se trató de un sindicalismo más ligado a la dinámica egipcia y desconectado del sindicalismo jordano.

Singularmente la ocupación israelí de Cisjordania y Gaza en junio 1967 reactivó la economía y provocó una cierta proletarización. La pequeña industria local y los servicios permitieron un aumento considerable de la mano de obra asalariada en los Territorios Ocupados, a lo que se añadía el empleo en el interior de Israel, principalmente en la construcción, la agricultura y en cierta industria. Pero durante toda la ocupación se provocó una situación de diversidad legal en los territorios palestinos; al no anexionarse los territorios, en Cisjordania se mantuvo vigente la legislación laboral preexistente jordana (Código del Trabajo de 1965) y en la Franja de Gaza la egipcia (Código del Trabajo de 1957), limitada por numerosas órdenes militares⁴⁵. Por otra parte, en Jerusalén Este, al tratarse de una zona anexionada unilateralmente por Israel, se impuso la legislación israelí.

En este marco los sindicatos, tanto de filiación nacionalista como comunista, se reactivaron llegando a ser un importante instrumento de movilización popular y nacionalista contra el ocupante. En 1970 los sindicatos de Cisjordania se independizaron de la organización jordana. Dos hechos marcaron el sindicalismo palestino durante la ocupación israelí hasta el inicio del proceso de paz: las restricciones puestas por el ocupante y el faccionalismo interno⁴⁶.

- a) Ante la eclosión asociativa en los Territorios Palestinos Ocupados, Israel limitó, a través de órdenes militares, la actuación de todas las organizaciones sociales que pudieran dar soporte a las reivindicaciones nacionales palestinas. En Gaza los israelíes prohibieron cualquier organización sindical hasta 1979. En Cisjordania, a pesar de estar vigente la Ley jordana del Trabajo (1960, modificada en 1965, y que permitía la creación de comités sindicales en toda empresa con más de 20 trabajadores), desde 1967 los ocupantes impidieron el registro de nuevos sindicatos. Así, a finales de los años ochenta, de los 150 sindicatos de empresa existentes *de facto* sólo 45 estaban legalizados. Además, con objeto de contribuir a la anexión de

⁴⁵ A lo largo de la ocupación se dictaron unas 2.000 órdenes militares -alterando la anterior legislación vigente-, muchas de las cuales estaban relacionadas de manera directa con aspectos laborales y de asociación.

⁴⁶ Sobre los sindicatos palestinos durante la ocupación, véase: CAABU (1984): "Harassment of Palestinian Trade Unions", *Caabu*, N°1, London. COSSALI, Paul (1987): «Gaza's trade unions», *Journal of Palestine Studies*, 66, p.194 y sig. ECCP/ICCP/Palestine Trade Union Federation (1988): *Final Report. International NGO Symposium on Practical Ways to Support the Palestinian Trade Union Movement*. Geneva, August. HILTERMANN, Joost R. (1985): «The emerging trade unions movement in the West Bank», *Middle East Report*, 15. HILTERMANN, Joost R. (1991): *Behind the Intifada. Labor and Women Movements in the Occupied Territories*. Princeton, N. Jersey: Princeton University Press. ICCP (1988): *Las organizaciones sindicales palestinas bajo la ocupación. Los trabajadores palestinos en Israel*. Doc. 5, Ginebra.

Jerusalén y disolver uno de los focos principales de actividad sindical palestina, Israel intentó promover con éxito escaso que los trabajadores árabes de la ciudad se integraran en la Histadrut. En general, se persiguió a los sindicatos (cierre de oficinas, detención y deportación de activistas, anulación de elecciones), y numerosas órdenes militares israelíes estuvieron directamente dirigidas contra las organizaciones sindicales. La de mayor trascendencia fue la orden 825 (1980) que enmendó el artículo 63 de la Ley jordana del Trabajo y confirió capacidad a la autoridad militar para intervenir en las listas de candidatos a las elecciones sindicales y anular los resultados. En repetidas ocasiones la OIT denunciaría esta situación, en la que Israel incumplía en los Territorios Ocupados incluso las convenciones que había suscrito.

- b) Un segundo aspecto de gran trascendencia lo constituyó la dinámica interna del sindicalismo palestino en los Territorios Ocupados. El encadenamiento de varios acontecimientos provocó que la OLP (legitimada ante los palestinos por encarnar la lucha de liberación nacional, y reconocida en 1974 por la comunidad internacional como el representante del pueblo palestino, pero con implantación y estructuras en el exterior), empezara a dirigir su atención hacia los Territorios Ocupados y a las organizaciones sociales del interior. Un detonante clave fueron, sin duda, las elecciones municipales de 1976, en las que participaron destacadas figuras provenientes del ámbito sindical, y que registraron la victoria de líderes nacionalistas a costa de los candidatos filo-israelíes y pro-jordanos. Esto, junto con una asunción cada vez mayor de que un primer paso en el proyecto de liberación nacional debía ser la instalación de una entidad política palestina en cualquier porción de territorio liberado –aunque sólo fuera Cisjordania y Gaza–, creó una situación de competencia entre la OLP y el régimen jordano que mantenía algunas competencias administrativas, y había cooptado a una parte sustancial de las elites palestinas del interior.

Temiendo el desarrollo de un liderazgo autónomo en el interior, la OLP aumentó el control sobre el tejido asociativo. Sin embargo, por su propia naturaleza faccional y el reparto clientelar de los fondos disponibles, la OLP desató las rivalidades entre las organizaciones políticas por el control de los movimientos sociales. Esto provocó una multiplicación de organizaciones sindicales, rivalidades internas y la instrumentalización partidaria del trabajo sindical.

A lo largo de los años setenta los grupos de izquierda (Frente Democrático para la Liberación de Palestina, FDLP, y Frente Popular por la Liberación de Palestina, FPLP), incrementaron su trabajo de organización sindical y, en alianza con el Partido Comunista Palestino⁴⁷, rivalizaban con el mayoritario al-Fatah, el partido de Arafat. A fina-

⁴⁷ El PCP, que desde principios de los años setenta se había desgajado del Partido Comunista Jordano, siempre gozó de implantación interior. No optó por la lucha armada y fue el principal impulsor del sindicalismo y del asociacionismo civil en Cisjordania. En los noventa el PCP adoptaría el nombre de Partido del Pueblo Palestino (PPP).

les de los años setenta y principios de los ochenta, determinado a romper la hegemonía izquierdista en el ámbito sindical, Fatah movilizó todos los medios a su alcance, especialmente de los recursos financieros que controlaba, para ganar lo que se conoció como la “guerra de las instituciones”. La competencia por el control de las asociaciones y organizaciones fue tan intensa que los activistas de base, que actuaban en nombre de las facciones de la OLP, se escindieron para crear sindicatos paralelos. En 1978, el conflicto faccional en el seno de la **Federación General de Sindicatos** (GFTU en sus siglas en inglés, *General Federation of Trade Unions*) disparó el número de federaciones de 20 a 170. Cada una de ellas estaba afiliada a una facción política: el *Youth Labor Movement* estaba ligado a Fatah; el *Progressive Labor Action Front* al FPLP; el *Progressive Workers Union Block* al Partido Comunista Palestino y el *United Workers’ Block* al FDLP, del que luego se escindiría el FIDA creando otra corriente sindical.

La división más importante tuvo lugar en agosto de 1981 a raíz de las tensiones entre Fatah y el PCP; aparecieron entonces dos entidades que usaban el nombre de GFTU, una dominada por la izquierda, con base en Nablús, y otra controlada por Fatah, con base en Ramallah. Finalmente la izquierda palestina, derrotada y frustrada, tuvo que presenciar cómo Fatah se apropiaba del movimiento sindical que en gran parte ella había desarrollado. Una segunda ruptura tendría lugar en 1985 dentro del bloque de izquierda, separándose comunistas y sindicalistas del FDLP.

En paralelo a este escenario fracturado en el interior, existía una representación sindical en el exterior (Túnez), la **Federación Palestina de Sindicatos** (PTUF en sus siglas en inglés, *Palestine Trade Union Federation*), cuyo secretario general era desde 1983 Haider Ibrahim Kabha, miembro de la dirección de Fatah⁴⁸. La PTUF estaba integrada en la OLP como una organización de masas de la central; se consideraba una estructura de rango superior al decir representar en el seno del movimiento de liberación nacional al conjunto de los trabajadores palestinos, del interior y del exterior (refugiados y diáspora). En realidad siempre actuó fuera de Palestina y estaba desconectada del interior.

En muchos aspectos, la experiencia del movimiento sindical palestino es representativa de lo ocurrido en otras organizaciones, incluido el movimiento estudiantil. Todas ellas fueron utilizadas como instrumentos políticos o extensiones organizativas y como medio para incrementar la movilización política en nombre de las diferentes facciones de la OLP. Y si bien no se abandonó totalmente el trabajo sindical, éste se vio seriamente afectado.

El levantamiento popular (*Intifada*) declarado a finales de 1987, agudizó la represión antisindical: el Ejército israelí disolvió organizaciones y numerosos líderes sindicales fueron acosados. Por ejemplo varios dirigentes se vieron atribuir tarjetas verdes de identificación que limitaban su movilidad y les impedían el acceso a Jerusalén y al interior de Israel. Por otro lado, se exacerbaban las tensiones internas en el

⁴⁸ La PTUF tuvo su primer congreso en Gaza en 1965 y mantuvo desde entonces una actividad en el exterior de Palestina.

movimiento sindical; algunos grupos, en aras de defender a sus bases, recurrieron a las acciones de fuerza en sus conflictos laborales, como las amenazas a los empleadores palestinos.

Distintas iniciativas intentaron salir al paso de la división en que se encontraba el sindicalismo. Así, el 20 de marzo de 1990, a propuesta de las diferentes facciones de la OLP y de la PTUF (Túnez), se celebró un encuentro en Ammán al que asistieron las diferentes organizaciones del interior. Allí se acordó reunificar el movimiento sindical del interior en la **Federación General de Sindicatos Palestinos** (*Palestinian General Federation of Trade Unions, PGFTU*), designar un Comité Ejecutivo provisional con participación de todas las facciones y mandarle para que llevara a cabo una profunda reforma organizativa (unificar los sindicatos por ramas y sobre bases territoriales, sustituyendo las estructuras partidarias), elaborar unos nuevos estatutos y organizar elecciones generales el año siguiente. El Comité Ejecutivo provisional acordado en la cumbre de Ammán, y que ha estado en activo durante toda la década de los noventa y hasta hoy, constaba de 31 miembros: 16 corresponden a Cisjordania (6 miembros de Fatah, 3 del Frente Democrático, 3 del Frente Popular, 3 del PPP y 1 del Fida) y 15 a Gaza (6 de los cuales de Fatah). Fue acordado que la Secretaría General recaería en Shaher Sa'ed, ex Secretario General de la GFTU desde 1987, y la Vicesecretaría General en Rasem Bayari de Gaza.

