



Orientación de la economía palestina hacia la recuperación efectiva y el desarrollo sostenible

La reconstrucción de la economía palestina presupone no sólo la obtención de una ayuda externa considerable, sino también la intensificación de los esfuerzos destinados a vincular las intervenciones de socorro de emergencia con los objetivos de desarrollo a largo plazo. Al propio tiempo, habrá que sentar las bases para el establecimiento de un Estado palestino soberano. En la presente reseña de orientación política, la UNCTAD propugna, para lograr la recuperación, una estrategia polivalente centrada en la reconstrucción de la capacidad productiva de la economía. Sostiene que, en el contexto palestino, las políticas de desarrollo sólo tendrán éxito si se apartan de la ortodoxia económica para favorecer el crecimiento invirtiendo en actividades de mayor productividad, más bien que optando por una liberalización económica impulsada por el comercio. Asimismo, habrá que aumentar la eficacia de la ayuda para lograr que se inviertan más recursos en infraestructuras imprescindibles y en un dinámico sector privado, evitar que se perpetúe la dependencia con respecto a la ayuda externa y operar una auténtica transformación estructural de la economía.

Un año ha transcurrido desde la operación militar de Israel en la Franja de Gaza, pero la situación económica en el territorio palestino ocupado sigue siendo sombría. Gaza, donde vive el 40% de la población, continúa aislada de la Ribera Occidental y del resto del mundo, al haberse suspendido toda entrada de productos que no vayan destinados a satisfacer las necesidades humanitarias más apremiantes. Como consecuencia de ello, el colapso del sector productivo de Gaza es casi total y ha dado lugar a que aumenten las actividades de subsistencia informales. En el sector privado de Gaza, que antes empleaba más del 50% de la mano de obra, han cerrado la mayoría de sus 3.900 empresas registradas, mientras que la proporción de las personas empleadas en la agricultura ha caído en picado hasta niveles de un solo dígito. Más del 80% de la población vive actualmente en la pobreza, el 43% no tiene empleo y el 75% carece de seguridad alimentaria.

Es probable que, tras la erosión de la base productiva, aumente y se agudice la pobreza si no se inicia seriamente y sin más demora la reconstrucción. La seguridad económica, el acceso a los medios de subsistencia y las condiciones de vida en Gaza son peores que nunca antes, desde que empezó la ocupación en 1967. El acceso limitado al agua potable y a la electricidad sigue poniendo gravemente en peligro la salud pública. Las perspectivas de que Gaza salga de su profunda recesión son más sombrías incluso tras las pérdidas económicas directas e indirectas provocadas por la operación militar israelí, estimadas en 4.000 millones de dólares. Según una evaluación de la Oficina Central Palestina de Estadística de enero de 2009, las solas pérdidas directas ascendían a 1.900 millones de dólares, cifra que representa el 135% del PIB de Gaza de 2006.

La comunidad internacional ha respondido favorablemente para atender las necesidades de reconstrucción de Gaza, pero de un examen más atento de la labor de ayuda se desprende que la eficacia de ésta puede mejorarse considerablemente, por tres razones:

1. Es difícil determinar si el volumen de la ayuda ya prometida viene a sumarse a los anteriores compromisos o si es más bien una simple repetición de compromisos anteriores. Después de los 4.500 millones de dólares prometidos en la conferencia de Sharm El-Sheikh de marzo de 2009, en apoyo del Plan nacional palestino para la pronta recuperación y reconstrucción de Gaza para 2009-2010, se hizo otra promesa de 7.700 millones de dólares en la conferencia de París de diciembre de 2007, en apoyo del Plan palestino de reforma y desarrollo. Habida cuenta la experiencia anterior con los donantes y de la realidad económica actual, probablemente no sea razonable suponer que el volumen total de las promesas sea de 12.000 millones de dólares. Es más probable que se trate de promesas dobles y que los fondos prometidos para los objetivos a mediano plazo fijados en 2007 se superpongan a los solicitados para los programas de inmediata realización en 2009.
2. Es difícil identificar los recursos asignados específicamente para la reconstrucción de Gaza, ya que en ambas conferencias se estimó prioritario el apoyo para el Plan palestino de reforma y desarrollo.
3. La mayor parte de los recursos combinados que se necesitan para los dos planes —el 64%— se destina a apoyo presupuestario. Con ello se corre el riesgo de que continúe la tendencia histórica a asignar sólo una módica proporción (el 10% o



menos) de la asistencia oficial para el desarrollo al sector privado y al aumento de la capacidad productiva.

Durante el año transcurrido, la situación no ha sido tan penosa en la Ribera Occidental, que se ha beneficiado de una mayor ayuda externa y de la flexibilización de las restricciones a la circulación de productos y de mano de obra. Las condiciones socioeconómicas han mejorado, pero todavía no se ha dejado sentir su repercusión positiva en todos los sectores de la economía palestina. Como consecuencia del asedio de Gaza, que ha bloqueado el comercio interno y la circulación de mano de obra entre la Ribera Occidental y Gaza, las diferencias de nivel de vida ya considerables entre las dos regiones seguirán aumentando probablemente. Además, no es posible predecir por cuánto tiempo se podrá mantener la recuperación de la Ribera Occidental, por tres razones, que se suman a la falta de progresos en el plano político.