La puesta en práctica de los acuerdos de Ammán fue muy lenta y compleja; el lastre del faccionalismo atrasó enormemente la reunificación de las corrientes. La reunificación se hizo desde arriba, con escaso reflejo en las bases sindicales. De hecho, sólo empezó a tomar forma en marzo de 1992 con un primer acuerdo de integración y unidad de la mayor parte de las facciones, que sólo se completó en octubre 1993. Durante ese período coexistieron tres organizaciones: una en la franja de Gaza controlada por Fatah, y dos en Cisjordania, una del bloque constituido por Fatah, PPP, Fida y FPLP, y otra ligada al FDLP que condicionaba su integración a una mayor representación en los órganos de dirección. Otros acuerdos, como las elecciones, se vieron postergados. Una vez lograda la reunificación la celebración de elecciones se convirtió en el punto principal de debate. Inicialmente se fijó la fecha límite de marzo de 1995 para su realización.

Mientras ocurría esto en Palestina, la estructura sindical en Túnez continuó llevando una dinámica independiente, ajena al proceso de reunificación en el interior. La PTUF reservó 2 de los 19 puestos de su ejecutiva para la PGFTU del interior (Sa'ed por Cisjordania y Bayari por Gaza).

4.2. La PGFTU y el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina

Con la puesta en marcha de los acuerdos de Oslo (septiembre 1993), el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) en el verano de 1994 y el progresivo autogobierno palestino, la situación cambió de manera importante en Cisjordania y Gaza. A la ANP le fueron transferidas varias competencias civiles, y si bien sólo controlaba una parte limitada del territorio, la casi totalidad de la población pasó a su

jurisdicción. Esto afectaba muy directamente al movimiento sindical. Si éste no había podido llevar a cabo cabalmente su cometido por las condiciones de la ocupación, por las interferencias políticas y por la primacía de las cuestiones nacionalistas, a nadie se le escapaba que en el nuevo contexto de construcción de un Estado palestino, debía desempeñar un papel más sindical. Por primera vez la PGFTU tenía el reto de pasar a un segundo plano las cuestiones de la lucha de liberación nacional y de centrarse en los intereses de los trabajadores: contribuir al desarrollo de una legislación laboral nueva y defender a los trabajadores en Israel y en las zonas autónomas.

Varias cuestiones nos permiten tener una visión de conjunto de la situación.

- A lo largo del proceso de paz persistieron las limitaciones objetivas para cualquier acción sindical. Unas limitaciones fueron de carácter político; gran parte del territorio siguió ocupado, y la ANP fue siempre una administración transitoria con competencias limitadas. A partir de 1994 y a lo largo del proceso de paz Cisjordania y la Franja de Gaza estuvieron separadas y aisladas entre sí, siendo muy difícil la movilidad entre ambas. Otras limitaciones fueron de carácter económico. La proceso de paz se tradujo para los palestinos en un deterioro de las condiciones de vida, provocado por los frecuentes cierres y el consiguiente aumento del desempleo. Por otro lado en Palestina predomina el trabajo por cuenta propia e informal, mientras que la mayor parte de los asalariados se encuentran en la función pública y en empresas pequeñas con muy pocos empleados. Además, la proletarianización siempre estuvo muy ligada al trabajo en Israel, donde los obreros árabes no han podido organizarse, y donde obtenían ingresos relativamente altos a pesar de constituir la mano de obra más barata.
- A nivel interno, y a pesar de los esfuerzos realizados desde la cumbre de Ammán, persistían las tensiones políticas en el seno de la PGFTU, restando energías a la actividad propiamente sindical. Con una novedad, afloraron los enfrentamientos en el seno de la facción mayoritaria Fatah. Con el retorno del aparato exterior de la OLP, los antiguos responsables sindicales en el exilio regresaron a Palestina. También lo hizo Haider Ibrahim, el dirigente de la PTUF, que fue nombrado alto funcionario del Ministerio de Trabajo al tiempo que mantenía su cargo sindical. Respaldado por parte del aparato de la OLP y algunas organizaciones locales, pretendió desplazar a los dirigentes del interior y poner bajo su control a las organizaciones de Gaza y Cisjordania. Este hecho provocó el enfrentamiento entre PGFTU y PTUF, encarnando así el conflicto entre Fatah exterior y Fatah interior.
- La relación entre la PGFTU y el gobierno provisional palestino sería ambivalente. Por un lado la central sindical quería contribuir a la consolidación del proceso de paz y de las instituciones, y por otro tenía dificultades para aceptar las demandas de moderación que se le exigían en ese momento.

La presidencia de la ANP ha desempeñado un papel clave en esa situación. Yasser Arafat no sólo preside el Ejecutivo de la ANP, sino que es el líder de la facción

política mayoritaria, Fatah, y de la OLP. Esta combinación de cargos ha posibilitado que reproduzca con la PGFTU el mismo esquema de intervencionismo y paternalismo clientelar que cultiva con otras organizaciones. Así de manera consciente se han duplicado instancias que se enfrentan y controlan mutuamente. En el caso sindical, Arafat ha estimulado el mantenimiento y la coexistencia de dos estructuras sindicales, PGFTU y PTUF, dirigidas ambas por miembros de Fatah y que compiten en fidelidad a Arafat, mientras que este último juega la carta de posible árbitro final e interfiere en la actividad sindical. Por otro lado el apoyo material que recibe la PGFTU del Gobierno o directamente de Arafat, lastra de forma inevitable su acción sindical y explica el consentimiento silencioso de ciertas interferencias gubernamentales.

- Por diversas razones la PGFTU no completó el proceso de congresos y elecciones a nivel de estructuras que debía dotarla de legitimidad democrática. Se mantuvo su estructura en función de cuotas partidarias, y con algunas excepciones, la mayor parte de los responsables siguieron siendo designados por las facciones partidarias a las que pertenecían y no elegidos por los afiliados⁴⁹. El mandato de la Comisión Ejecutiva provisional caducó en febrero de 1995 y sería prorrogado en varias ocasiones. Todo ello contribuía a muy limitada actividad sindical de base, a tener poca afiliación y no desarrollar su capacidad de negociación. Ante esta grave situación la PGFTU se planteó dos objetivos principales: llevar a cabo los compromisos de Ammán y “resindicalizar” su actividad.
- A mediados de 1994, con asesoramiento de la CIOSL (que mantenía un representante permanente en los Territorios Palestinos), la PGFTU inició su reforma estatutaria y organizativa. En mayo de 1995 una conferencia de delegados sindicales de Cisjordania aprobó unos nuevos estatutos provisionales, pendientes de aprobación definitiva en el primer congreso. En el plano organizativo se procedió a un importante proceso de fusión que debía haberse completado antes de junio de 1997: manteniendo las 16 uniones territoriales (11 en Cisjordania y 5 en Gaza), los 244 sindicatos (184 en Cisjordania y 60 en Gaza) debían constituir 12 federaciones sectoriales de carácter nacional. Tanto en Cisjordania como en Gaza el proceso resultaría más lento de lo esperado.
- El esperado congreso de la PGFTU en el que se debía elegir una nueva dirección, ratificar los nuevos estatutos y fijar fecha para la realización de elecciones, sufrió sucesivos aplazamientos. Se convocó para el 28-29 de mayo de 1995 y luego en octubre pero fue suspendido por los cierres de los territorios. Finalmente, se convocó para el 2 de febrero de 1996, debiéndose realizar en Belén y contando con invitados internacionales de la OIT y la CIOSL. Si ya de por sí se partía con lastres importantes (participaban representantes de facciones y no delegados electos), el

⁴⁹ Algunas uniones territoriales y centros de trabajo, como los grandes hospitales, las universidades y varias compañías de servicios públicos, han ido celebrado elecciones y disponen de estructuras electas.

congreso fue abortado en el último momento por la Autoridad Nacional Palestina: Hayder Ibrahim, esgrimiendo ante Arafat el riesgo de un éxito de los grupos de la oposición (comunistas) con “apoyo extranjero”, logró la intervención policial y la suspensión del congreso. Además, parece que una parte de la dirección de la PGFTU fue avisada de la interdicción y, en aras de no agudizar las tensiones con la ANP, indicó a una parte de los congresistas que no acudieran. Sin embargo, los escasos 70 asistentes que se presentaron al congreso adoptaron una serie de acuerdos básicos: ampliar el mandato de la Ejecutiva hasta septiembre de 1997 y se aprobó una reforma estatutaria que contemplaba la reestructuración orgánica de la Federación, así como realizar elecciones internas y un nuevo congreso en noviembre 1997, que también se reportaría⁵⁰. Mientras que la CIOSL hizo públicas unas duras protestas por la intervención gubernamental, sin embargo, fue sorprendente la escasa energía con que la dirección de la PGFTU se opuso a la clausura del congreso. Algunos sindicalistas críticos que protestaron fueron detenidos por la policía palestina.

4.3. La lenta puesta en marcha de un nuevo marco de relaciones laborales

Con el establecimiento de la ANP se creó un Ministerio de Trabajo⁵¹. Entre sus primeras actividades destacan la creación de oficinas de empleo para atender a los trabajadores palestinos que desean trabajar en Israel, incipientes programas de formación profesional (con apoyo de la OIT), y la elaboración de una nueva normativa unificada en materia laboral.

La legislación laboral vigente en los Territorios Ocupados era bastante compleja y debía ser sustituida de forma progresiva. En Cisjordania está vigente la Ley jordana del trabajo (1960, reformada en 1965), mientras que en Gaza lo está la Ley egipcia (1954). Además, se habían añadido numerosas órdenes militares israelíes del período de ocupación. Por ello, una parte importante de la actividad del nuevo Ministerio estuvo dirigida a unificar la legislación laboral y a confeccionar borradores de leyes (nuevo Código de Trabajo, Ley de Cooperativas, Ley de Seguridad Social...). Para ello el Ministerio estableció un Comité Consultivo en el que participaban agentes sociales y especialistas. Según las disposiciones de Oslo para el gobierno interino, los borradores de leyes deben pasar por el Gabinete de gobierno y el Consejo Legislativo Palestino, pero la última palabra la tiene la presidencia de la ANP; de esta forma, la promulgación de las leyes ha sido muy lenta.

La elaboración del nuevo Código del Trabajo fue larga y compleja. Un primer borrador fue elaborado en 1995 con el apoyo de la OIT y de la Organización Árabe del Tra-

⁵⁰ NISSEN, Sos (1996): “Anything but Workers in the Palestinian Trade Unions”, *News from Within*, 12:5. USHER, Graham (1995): “Palestinian Trade Unions and the struggle for independence”, *Middle East Report*, May-August, pp.20-24.

⁵¹ Ministerio Palestino de Trabajo: <http://www.mol.gov.ps/>. El Primer Ministro de Trabajo fue Samir Ghosheh, un nacionalista próximo a Fatah; le sucederían Rafiq Shaker Al-Natsheh, y Ghas-san Khatib (PPP). La ANP heredó el puesto de observador en la OIT que tenía hasta entonces la OLP.

bajo; sometido a numerosas discusiones y consultas con sindicatos, empleadores y especialistas, recibió múltiples críticas, pues inspirado en el código jordano, era un texto muy general y ambiguo. Un nuevo borrador se dio a conocer en diciembre de 1996, que siguió siendo objetado⁵². Un tercer borrador se discutió en el Consejo Legislativo en 1999 y se concluyó en el 2000. Finalmente el nuevo Código fue aprobado por el presidente el 15 de diciembre de 2001, en plena crisis del proceso de paz, haciéndolo de imposible aplicación. En él se reconocen las libertades sindicales, el derecho de huelga (con restricciones, con preavisos de tres semanas, prohibición durante fases de conciliación y arbitraje, etc.), la jornada de 45 horas, y la negociación colectiva a nivel de empresa, sector y nacional.

A pesar de que en un primer momento, y con apoyo internacional, la PGFTU generó un cierto debate general sobre legislación, durante este proceso quedó patente sus dificultades para ser reconocida como interlocutor representativo y su limitada capacidad de presión sobre los legisladores⁵³.

La promulgación de algunas leyes laborales nuevas no hizo desaparecer la multiplicidad de situaciones y de estatutos jurídicos vigentes para las diferentes categorías de trabajadores palestinos: trabajadores legales en Israel, trabajadores ilegales en Israel, trabajadores en zonas autónomas palestinas, trabajadores en zonas industriales francas y trabajadores en asentamientos israelíes. Además la escasa aplicación de la legislación laboral, o su ausencia en ciertas cuestiones, ha generado una situación de desprotección de los trabajadores, agravada por los efectos de la apertura y liberalización económica promovida por el gobierno⁵⁴.

El Ministerio de Trabajo ha propiciado consultas de diverso tipo en las que intervienen los sindicatos y pretende formalizar la negociación tripartita. En algunos casos, ciertas propuestas han supuesto claras intromisiones en la organización sindical, con el agravante de haber sido concertadas con la cúpula de la PGFTU. Al participar en las oficinas conjuntas israelo-palestinas de coordinación de distrito, a través de las cuales se regulan las cuotas de trabajadores palestinos en Israel, en agosto de 1995, el Minis-

⁵² En los primeros borradores se restringía el derecho de huelga, se mantenían formas tradicionales de remuneración (como el pago en especie contraviniendo acuerdos internacionales), no permitía la sindicalización de los funcionarios públicos, ni de los empleados de hogar ni de los trabajadores familiares, además era muy conservador en temas relativos al trabajo de la mujer y al trabajo infantil. BARGOUTHY, Hassan: *Critical Observations on the Draft Palestinian Labor Law*. Ramallah: DWRC, diciembre 1996.

En julio de 1995, la PGFTU, en colaboración con la CFDT (Francia), organizó un seminario sobre relaciones laborales y legislación. *Seminary CFDT-PGFTU: Labour Legislation in Palestine: the Reality and Objectives*. Bir Zeit University Law Center, 30 junio-1 julio 1995. La posición de la PGFTU sobre el borrador de código se puede encontrar en *Sawt al-Amal*, 25.4.1999.

⁵³ SOVICH, Nina (2000): "Palestinian trade unions", *Journal of Palestine Studies*, 116, pp.66-79.

⁵⁴ Un caso ilustrativo lo constituye el mortal accidente ocurrido en Hebrón el 21 de octubre de 1999. El incendio de un taller de mecheros produjo una conmoción importante en la sociedad, los sindicatos y el gobierno, y mostró la obsolescencia o ausencia generalizada de dispositivos de seguridad. El gobierno instruyó una comisión gubernamental de investigación, pero sin incluir expertos, patronos o sindicatos.

terio pretendió obligar a la sindicalización en la PGFTU para poder optar a permisos de trabajo⁵⁵.

4.4. Estructura organizativa de la PGFTU

Implantación y afiliación. Los sindicatos palestinos han tenido tradicionalmente presencia en la función pública, las empresas de servicios públicos y en el sector privado (metal, turismo, transporte). No tienen implantación en el sector informal ni en las pequeñas empresas.

La reactivación del trabajo sindical ha logrado algunos resultados concretos con un repunte de la sindicalización. A finales de los noventa, la PGFTU manifestaba tener unos 86-88.000 afiliados, lo que suponía cerca del 20% de la población empleada, aunque eran muy pocos los cotizantes efectivos. Las cuotas son muy bajas (unos 10 dólares al año) pero la mala situación económica hace difícil e irregular su cobro. La segunda *Intifada* (a partir de octubre 2000) hizo que la PGFTU se convirtiese en un canal de provisión de ayuda, lo que tuvo una repercusión directa en la afiliación alcanzando los 317.000 a finales de 2003. La presencia de mujeres es muy reducida.

Organización. La PGFTU⁵⁶ esta estructurada en:

- el Congreso (*General Conference*). Desde la reunificación de Amman no se ha realizado ningún congreso; el último data de los años ochenta.
- el Consejo (*Federation's General Board*), electo en el Congreso.
- el Comité Ejecutivo, compuesto por 31 miembros (16 de Cisjordania y 15 de Gaza), designados en función de su filiación política.
- el Secretariado Nacional, conformado por varios departamentos (secretarías): finanzas, relaciones laborales, organización, asuntos legales, mujer, juventud, salud, trabajadores en el exterior, asuntos sociales, formación, estudios y relaciones internacionales. El departamento de la mujer, su directora es Abla Masrujeh, fue creado en 1996. Desde marzo de 1994, la PGFTU publica mensualmente un periódico, *La voz de los trabajadores* (que dirige Atef Saed); además, los sindicatos han empezado a gestionar algunos seguros de salud.
- la Secretaría General.

⁵⁵ Esta medida coactiva hubiera sido contraria a la libertad de asociación y hubiera supuesto un doble pago obligatorio a las organizaciones sindicales, pues la deducción de la Histadrut se hace de manera automática. DWRC, *Release* N° 4, 21 diciembre 1995.

⁵⁶ <http://www.pgftu.org/>.

La PGFTU proviene de una tradición anglosajona de sindicatos de empresa; en los últimos años ha adoptado una nueva estructura por territorios y ramas. La PGFTU está dividida en dos secciones: Cisjordania (con 10-11 uniones de distrito) y Gaza (con 6). Cada unión local está dirigida por una Ejecutiva de 15-25 miembros designados. Por otro lado, existen las federaciones sectoriales, que han vivido un proceso de fusión de más de 180 sindicatos en 12 federaciones sectoriales de carácter nacional: banca-seguros, servicios públicos, municipalidades-correos, construcción-madera, química-papel-farmacia, textil-cuero, prensa, transporte, educación, salud, metal-energía, alimentación, turismo-hostelería. Los funcionarios no pueden sindicalizarse.

Formalmente la PGFTU no puede actuar en Jerusalén-Este dado que Israel considera la "ciudad unificada" parte de su territorio; en la práctica, hay presencia sindical palestina en algunas empresas privadas árabes (eléctricas, hostelería).

Dada las condiciones de aislamiento entre Cisjordania y Gaza, las dos secciones tienen dinámicas algo diferentes. PGFTU-Cisjordania tiene 11 federaciones (tras fusionarse más de 100 sindicatos). PGFTU-Gaza tiene 8 federaciones; a finales de los noventa tenía 43.000 afiliados, a finales de 2002 tenía 176.000. El funcionamiento de los órganos de dirección se ve muy limitado por la imposibilidad de viajar entre Cisjordania y Gaza; esto se suple mediante comunicaciones telefónicas o reuniones en el extranjero. En 2002 la OIT facilitó un sistema de videoconferencia para que pudiera tener lugar una reunión de la Ejecutiva.

En mayo de 1995 se aprobaron una serie de estatutos interinos y en 1999 el Comité Ejecutivo elaboró unos nuevos estatutos, cuya aprobación está pendiente de ratificación en el próximo (todavía pendiente).

En 1997, con motivo de una estancia en Turín (OIT), las dos ramas de la PGFTU (Gaza y Cisjordania) acordaron la necesidad de definir un plan de desarrollo a medio plazo en el que habría de insertarse la cooperación internacional. En marzo-abril de 1998, de nuevo en Italia, la Ejecutiva del PGFTU diseñó un plan a cuatro años con cinco objetivos: construir un sindicato independiente y democrático, incrementar la afiliación, involucrar a la mujer, desarrollar sus estructuras de base con miras a asumir procesos electorales internos, y desarrollar actividades para asegurar la autofinanciación del sindicato.

Relaciones internacionales. La PGFTU, a pesar de no haber tomado esa decisión en un congreso, se afilió a la CIOSL en noviembre de 2002. Varias de sus federaciones están afiliadas a federaciones internacionales (por ejemplo, la Federación de Servicios Públicos y la Federación de la Salud de la PGFTU están afiliados a SPI). A lo largo de los últimos años, la PGFTU ha recibido un importante apoyo sindical internacional. Aparte del apoyo de la OIT, diversas organizaciones sindicales europeas han apoyado programas de formación e infraestructuras (es el caso de los TUC-UK, LO-Noruega, SID-Dinamarca, CLC-Canadá, Australia, CGT-Francia, UGT-España, CGIL-Italia, RENGO-Japón...). Algunos sindicatos árabes reconocen a la PGFTU, es el caso del sin-

dicato jordano y yemení, y otros están dispuestos a hacerlo en cuanto la Confederación Internacional de los Sindicatos Árabes (CISA) de un primer paso, y apoyan su ingreso en esa organización.