En primer lugar, la repercusión de la ayuda que pueda obtenerse para reconstruir y reactivar la economía de Gaza, y la del territorio palestino ocupado en su conjunto, será limitada a falta de una estrategia de desarrollo global, es decir, una estrategia que sienta las bases productivas e institucionales de un Estado palestino soberano, sin asentamientos israelíes y libre de toda ocupación. En el Plan palestino de reforma y desarrollo se pide la creación de un entorno propicio para un desarrollo impulsado por el sector privado y se destaca la importancia de la liberalización económica y de un desarrollo impulsado por el comercio. Sin embargo, sería mucho más apropiado adoptar un enfoque basado en el desarrollo para hacer frente a los problemas estructurales de la economía, sobre todo su débil productividad. Además, se necesitaría una mayor sinergia entre los planes de reconstrucción, sin limitarse a los objetivos comunes de desarrollo que se consideran prioritarios en esos planes.

En segundo lugar, como se ha indicado antes, hay preocupación en cuanto al volumen de la ayuda prometida y a la rapidez de su desembolso. Dejando de lado la cuestión de la duplicación de promesas, todavía no está claro cuál es la cuantía exacta de la ayuda que se va a destinar a cada plan, y el hecho de que su desembolso dependa en muchos casos de la imposición de condiciones de índole política acentúa esa ambigüedad.

En tercer lugar, será difícil, si no imposible, lograr una recuperación duradera con los escasos recursos invertidos actualmente para desarrollar la capacidad productiva y, habida cuenta de que en los dos planes de reconstrucción se asignan al apoyo presupuestario sumas mucho más importantes que para fines de inversión, es poco probable que aumente de manera significativa el volumen de esos recursos. No obstante, si bien el apoyo presupuestario es naturalmente imprescindible para que la Autoridad Palestina pueda proporcionar servicios básicos y empleo, también es importante que se destinen recursos adecuados a la inversión en proyectos de infraestructura y el desarrollo del sector privado.

Logro de los objetivos de desarrollo

Para que sea eficaz la ayuda de los donantes, éstos deberán tener presente que los obstáculos con que tropieza la economía palestina en general, y la de Gaza en particular, no son simplemente una consecuencia de los recientes enfrentamientos, sino que tienen su origen en la prolongación de la ocupación, de los conflictos y del aislamiento. Como efecto combinado de esos factores, la economía, sobre todo en Gaza, ha estado sometida a una situación ca-

racterizada por la anulación devastadora y repetitiva de los logros trabajosamente conseguidos en la labor de desarrollo.

Con el fin de superar los obstáculos inherentes a esa situación, la ayuda debería orientarse a la consecución de los objetivos estratégicos del desarrollo nacional, vinculándolos en la mayor medida posible a los esfuerzos de socorro humanitario. Habría que conceder prioridad a la rehabilitación de las infraestructuras básicas y a la revitalización del sector privado, e idear soluciones imaginativas para aumentar la previsibilidad de las corrientes de ayuda. De esa manera se atenuarían las presiones sobre el sector público, aumentaría la base impositiva y disminuiría la dependencia de los empleos públicos y de las transferencias gubernamentales como medios principales de subsistencia.

Con ese fin, sobre la base de sus 25 años de experiencia en el análisis de la economía palestina, la UNCTAD propone una estrategia polivalente con miras a una recuperación sostenida, para cuyo éxito habrá que proceder principalmente a:

- Revitalizar y aumentar la erosionada capacidad productiva e invertir en la logística comercial.
- Restablecer los vínculos financieros y comerciales y facilitar las corrientes comerciales entre el territorio palestino ocupado, los países árabes y el resto del mundo.
- Restablecer las destruidas redes comerciales y productivas entre Gaza y la Ribera Occidental. De lo contrario, estas dos regiones no solamente se mantendrán separadas económicamente sino que seguirán alejándose una de otra, con lo cual se agravará la desigualdad regional y se debilitarán las perspectivas existentes para establecer la base económica necesaria para un Estado palestino soberano.
- Facilitar a las autoridades palestinas toda una serie de instrumentos de política económica conexos. Como lo demuestra un nuevo estudio de la UNCTAD*, con esos instrumentos, el crecimiento del PIB y las oportunidades de empleo serían muy superiores a los que se pueden obtener con el limitado espacio de políticas actual.
- Reconsiderar el actual régimen económico y comercial. La política comercial es tan solo un instrumento de política y su repercusión dependerá de la medida en que se integre de manera sinérgica con otros instrumentos de política para hacer frente a la debilidad estructural de la economía. En este replanteamiento de la política es preciso conformarse al sistema multilateral de comercio, pero no como un fin en sí mismo, sino más bien para lograr el mejor equilibrio posible entre el respeto de las reglas de la OMC y las necesidades especiales de la economía palestina. En ese contexto, el apoyo a la iniciativa de Palestina destinada a obtener la condición de observador en la OMC cobra una importancia considerable y debería considerarse asimismo como una contribución a la reforma de las instituciones económicas que necesitará el futuro Estado.

Huelga decir que no se podrán realizar progresos si no se levanta el asedio de Gaza; si no se suprimen los obstáculos a la circulación de personas y bienes dentro del territorio palestino ocupado, y hacia o desde ese territorio; y si no se crea un Estado palestino independiente de acuerdo con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

* UNCTAD (2008). Policy alternatives for Palestinian sustained development and state formation. UNCTAD/GDS/APP/2008/1. Véase también www.unctad.org/palestine.