La PTUF, denominada ahora Unión General de Trabajadores Palestinos (GUPW), es el miembro palestino de la CISA y por ello es el interlocutor palestino oficial de los sindicatos árabes. A pesar de las malas relaciones entre GUPW y PGFTU, ambas participaron en una delegación conjunta al Xº Congreso de la CISA (Damasco, noviembre, 1999). En los últimos años la GUPW ha establecido estrechas relaciones con la CMT, sin haberse afiliado.

Otras iniciativas en el ámbito laboral

Teniendo en cuenta las limitaciones objetivas de la PGFTU, en los últimos años han surgido varios tipos de iniciativas.

Por un lado, de manera espontánea y efímera, sin recurrir a la PGFTU, numerosos grupos de trabajadores han creado comités locales o de empresa para hacer valer sus reivindicaciones y sus derechos, lo que muestra la existencia de una constante presión de la base por un sindicalismo más autónomo. Además, en relación a Palestina, al igual que en otros países musulmanes del entorno, cabe mencionar un fenómeno relativamente nuevo. Desde hace algunos años están actuando grupos sindicales ligados a las organizaciones islamistas (Federación de Sindicatos Islámicos). Su acción es todavía bastante limitada.

Un segundo fenómeno lo constituye la aparición de organizaciones no gubernamentales que abordan cuestiones relativas al mundo del trabajo. Sin ser sindicatos trabajan en la formación de cuadros, dan asesoría legal, presentan denuncias y hacen *lobbying*. Este mismo fenómeno se produjo con anterioridad en Israel ante las limitaciones de la Histadrut. El caso más significativo es el **Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores** (*Democracy and Workers' Rights Center, DWRC*) en Ramallah, creado en 1993 por ex sindicalistas, miembros de ONG y grupos de derechos humanos, que con apoyo exterior de ONG y sindicatos europeos y norteamericanos, desarrolla todo un abanico de actividades de asesoría legal, estudios, formación y *lobbying* en cuestiones laborales⁵⁷. Numerosos cuadros locales de la PGFTU y miembros de comités de empresa, participan en sus actividades formativas.

Oras ONG especializadas por sectores (salud, infancia, etc.) desarrollan actividades relacionadas con el mundo del trabajo, sea la salud laboral (caso de la *Union of Health Working Committees*) o el trabajo infantil (*Defence of Children International – Palestine section*).

⁵⁷ DWRC está afiliado a la FIAET-FWEA (Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de los Trabajadores).

4.5. La PGFTU y la crisis del proceso de paz

La situación económica que se ha vivido en los territorios autónomos a lo largo del proceso de paz ha dependido de la evolución política. Las principales trabas han sido los continuos cierres de los territorios (que han impedido el trabajo en Israel y las actividades comerciales con el exterior), los toques de queda y la continuación de la ocupación y de las confiscaciones. A pesar de la ayuda externa a la ANP, los primeros cinco años del proceso (1993-1998) vieron un deterioro considerable del nivel de vida y el aumento del desempleo. A esto se añade la ausencia de cualquier sistema de protección social.

Uno de los objetivos estratégicos de la ANP era el fortalecimiento de la debilitada estructura económica palestina; y para ello resultaba clave crear las condiciones propicias para la inversión palestina y extranjera. Una parte importante de este objetivo se intentó en primer lugar a costa de una mano de obra barata y dócil⁵⁸, y por otro lado la patronal palestina ha ejercido una enorme influencia sobre la ANP⁵⁹. Se entiende por ello que cuestiones como el desarrollo del sindicalismo, la negociación colectiva, el diálogo social y otras cuestiones como la salud y seguridad en el trabajo no hayan estado entre las prioridades. Y si bien no existe una limitación a la actividad sindical, las interferencias y los intereses cruzados han dado pie a la intervención policial en varios conflictos laborales, prohibiendo huelgas o la constitución de comités de empresas⁶⁰.

El avance del proceso de paz condiciona indudablemente la actividad sindical. La situación de emergencia ha sido utilizada por la ANP como pretexto para limitarla. La PGFTU ha sido consciente de ello y ha dado pasos importantes, de profundización del trabajo sindical y de cierto distanciamiento de la ANP. En estos años también la GUPW ha desarrollado alguna actividad sindical concreta, así como asistencial, con el apoyo de Fatah y de la ANP.

A ello también ha contribuido las presiones de las bases. La PGFTU tiene dificultades para contener las presiones de algunos sindicatos y las protestas públicas. Son cada vez más frecuentes las huelgas en ciertos sectores y centros de trabajo (médicos, profesores universitarios...) sin implicar a la PGFTU. Un ejemplo palpable fue el conflicto, iniciado en 1997, de los maestros (enseñanza pública) en el que pedían aumentos salariales, la aplicación de la ley de la función pública y elecciones democráticas en la Federación de

⁵⁸ Un ejemplo de ello es la aplicación del salario mínimo interprofesional. La ANP ha sido quien más se ha resistido a fijar un SMI, entre otras razones porque es el principal empleador. El salario mínimo oficial ni se cumple en el sector privado ni en la propia administración palestina.

⁵⁹ Varios miembros de la ANP tienen intereses económicos particulares y están implicados de manera directa en proyectos económicos, sean éstos propiamente palestinos o mixtos. Según Hassan Bargouthi, la mitad de los Ministros palestinos son terratenientes o empresarios. USHER, Graham (1996): *Palestine in Crisis. The Struggle for Peace and Political Independence after Oslo*. London: TNI/MERIP Book, Pluto Press, p. 69.

⁶⁰ HASS, Amira (1995): "Gaza's Workers and the Palestinian Authority", *Middle East Report*, mayo-agosto, pp.25-28.

Enseñanza. Ante la falta de respuesta de la PGFTU, éstos iniciaron un movimiento autónomo (Comité de Coordinación de los Maestros) que ganó las simpatías de amplios sectores sociales y políticos, y puso en jaque a las autoridades⁶¹. Varios activistas sindicales se han convertido en connotados críticos a Arafat y a la ANP, y algunas de sus intervenciones ha provocado su arresto y encarcelamiento.

La *Intifada* y la crisis del proceso de paz han hecho empeorar la situación. La ANP ha dejado de funcionar. El empleo en Israel ha caído a mínimos. Cualquier actividad económica en Cisjordania y Gaza está condicionada por la reocupación militar de las zonas antes autónomas. Resultado de todo ello es la agudización del deterioro de las condiciones de vida y el aumento del desempleo. Decenas de trabajadores que han intentado esquivar controles militares o entrar ilegalmente en Israel han sido heridos, detenidos o castigados con multas desproporcionadas. En febrero de 2002 la sede central de la PGFTU en Nablus fue dañada durante un bombardeo. En tales condiciones la actividad sindical de la PGFTU se ha reducido enormemente y se ha tornado hacia labores de asistencia básica a la población en colaboración con la ANP o las agencias de NNUU.

CRONOLOGÍA SINDICAL PALESTINA

- 1970:** Los sindicatos de Cisjordania se independizan de la organización jordana.
- 1990** (20 marzo): Cumbre de Ammán. Acuerdo de reunificación del movimiento sindical palestino.
- 1993** (septiembre): Acuerdos de Oslo. La OLP y el gobierno israelí firman un acuerdo interino por el que se pone en marcha un proceso de retirada militar israelí y de traspaso de competencias civiles y de seguridad a la Autoridad Nacional Palestina.
- 1993** (octubre): Se completa la reunificación del movimiento sindical palestino.
- 1994** (verano): Instalación de la Autoridad Palestina.
- 1995** (5 marzo): Acuerdo PGFTU-Histadrut.
- 1996** (2 de febrero): Congreso frustrado de la PGFTU a realizarse en Belén
- 2000** (28 septiembre): Inicio de la segunda *Intifada*.
- 2001** (15 diciembre): Se aprueba el nuevo Código de Trabajo.

4.6. El acuerdo entre la Histadrut y la PGFTU (1995)

Aunque siempre existieron relaciones discretas entre algunos sectores de la Histadrut israelí (esencialmente sus miembros árabes comunistas y sionistas de izquierda) y los sindicatos palestinos, el proceso de paz modificó sustancialmente las relaciones,

⁶¹ Entre el 15 de marzo y el 26 de abril de 1997, más de 10.000 maestros fueron a la huelga, resultando detenidos 30 dirigentes sindicales acusados de organizar una "huelga política". Tres años más tarde, en mayo de 2000, se repitieron las movilizaciones. Los líderes de este movimiento están ligados al PPP (comunista) y al FDLP.

estas pasaron a ser legales. En 1992, la PGFTU y la central sindical israelí, dirigida entonces por Haim Haberfeld, mantuvieron varios encuentros secretos, primero en Europa con la mediación de la CIOSL (cuyo secretario general era entonces Enzo Friso) y la Fundación Friedrich Ebert, luego en Bruselas y Jerusalén en noviembre de 1993⁶². Las partes convinieron diseñar un plan de cooperación y abordar una de las principales reclamaciones de la central palestina: la situación y la defensa de los derechos de los trabajadores palestinos en Israel. Asimismo ya se planteó la devolución de las deducciones sindicales detraídas (estimadas entonces en 400 millones de US\$ acumulados entre 1970 y 1994). Las negociaciones prosiguieron con la nueva dirección de la Histadrut tras los cambios de 1994, Haim Ramon y Amir Peretz⁶³.

En abril de 1994 el Protocolo Económico de París, firmado entre la OLP y el gobierno de Israel, incluyó la devolución del 75% de las cotizaciones deducidas de las nóminas de los trabajadores palestinos⁶⁴. Si bien los palestinos demandaron la devolución de esos fondos desde 1970, la parte israelí sólo se comprometió a transferir lo acumulado desde la firma del Acuerdo de Oslo (septiembre 1993). La Histadrut se declaró a favor de que el gobierno devolviera las deducciones salariales aplicadas a los trabajadores palestinos siempre que se asegurase de que éstas “fueran a los trabajadores”.

En la misma línea, los sindicatos intentaron acercar posiciones. Inicialmente, la parte israelí condicionó la devolución de las deducciones sindicales detraídas al establecimiento de un marco de cooperación rayano a la tutela que fue rechazado por los palestinos. En septiembre de 1994, una intervención directa de Arafat en las negociaciones permitió fijar un incremento de los primeros pagos de las transferencias (a 1.700.000 US\$ anuales), un calendario de negociaciones sobre el resto de las devoluciones y un programa de cooperación. El acuerdo alcanzado por las direcciones se cerró sin consultas a los comités ejecutivos de Gaza y Cisjordania, y se firmó en marzo de 1995. Con ello la PGFTU recibió algunas cantidades de dinero tanto en concepto de devolución de retenciones, como en concepto del 50% de las actuales deducciones sindicales detraídas (estimadas actualmente en unos 300.000 dólares mensuales), mientras que la Histadrut asumía la representación y la defensa de los trabajadores palestinos en Israel y un programa asistencia. En este marco, el 20 de febrero de 1997, PGFTU y Histadrut firmaron un acuerdo para dar protección legal a los trabajadores palestinos ocupados en Israel (4 abogados árabes israelíes trabajarían en coordinación con la PGFTU). Asimismo durante varios años, el Instituto Internacional de la Histadrut dio formación a sindicalistas palestinos.

⁶² En esas primeras reuniones en la delegación de la PGFTU estuvo Haider Ibrahim; las siguientes negociaciones fueron llevadas por Shaer Sa'ed.

⁶³ En esas conversaciones desempeñaron un papel significativo los comunistas (mayoritariamente árabes) de la Histadrut, a través de Jihad Hakel. Asimismo intervino el responsable de Relaciones Internacionales de la Histadrut con Ramon, Jack Neria, un ex responsable de Inteligencia y asesor de Rabin para Asuntos Árabes.

⁶⁴ A los trabajadores palestinos en Israel se les deduce, de manera automática, de la nómina, la seguridad social y el 1% por cuota sindical, a pesar de que no pueden afiliarse.

TEXTO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA HISTADRUT Y LA PGFTU

La Organización para la Liberación de Palestina, único representante legítimo del pueblo palestino, y el Gobierno israelí firmaron la Declaración de principios en Washington el 13 de septiembre de 1993. Como consecuencia de ello y después de varias reuniones la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) y la Histadrut acuerdan:

1. Establecer un Comité Conjunto de Enlace formado por responsables de ambas partes para resolver los problemas de los trabajadores palestinos en Israel. Las partes crearán los subcomités específicos que juzguen conveniente.
2. Establecer un Comité de Obligaciones y Organización. En este marco:
 - a) La Histadrut pagará directamente a la PGFTU la mitad del 1% de los salarios de los trabajadores palestinos en Israel.
 - b) La otra mitad será utilizada por la Histadrut para actividades sindicales encaminadas a representar a los trabajadores palestinos en Israel y a defender sus derechos (tal como se ha acordado, cualquier gasto en que incurriera la PGFTU para atender a los trabajadores palestinos [en Israel] será reembolsado por la Histadrut a cargo de su parte).
 - c) Una año después de firmado este acuerdo las partes revisarán la distribución del 1%; la PGFTU no recibirá nunca menos de la mitad de ese porcentaje.
3. Los fondos que la Histadrut entregue a la PGFTU serán de libre disposición de ésta (los estatutos de la PGFTU obligan a que los gastos sean en beneficio de sus miembros).
4. El Comité Conjunto de Enlace determinará el monto de las contribuciones hechas por los trabajadores palestinos en Israel desde 1970.
5. Las partes acuerdan que todo el monto que sea transferido a la PGFTU correspondiente al período entre el 13 de septiembre de 1993 y hasta la firma del Acuerdo de Cooperación, sea usado discrecionalmente por la PGFTU. Los demás fondos transferidos a partir de esta última fecha serán utilizados según acuerden las partes tal como se señala arriba (párrafo 3) y será considerado a modo de depósito hasta que se alcance un acuerdo final sobre este asunto.
6. Cualquier desacuerdo sobre el significado de los asuntos recogidos en este Acuerdo será resuelto por el Comité Conjunto de Enlace.

Firmado:

Haim Ramon, diputado, Presidente de la Histadrut
Amir Peretz, diputado, Secretario del Departamento Sindical de la Histadrut
Shaher Sa'ed, Secretario General de la PGFTU

5 de marzo de 1995

(Traducción del inglés, CC.OO.)

Sin embargo la crisis financiera de la Histadrut y la crisis del proceso de paz llevaron a un cumplimiento muy limitado del acuerdo bilateral con la PGFTU. Desde 1997 la central israelí anunció que no tenía capacidad para atender sus compromisos financieros, además de dudar públicamente de que la PGFTU tuviera capacidad para asimilar la ayuda que recibía, de su representatividad y de su legitimidad democrática, exigiéndole una clara independencia respecto a la ANP.

La crisis ha proporcionado argumentos para mantener el distanciamiento entre sindicatos árabes y la Histadrut. La Histadrut ha asumido un discurso cada vez más duro, en sintonía con la opinión pública israelí; y si bien dice estar a favor de alcanzar una solución política sobre el conflicto, la supedita a la seguridad⁶⁵. Han reaparecido los prejuicios y las fricciones son continuas. La PGFTU exige que los trabajadores palestinos en Israel reciban al menos el salario mínimo. La Histadrut replica que la PGFTU es incapaz de exigirselo a la ANP y, por lo tanto, está poco legitimada para hacerlo en Israel. La parte palestina achaca a la israelí ambigüedad a la hora de exigir el levantamiento de los cierres, entender los perjuicios que esto ocasiona y el coste político que conlleva. Pero lo cierto es que las dilaciones de la parte israelí han atrasado el calendario previsto de reuniones del Comité de Enlace y de los comités sectoriales. Sin embargo, esto no ha impedido la existencia de cierta colaboración. La parte israelí reconoce los esfuerzos de la PGFTU y, en los últimos años, ha ayudado a conseguir de las autoridades militares la movilidad de sus dirigentes. Así mismo, varios abogados de la Histadrut han llevado casos de trabajadores palestinos en Israel. Asimismo, a diferencia de lo que ocurría antes, árabes e israelíes participan ahora en algunas actividades de organizaciones regionales.

5. TRABAJO Y EMPLEO EN CISJORDANIA Y GAZA

La ocupación israelí de Cisjordania y Gaza a partir de 1967 no se limitó al control militar de estas áreas y a la instalación de colonos; la dimensión económica fue uno de los componentes esenciales de la ocupación. A lo largo de tres décadas Israel llevó a cabo una estrategia de control económico y de integración dependiente de los territorios palestinos; éstos se convirtieron en fuente de recursos naturales (agua, tierras de cultivo), en un mercado cautivo para los productos israelíes (control de comercio externo y restricción de la competencia mediante subvenciones a sus productos), en una fuente de ingresos fiscales y en una reserva de mano de obra barata. Si a todo ello se añaden las escasas transferencias de capital, se puede afirmar que se operó un “de-desarrollo” de las zonas ocupadas. La mitad de las órdenes militares que se emitieron tuvieron una finalidad económica: decretaban expropiaciones, regulaban el mercado e imponían

⁶⁵ Es significativo que, al estallar la *intifada* a finales de septiembre de 2000, la Histadrut no hiciera ninguna declaración sobre la violencia policial contra la población palestina con ciudadanía israelí (13 muertos en octubre de 2000), ni respecto a la situación de los palestinos de Cisjordania y Gaza que ya no pueden entrar a trabajar en Israel. Efraim Davidi: “La insurrección palestina y la Histadrut: un viejo dilema”, *El mundo del trabajo*, diciembre 2000 [http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/pistasdic00/davidi1200.htm].

impuestos. En este contexto resulta especialmente interesante ver como la ocupación y el proceso de paz han determinado la evolución del mercado y las condiciones del trabajo.

5.1. El trabajo en los Territorios Palestinos durante la ocupación

Por la estructura económica de los Territorios Palestinos, el trabajo asalariado ha tenido tradicionalmente un peso relativo. Gran parte de la población activa se ha dedicado a las actividades agrícolas, el comercio y la pequeña industria por cuenta propia. Siempre hubo un importante número de trabajadores familiares no remunerados, un subempleo extendido que propició la emigración laboral y el trabajo en Israel, así como un alto índice de trabajo femenino encubierto o no visible especialmente en la agricultura y el pequeño comercio.

La agricultura ha sido tradicionalmente el sector que más mano de obra ha ocupado, especialmente en Cisjordania. Sin embargo este sector ha sufrido una fuerte disminución debido a las numerosas confiscaciones de tierras, las dificultades de comercialización y la proletarianización creciente del campesinado. La industria ocupa de manera estable una sexta parte de la fuerza de trabajo (15-17%); su escaso incremento se debe a que el desarrollo industrial se ha visto seriamente obstaculizado durante la ocupación y limitado durante los años noventa. De hecho, un sector importante de la industria palestina funciona como subcontratista de la israelí. En la construcción, sector de una importancia variable según la coyuntura, el volumen de la mano de obra ha oscilado entre el 15 y 25%. Lo más llamativo ha sido la rápida terciarización, destacando el turismo, la UNRWA (la agencia de NN.UU. para los refugiados palestinos que es uno de los principales empleadores) y la administración (primero la administración civil israelí y luego la ANP)⁶⁶.

PEA POR SECTORES DE ACTIVIDAD (EN %)			
Sector	Fin 60'	Fin 80'	Fin 90'
Agricultura	42	19	14
Industria	13	17	14
Construcción	14	24	25
Servicios	31	40	45

Desde los años setenta y hasta la Guerra del Golfo, las limitaciones económicas y la alta densidad de población en los Territorios Palestinos, especialmente en la Franja de Gaza, provocaron que muchos adultos optaran por emigrar, siendo los destinos preferidos los países árabes exportadores de petróleo, como Iraq, Arabia Saudí y el Golfo.

⁶⁶ SOUBAIIH, Samir (1997): *The structure of Palestinian Labour Force*. Ramallah: DWRC.

Sus remesas financieras contribuían de manera importante a la supervivencia familiar, especialmente de los grupos más desfavorecidos, refugiados y pobladores de Gaza.

La ocupación militar israelí de los territorios palestinos durante 35 años supuso una integración dependiente y forzada de la economía palestina a la israelí. Por ello el empleo, en su volumen, sus modalidades y su ubicación fue evolucionando según los vaivenes de la economía israelí. Hasta finales de los ochenta la ocupación permitió unas tasas de empleo relativamente altas, sea mediante empleo en la economía palestina, en Israel o en los asentamientos israelíes en las zonas ocupadas⁶⁷.

5.2. El trabajo palestino en el interior de Israel

A lo largo de las tres décadas de ocupación, una de las características más notables del empleo palestino ha sido el trabajo palestino en Israel. Entre 1972 y 1987 la población activa palestina creció un 50%, sin embargo el empleo local sólo se incrementó en un 27% en Cisjordania y un 18% en Gaza; quien absorbió a estos trabajadores fue el mercado israelí. Esta disponibilidad de mano de obra en los territorios ocupados dio pie a un fenómeno singular de trabajo transfronterizo en un contexto de ocupación militar. Decenas de miles de trabajadores, una parte importante de la población activa palestina, cruzaba diariamente las fronteras para trabajar en el interior de Israel⁶⁸.

La población más pobre, refugiada o de origen campesino, y que residía cerca de la frontera, constituyó la principal fuente. En Gaza donde escaseaban las fuentes de trabajo alternativas, el empleo en Israel era vital. Generalmente se trataba de empleos poco cualificados o estacionales⁶⁹. El principal sector que empleo fue la construcción (45% en los años noventa) dada la demanda de viviendas e infraestructuras derivada de la nueva ola inmigración judía. Seguido por la industria (20%, generalmente textil ocupando mano de obra femenina), la agricultura (15%, en actividades estacionales), y al pasar los años los servicios (20%, en la limpieza, la hostelería y el turismo).

En Israel esta mano de obra era empleada tanto por empresas privadas (grandes y pequeñas) como por cooperativas, e incluso por empresarios árabes israelíes.

Las condiciones de trabajo en Israel eran bastante particulares.

⁶⁷ Según las fuentes estadísticas israelíes, el desempleo en Cisjordania y Gaza siempre fue menor que en Israel (menos del 4% en las décadas de los setenta y ochenta). Sin embargo, estos datos no deben llevar a engaño. Israel nunca valoró el subempleo ni el trabajo de corta duración. Se consideraba desempleado a la persona inscrita como demandante de empleo, y empleado a todo aquel que hubiera trabajado al menos una hora semanal. Ver UNCTAD: *Acontecimientos económicos recientes en los Territorios Palestinos Ocupados. Informe de la Secretaría de la UNCTAD*. Años 1990, 1991, 1992.

⁶⁸ Entre principios de los años setenta y 1993, uno de cada tres asalariados palestinos trabajaba en Israel. Se estima que unos 800.000 palestinos han trabajado en algún momento en Israel.

⁶⁹ El porcentaje de trabajo con baja calificación entre los palestinos en Israel es sensiblemente superior a la media en Cisjordania y Gaza y en Israel. Los trabajadores palestinos en Israel han cubierto un nicho de trabajo no-cualificado, abandonado por razones económicas y de discriminación étnica.

- Israel utilizaba sólo la fuerza de trabajo pero no asumía el trabajo palestino como una inmigración. Los trabajadores tenían prohibida la residencia en Israel y se veían obligados a retornar diariamente a Gaza o Cisjordania, realizando desplazamientos diarios, a veces de varias horas. Pernoctar en Israel era castigado con fuertes multas.
- La contratación en Israel estaba organizada a través de oficinas de empleo israelíes, que fijaban las cuotas y las características de la demanda, y que controlaban la identidad de los candidatos. Todos los permisos de trabajo eran de corta duración, lo que permitía regular el volumen de mano de obra según los intereses políticos o económicos de Israel.
- Estos trabajadores eran considerados eventuales (únicamente los israelíes podían acceder a contratos indefinidos) y, por lo tanto, no se beneficiaban de los convenios colectivos ni siquiera del salario mínimo. A partir de 1970 el gobierno aplicó al trabajo palestino las mismas cargas sociales y fiscales: un 35% del salario bruto era retenido en concepto de impuestos sobre la renta, seguro de desempleo y seguridad social⁷⁰. Además, el 1% del salario era deducido en origen por el empleador como cuota sindical para la Histadrut, lo que ni les permitía afiliarse a la Histadrut ni disfrutar de sus servicios o apoyo (por ejemplo los palestinos debían recurrir a servicios jurídicos privados).
- Finalmente la remuneración del trabajador palestino en Israel era inferior en casi un 50% a la del trabajador israelí, aunque superior a la que obtenía en Cisjordania o en Gaza⁷¹.

Esta modalidad de trabajo tuvo una importancia clave tanto para los palestinos como para Israel. El volumen de esta fuerza de trabajo fluctuó entre el 30 y el 40% de la población activa entre los años setenta y principios de los noventa. Generalmente el peso del trabajo en Israel era un 10% más alto en Gaza que en Cisjordania (entre 1975 y 1992 la media fue de 35% de la PEA de Gaza y 25% en Cisjordania). El empleo en Israel era un elemento clave para la supervivencia de muchas familias palestinas, y estos salarios suponían una de las principales fuentes de ingresos de la economía palestina: entre 1967 y 1977 rondaron los 450 millones de \$ anuales de media, hasta alcanzar los 922 millones en 1992, lo que suponía entre el 22 y 35% del PIB (alcanzando el 50% en Gaza entre 1985 y 1992).

Por otro lado se convirtió en una pieza clave para la economía de Israel. El volumen del empleo palestino en Israel fue variando según las fluctuaciones de la economía

⁷⁰ Hay que señalar que, por haber cotizado, los palestinos tenían derecho a prestaciones sociales y subsidio de desempleo, pero muy pocos los disfrutaban. De esta forma cada año el gobierno israelí se apropiaba de una importante cantidad de dinero procedente de cotizaciones por prestaciones no provistas, habiéndose acumulado a lo largo del tiempo una cantidad de varios centenares millones de dólares.

⁷¹ MANSOUR, Antoine (1983): *Palestine: une économie de résistance en Cisjordanie et à Gaza*. Paris: L'Harmattan, p.70.

israelí (recesión de 1975-77, recuperación de 1978-83...), lo que puede dar una idea de la contribución de este factor al desarrollo y de su papel de amortiguador en tiempos de crisis. El empleo palestino sirvió de verdadera válvula para la economía israelí.

Estas significativas cifras deben completarse con otros dos aportes. El primero era el *trabajo ilegal* en Israel, mediante contratación directa, sobre todo en las áreas fronterizas y para actividades agrícolas estacionales; el volumen de estos irregulares fue variando según la coyuntura, las cuotas y los cierres. En segundo lugar hay que añadir el trabajo en los asentamientos israelíes en las zonas ocupadas, generalmente empleados en la construcción y el mantenimiento.

La primera *Intifada*, que empezó en diciembre de 1987 y duró hasta principios de los noventa, provocó la imposición de medidas de castigo colectivo, como las restricciones de acceso a Israel de algunas personas y sobretodo los cierres de los territorios⁷². Estas medidas hicieron descender en el número de jornadas trabajadas por los palestinos en Israel y la pérdida de empleo, con su consiguiente efecto en los ingresos familiares.

EVOLUCIÓN DE LA MANO DE OBRA PALESTINA EN ISRAEL Y EN LOS ASENTAMIENTOS		
	Total	% de PEA palestina
1969	9.500	5,8
1970	20.600	11,9
1974	68.700	32,6
1976	64.900	31,5
1980	75.100	34,8
1985	89.200	36,8
1990	108.000	36,4
1992	116.000	36,0
1993	83.000	
1994	53.000	
1995	32.000	16,2
1996	22.000	14,1
1997	58.000	17,1
1998	47.000-130.000	21,7
1999	122.000	23,0
2000	125.000	19,6
2001	40.000	13,7
2002	45.000	10,3

⁷² *Israeli Obstacles to economic development in the Occupied Palestinian Territories*. Jerusalem: JMCC, 1992.

5.3. Proceso de paz, deterioro del empleo y de las condiciones de vida

El desarrollo del proceso de paz tendría una incidencia directa en la situación económica. Si bien la autonomía palestina fue tomando cuerpo desde 1993, ésta fue acompañada por un aumento del desempleo y el deterioro de las condiciones de vida. Al igual que a lo largo de la ocupación, una dimensión clave del proceso de paz fue económica. Antes de establecerse la Autoridad Palestina, en abril de 1994, el gobierno de Israel y la OLP firmaron el Protocolo Económico de París por el que se aseguraba el mantenimiento de las relaciones económicas, ventajas para las empresas israelíes, el uso de la moneda israelí, el control israelí de las aduanas y del comercio exterior, así como un mecanismo de transferencias a la ANP de los cobros en origen efectuados por Israel (aranceles aduaneros, Seguridad Social de los trabajadores palestinos). La ANP se comprometió a establecer una economía de mercado y a cooperar económicamente con Israel⁷³.

No obstante la economía palestina tenía bases frágiles, sus dos principales fuentes de ingresos dependían en gran medida de Israel: la exportación de bienes agrícolas y la exportación de mano de obra⁷⁴.

Desde muy pronto quedó en evidencia que el esperado bienestar económico, que se anunciaba como el principal activo del proceso de paz, sería complejo de alcanzar para la mayoría de la población palestina. El desarrollo se vería lastrado por varios factores.

- a) En primer lugar las medidas de seguridad impuestas por Israel, y de manera especial los cierres de los territorios, infligían a diario duros golpes a la economía, limitando la movilidad de los trabajadores y de las mercancías.
- b) La inestabilidad política y las prácticas de la ANP no estimularon la repatriación de capitales palestinos ni las inversiones.
- c) El retraso por parte de Israel a la hora de realizar las transferencias a la ANP, obligaba a ésta a utilizar los fondos de la ayuda externa para sus gastos corrientes (pago de funcionarios y de policías)⁷⁵, retrasando las inversiones en infraestructuras, con su efecto en el empleo y en la reactivación económica.

⁷³ En los años siguientes se crearon nueve zonas industriales conjuntas situadas a lo largo de la Línea Verde; establecidas con inversión de israelíes y extranjeros su producción estaba dirigida a la exportación, y debía permitir utilizar la mano de obra palestina.

⁷⁴ Tras el acuerdo de Oslo las antiguas Oficinas de empleo de la Administración Civil israelí que proveían los permisos de trabajo en Israel fueron sustituidas por las Oficinas conjuntas israelo-palestinas de Coordinación del Distrito, a través de las cuales se regulan las cuotas autorizadas.

⁷⁵ La ANP asumió una fuerte carga de personal, para mantener las instituciones y para dar empleo a los cuadros de la OLP retornados. En 1995 tenía unos 75.000 empleados, de los cuales 35.000 miembros de la policía y de los servicios de seguridad, lo que hacía de la ANP el primer empleador, seguido de la UNRWA.

d) La gradualidad de los acuerdos políticos y el «re-despliegue» militar israelí crearon una realidad territorial compleja que dificultaba la actividad económica, especialmente cuando Israel aprovechaba esta situación para imponer sus medidas de control: cierres y las restricciones de movilidad. Con los acuerdos de Taba (Oslo II, septiembre 1995) y la extensión de las zonas autónomas a las grandes ciudades palestinas donde se concentraba la mayor parte de la población, se oficializó la fragmentación del territorio⁷⁶.

Los informes publicados regularmente por la Oficina del Coordinador Especial de Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (UNSCO), subrayaron pronto el progresivo deterioro de las condiciones de vida, especialmente a raíz de los cierres impuestos por Israel⁷⁷. Señalaban que a lo largo de los años que siguieron los acuerdos de Oslo la economía palestina se deprimió, el ingreso real *per capita*, los salarios y el consumo doméstico cayeron, y las tasas de desempleo alcanzaron cotas nunca vistas.

La discontinuidad territorial de las áreas bajo administración palestina (entre Gaza y Cisjordania, entre las localidades palestinas de una misma región) y el control de las fronteras por parte de Israel conllevaba costes enormes. Según Naciones Unidas, las instituciones palestinas, tanto públicas como privadas, al igual que las agencias internacionales, soportaban altos costes por transacción, retrasos y pérdida de productividad debido a las restricciones de movimiento de personas y bienes en el cruce de fronteras.

Entre 1992 y 1996, el PNB de los Territorios Palestinos cayó un 22,7%, en gran parte como resultado de la pérdida de empleo en Israel y por el declive de los flujos comerciales provocado por la política israelí de cierres. El PNB real *per capita* cayó un 38,8%. Entre 1993 y 1999 la renta media per capita se redujo un 20%⁷⁸. La renta per capita descendió un 35%, de 2327 US\$ en 1992 a 1500 US\$ en 1995. En 1996 la economía palestina decreció un 3,1% y en 1997 un 0,7%.

El coste de los cierres. El deterioro de la situación se debió en gran medida a la capacidad israelí de condicionar, y, llegado el caso, bloquear la actividad económica de los palestinos. Israel no sólo controlaba las fronteras sino que, desde la posición de capacidad de control territorial que le conferían los acuerdos de Oslo, utilizó de forma regular los «cierres de los territorios». Esta medida que se generalizó en 1995 y 1996 consistía tanto en imposibilitar el cruce de la Línea Verde a los palestinos de Cisjordania y Gaza y su acceso a Jerusalén Este (*cierres externos*) como en limitar los movimientos entre las distintas localidades palestinas (*cierres internos*)⁷⁹. Si bien la medida, llevada a

⁷⁶ Las zonas A donde la ANP tiene competencias civiles y policiales; las zonas B donde las competencias civiles son palestinas pero la seguridad es compartida; y las zonas C que siguen bajo control israelí.

⁷⁷ Office of the United Nations Special Co-ordinator in the Occupied Territories (UNSCO): *Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip. Quarterly Report* (Gaza). Informes trimestrales.

⁷⁸ *World Bank Report on the West Bank and Gaza*, 2000.

⁷⁹ En 1993 hubo 17 días de cierres (6% de los días laborables); en 1994: 61 (22%), en 1995: 73 (26%) y en 1996: 82 días (29%).

cabo por los sucesivos gobiernos israelíes, se justificaba para prevenir la violencia de los radicales palestinos en el interior de Israel, la frecuencia y la duración de los cierres hacían de ella un mecanismo de control y de castigo colectivo, denunciado por la comunidad internacional.

Los cierres tenían un especial impacto económico pues dificultaban el funcionamiento normal de la economía; retrasaban los suministros de las fábricas, paralizaban el comercio, provocaban cuantiosas pérdidas de jornadas de trabajo. Las trabas a la circulación de bienes y personas hacían inviables numerosas empresas palestinas (especialmente las que dependían del exterior: exportadores, turismo, construcción). Esto se tradujo en un aumento del desempleo, una caída de los ingresos de los asalariados y el deterioro general de las condiciones de vida.

Entre los múltiples efectos económicos de los cierres cabe destacar los relativos al empleo. Desaparecieron empresas y muchos trabajadores perdieron sus empleos por no poder acceder a sus centros de trabajo. Los cierres fueron especialmente graves para el trabajo palestino en Israel. El número de trabajadores admitidos bajó de manera radical, lo que provocó una pérdida catastrófica de ingresos para las familias⁸⁰. Cada día de cierre dejaban de ingresarse 2 millones de dólares en salarios. Los ingresos por trabajo en Israel pasaron de 922 millones de dólares en 1992 a 400 millones en 1994 y 410 en 1995. Las pérdidas de 1995, unos 600 millones de dólares, equivalieron a la ayuda externa recibida por la ANP de la comunidad de donantes⁸¹. Tras muchas presiones de la comunidad internacional sobre el gobierno israelí, éste finalmente ampliaría el número de permisos.

El desempleo. Para el palestino de la calle, el proceso de paz se vio acompañado del desempleo; un problema de enormes dimensiones con repercusiones políticas directas. La evolución de los acontecimientos políticos provocaba súbitas fluctuaciones del contingente de desempleados.

Las limitaciones estructurales de la economía palestina, el retorno de emigrantes tras la Guerra del Golfo⁸² y el agotamiento de los destinos tradicionales de emigración, los cambios en el tejido industrial israelí⁸³ y la disminución del trabajo en Israel provocada por los cierres dispararon las cifras de paro e incrementaron el autoempleo y el trabajo en la economía informal.

⁸⁰ Con el pretexto de la seguridad se impuso una tarjeta magnética para los trabajadores en Israel, además delimitar los permisos a los mayores de 25 años y casados.

⁸¹ KANOVSKY, Eliyahu: "An Arab Valve to Ease the Pressure", *The Jerusalem Post*, 27 diciembre 1996.

⁸² La guerra del Golfo ya había supuesto un duro golpe para la economía palestina; más de 300.000 emigrantes palestinos en Kuwait y en los demás países del Golfo fueron expulsados y muchos de ellos retornaron de manera precipitada o se instalaron en Jordania. Sus familias dejaron de recibir las remesas que les permitían sobrevivir.

⁸³ Uno de los objetivos estratégicos del proceso de paz árabe israelí era la normalización de relaciones con sus vecinos y la posibilidad de una integración económica de Israel en la región. A partir de 1994 tuvo lugar un significativo proceso de deslocalización industrial, especialmente textil, desde Israel hacia Jordania y Egipto, donde la mano de obra era mucho más barata, con efectos en el empleo palestino.

El empleo asalariado se estancó, pues la creación de puestos de trabajo (como algunas actividades constructivas privadas, y un muy limitado desarrollo industrial en zonas francas israelíes fronterizas) no evolucionaba tan rápido como el crecimiento de la demanda ni podía compensar el empleo perdido en Israel. Por otra parte una parte substancial del empleo que se creaba era frágil, efímero y difícil de conservar. Era el caso de los 110.000 empleos públicos creados por la ANP entre 1994 y 2000.

Según la Oficina Central Palestina de Estadísticas la tasa de desempleo alcanzaba el 23% en 1994 y el 18,2% en 1995 (13% en Cisjordania y 31% en Gaza). En 1996 fue del 28% (39% en Gaza); en 1997 el 22,1% y en 1998 el 15%. Entre 1994 y 1998 el desempleo osciló en Gaza entre el 14 y 36%, y en Cisjordania entre el 10 y 24%, con picos de más del 40% durante los cierres.

Junto con el aumento del desempleo se deterioran gravemente las condiciones de trabajo, tanto en el sector privado como en las instituciones públicas. La escasez de empleo y su inestabilidad eran alicientes para su precarización, siendo cada vez más frecuentes las violaciones de los más elementales derechos laborales, no respetadas las condiciones de seguridad e higiene disparándose el número de accidentes laborales, etc⁸⁴.

El aumento del desempleo y el deterioro de los salarios provocaron un incremento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, así como un aumento del trabajo infantil, vía complementaria de ingresos parar las familias⁸⁵.

Dada la imposibilidad de crear empleo en los Territorios Ocupados, lo largo de los años noventa se pudo establecer una correlación directa clara entre trabajo en Israel y volumen de paro. A mayor posibilidad de trabajo en Israel, menor desempleo.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA									
	1968	1975	1980	1985	1990	1995	1997	2000	2002
Población activa (en miles)	146,6	206,6	218,5	251,5	307,8	497,2	572,7	695,0	701,0
Empleados	128,0	264,7	215,7	242,1	297,0	402,9	444,9	597,0	486,0
Trabajadores en Israel (%)	0,0	32,4	34,8	36,8	36,4	16,1	16,1	22,0	0,4
Desempleo (%)	13,1	0,9	1,3	3,6	3,7	18,2	22,1	14,1	31,3

El deterioro de las condiciones de vida. A consecuencia de lo anterior y a pesar de la afluencia masiva de ayuda internacional, entre 1994 y 1998, la renta per capita se redujo en un 20% y el consumo per capita descendió un 15%, reflejándose en un incremento

⁸⁴ En algunos casos, para ser contratados, los trabajadores se veían obligados a firmar documentos renunciando a derechos básicos como vacaciones, seguros médicos o indemnizaciones. Ver Manal Jamal: "Workers Forced to Waive Rights to Get Jobs", *Palestine Report*, 24 enero 1997, p. 16.

⁸⁵ DWRC (1995): *Stop Exploiting Children*. Ramallah.

de la pobreza. Según la Comisión Nacional Palestina para la Pobreza en 1998 el 20,3% de la población de Gaza y Cisjordania vivía por debajo de la línea de pobreza (33% en Gaza, 14,5% en Cisjordania, 42% entre los refugiados de Gaza). Situación que se intentaba paliar mediante la solidaridad familiar y las redes de ayuda mutua comunitarias.

La sustitución de la mano de obra palestina en Israel

El descenso del número de trabajadores palestinos en el interior de Israel a partir de 1992 fue acompañado por su sustitución por trabajadores extranjeros. En Israel esto coincidía con la ola de inmigración judía procedente de la ex URSS y un momento de bonanza económica.

La demanda de mano de obra barata estimuló el trabajo palestino irregular. Los trabajadores cisjordanos ilegales en Israel se arriesgaban a ser detenidos, multados y encarcelados. Pronto se endurecieron los sistemas de control y la persecución de los trabajadores palestinos ilegales⁸⁶.

Pero esta disminución produjo un fenómeno nuevo en el mercado laboral israelí: la presencia de trabajadores extranjeros no árabes. Los empresarios de la agro-industria y de la construcción iniciaron en 1992 la importación, legal y autorizada, de mano de obra extranjera, con contratos temporales, para sustituir a la palestina. Estos nuevos trabajadores procedían en su mayor parte de Extremo Oriente (China, Tailandia, Filipinas), Europa Central (Rumania, Bulgaria, Polonia), Ucrania, Turquía, África Subsahariana e incluso de algunos países árabes. Resultaban más baratos, tanto por razones salariales, por tener menores cotizaciones y por no estar sindicalizados.

En 1991 eran 16.000, en 1995 más de 70.000, y en 2002 al menos 250.000 (95.000 regulares y más de 150.000 irregulares). Esta mano de obra trastocó el mercado de trabajo, desplazando a los palestinos y a los árabes israelíes de ciertos sectores como la construcción y la agricultura.

Esta inmigración laboral, que a diferencia de la palestina debía residir en Israel unos años, provocaría una situación desconocida en Israel hasta entonces: la presencia de un importante contingente de población no judía establecida por razones meramente económicas y que demandaba servicios. Por otra parte muchos de ellos no retornaban a su país al concluir su contrato, pasando a engrosar las filas del trabajo ilegal. Las dimensiones del fenómeno a finales de los noventa llevaron al gobierno israelí a llevar a cabo repatriaciones forzosas⁸⁷.

⁸⁶ Entre 1991 y 1996, más de 112.000 trabajadores palestinos habían sido detenidos o multados por trabajar en Israel sin permiso (224.000 días de cárcel, y unos 16.800.000 US\$ en multas pagadas). Sólo en 1995, 43.000 obreros fueron detenidos o multados. Ver DWRC: «Effects of Closure on Palestinian Workers», *Release*, nº12, 6 abril 1996.

⁸⁷ Ver las denuncias de la organización israelí *Kav La'Oved* [http://www.kavlaoved.org.il/index_en.asp].

5.4. La segunda Intifada y su impacto económico

El breve repunte de finales de los noventa. Después de un declinar continuo, a partir de 1998 la economía palestina dio algunas muestras de recuperación. En 1999 tuvo un crecimiento del 4,5%. Una de sus claves fue la recuperación del empleo en Israel, que volvió a sobrepasar los 100.000 trabajadores entre 1998 y 2000, cifras que sin embargo suponían un porcentaje menor, en torno al 20%, de la población activa. Las remesas recuperaron los niveles de principios de la década: 986 millones en 1999. También se reactivó el comercio y hubo un incremento de la ayuda. Sin embargo, la inversión en infraestructuras continuó siendo baja y descendieron las exportaciones palestinas a Israel. En 1999 el PIB per capita creció un 1,7% situándose en 1.575 US\$. El desempleo bajó al 15,6% en 1998, 14% en 1999 y 10,9% a principios de 2000.

En octubre de 2000 se desató la *segunda Intifada*, expresión del fracaso de la Cumbre de Camp David y de la lógica de todo el proceso de Oslo. El levantamiento y la consiguiente represión israelí tendrían efectos devastadores, frenando la lenta recuperación y provocando un retroceso la situación de cinco años antes. Además de las cuantiosas pérdidas humanas, el ejército israelí reocupó parte de las zonas autónomas y ocasionó severos daños en la infraestructura. La destrucción de gran parte de las instituciones palestinas en los primeros meses de 2002 haría imposible desde entonces el normal funcionamiento de la ANP. Los toques de queda prolongados y el bloqueo de los pueblos y ciudades mediante barreras físicas (taludes de tierra y bloques de cemento)⁸⁸, volvieron a asfixiar la economía palestina.

Según un estudio del Banco Mundial realizado a finales de 2002, entre 70.000 y 100.000 palestinos habían emigrado desde septiembre de 2000, principalmente a Jordania, a los Emiratos Árabes Unidos y a Arabia Saudí. El Banco evaluaba la destrucción de infraestructuras palestinas durante el mismo período en 728 millones de dólares. Las pérdidas ocasionadas por los cierres de los Territorios eran estimadas en varios miles de millones de dólares. Las inversiones públicas y privadas cayeron un 90% y los intercambios exteriores un 50%. En cuanto a las pérdidas de los agricultores, éstas se elevaban a más de mil millones de dólares. Desde finales del 2000 las empresas han estado trabajando al mínimo; la actividad manufacturera ha caído y la construcción ha disminuido hasta la mitad. Las exportaciones cayeron un 38% en 2001 y el 23% en 2002. La inversión privada bajó el 32% en 2001 y el 31% en 2002; la inversión pública bajó un 33% en 2001, y otro tanto en 2002. El PIB real cayó por debajo de su nivel de 1986. El PNB por habitante en 2002, que incluye los aportes externos, era un 46% respecto al de 1999. Tuvo lugar un verdadero derrumbamiento de la economía palestina y se ahondó su dependencia de la economía israelí.

Como consecuencia del retroceso de la actividad económica y del cese de transferencias financieras por parte de Israel, los ingresos de la Autoridad cayeron de 91 millones

⁸⁸ Sólo en los últimos tres meses de 2000 hubo más de 50 días de cierres.

de dólares por mes en 2000 a menos de 19 millones a finales de 2002. La bancarrota de la ANP hizo que los salarios de los 125.000 funcionarios se pagaran con partidas especiales aportadas por la comunidad internacional. Estos fondos han permitido mantener una cierta economía local. Tras las presiones de EE.UU. y la Unión Europea, Israel se ha visto forzada a levantar el bloqueo que ha mantenido durante más de dos años sobre las transferencias de impuestos.

El colapso de la economía y de las instituciones palestinas ha tenido una traducción directa en empleo⁸⁹. A finales del 2002 el desempleo en Gaza y Cisjordania superó el 30%, con tasas más altas en algunas zonas de Gaza y alcanzando cotas cercanas al 50%. Por otro lado los cierres han hecho disminuir el número de trabajadores palestinos en Israel, tanto regulares como irregulares, pasando de 135.000 a cerca de 40.000⁹⁰. Al intentar entrar de manera irregular a Israel decenas de trabajadores han sido detenidos; otros muchos han sido tiroteados y heridos por los militares.

El nivel de vida de los habitantes se ha deteriorado gravemente; el ingreso mensual medio de los hogares ha caído de 400 a 270 dólares. Más del 56% de los hogares palestinos vieron a finales de 2002 sus ingresos reducidos en la mitad respecto a 1999. Cerca de dos tercios de la población de Cisjordania y Gaza viven por debajo del umbral de la pobreza (2 dólares por día), y crece la desnutrición en Gaza. La gente sobrevive gracias a la ayuda mutua familiar y comunitaria, tras haber agotado los ahorros y vendido sus bienes.

El coste de la Intifada en Israel. En Israel la crisis del proceso de paz también ha tenido efectos económicos costosos. Además de los atentados sangrientos que hacen reinar el terror en el interior mismo de la Línea Verde, los tres últimos años han sido los peores que el Estado hebreo haya conocido desde su creación en 1948. Después de tener un crecimiento del 7,4% en 2000, se ha entrado en recesión (-0,9% en 2001, -1% en 2002). Ha aumentado el desempleo (11% en 2002 contra el 8,8% en 2000), han caído las inversiones (-11,5% a -14,4% en 2002) y las exportaciones de bienes y servicios (-11% en 2001). Y el nivel de vida de la población ha caído 6 puntos. El clima de incertidumbre y la degradación de la imagen del país han provocado, por otro lado, el desplome del turismo (-70% en dos años), la huida de los capitales extranjeros y la desaceleración de los flujos de inmigración de los judíos de la diáspora (-28% en 2001).

Para el año 2003, el déficit presupuestario provisional israelí se eleva a 270 millones de dólares, por lo que el gobierno ha impuesto planes de austeridad y recortes que provocarán el despido de decenas de miles de empleados de la función pública y una reducción del 8% al 10% de los sueldos de los funcionarios. Los recortes están también

⁸⁹ Informe sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados. Anexo a la Memoria del Director General de la OIT. 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002. [<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-i-a-ax.pdf>].

⁹⁰ FARSAKH, Leila (2002): "Palestinian labor flows to the Israeli economy. A finished story?", *Journal of Palestine Studies*, 32:1 (125).

previstos para los programas sociales (vivienda y subsidios familiares). Pero sin embargo a pesar de todo ello siguen los gastos militares, la ampliación de las colonias y la construcción de un muro de separación.

El proceso de paz, si bien infundió algunas esperanzas, terminó haciendo crisis. En el plano político Israel no asumió que la paz requería una plena retirada de los territorios ocupados en 1967 y el cumplimiento de las resoluciones de NN.UU. Desde su posición de fuerza prosiguió con su política de hechos consumados, como la extensión de las colonias, y condicionó cualquier avance en las negociaciones a sus intereses de política interna. Esperaba poder imponer un arreglo a su medida al final del período interino, legalizando una parte de la ocupación.

Desde el punto de vista económico, en vez de crear las bases para el futuro estado palestino, el proceso de paz profundizó la dependencia de los palestinos respecto a Israel y dio cobertura a la continuación de los aspectos más agresivos de la ocupación y de la colonización. Fruto de ello sería un grave deterioro de las condiciones de vida de los palestinos. La discontinuidad territorial, el control de las fronteras, la incesante apropiación de los recursos naturales con pretextos de seguridad, y los castigos colectivos minaron cualquier proyecto de soberanía económica palestina y de desarrollo. Los dos recursos principales de la economía palestina: la exportación de mano de obra y la exportación de bienes, siguieron siendo totalmente dependientes del contexto político y de la voluntad de Israel.

Una parte importante de las causas del fracaso del proceso de paz se deben al fracaso de su dimensión económica. Esta experiencia pone de relieve que cualquier proyecto de resolución pacífica de este conflicto requiere garantizar las posibilidades de desarrollo y de bienestar de los dos pueblos.