



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/50/4
28 de julio de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
50º período de sesiones
Ginebra, 6 a 17 de octubre de 2003
Tema 6 b) del programa provisional

**INFORME SOBRE LA ASISTENCIA DE LA UNCTAD
AL PUEBLO PALESTINO**

Preparado por la secretaría de la UNCTAD

Las designaciones empleadas y la presentación del material de este documento no suponen la manifestación de opinión alguna de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o región, ni de sus autoridades, ni en relación con la delimitación de sus fronteras o límites.

Resumen

En 2003, después de tres años de continua contracción económica y destrucción generalizada, el territorio ocupado de Palestina se ha transformado en una "economía devastada por la guerra". Las secuelas económicas de la guerra individualizadas por la investigación comparada sobre economías en conflicto resultan útiles para la definición de la verdadera naturaleza de la crítica situación económica de los palestinos: el deterioro estructural y el crecimiento negativo sostenido; la pérdida de capacidad de exportación y el surgimiento de un déficit comercial insostenible; las presiones fiscales debido a los gastos que superan a los ingresos y el déficit presupuestario que aumenta; una reorientación hacia actividades no comerciales y la desestructuración de la economía; y el deterioro de los ingresos reales, el consumo y el ahorro per cápita, una mayor dependencia del exterior y un aumento de la pobreza. Las pérdidas de ingresos y el fuerte deterioro del capital material y humano entre 2000 y 2003 y los resultados de todos los sectores de la economía son coherentes con esta tipología de economía devastada por la guerra hasta el punto de que esta definición resulta fundamental para la formulación de las políticas y estrategias de recuperación y desarrollo.

El Estado de Palestina previsto en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debería intentar sacar provecho de todas las experiencias de desarrollo de utilidad y de las prácticas óptimas internacionales en la fase posterior al conflicto. El desarrollo económico y la política comercial deben basarse en una comprensión clara de las consecuencias de funcionar como una economía pequeña, sin litoral y devastada por la guerra, aunque tenga un conjunto de objetivos nacionales ambiciosos que alcanzar en el término de pocos años. Si bien se sigue necesitando, la asistencia de socorro ya no debe separarse de la asistencia para el desarrollo. A este respecto, el papel del sector empresarial palestino diezmado por la guerra y la incertidumbre adquiere especial relieve. La intensificación de su contribución a la ayuda al desarrollo también debería situarse en el contexto de una estrategia unida de desarrollo que tenga en cuenta los cambios estructurales que se han producido en la economía. En sus actividades de cooperación técnica para el pueblo palestino, la UNCTAD sigue prestando asistencia concreta para permitir que ese pueblo pueda enfrentarse en mejores condiciones a las dificultades mencionadas.

ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. LA ECONOMÍA PALESTINA DEVASTADA POR LA GUERRA, 2000-2003	1 - 34	4
A. Conflicto prolongado y economías devastadas por la guerra	2 - 7	4
B. Resultados macroeconómicos y evolución global.....	8 - 17	7
C. Respuesta del sector privado a la crisis: los hogares y las empresas	18 - 26	13
D. Vinculación entre la asistencia de socorro y el desarrollo: el papel del sector privado palestino.....	27 - 34	17
II. ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO	35 - 52	21
A. Marco, objetivos y actividades realizadas	35 - 37	21
B. Actividades operacionales en marcha.....	38 - 43	22
C. La respuesta de la UNCTAD a la crisis económica palestina: nuevas actividades propuestas	44 - 49	24
D. Movilización de recursos, coordinación y armonización	50 - 52	25
Cuadro 1: La economía palestina (Ribera Occidental y Faja de Gaza): indicadores clave de algunos años		9

Capítulo I

LA ECONOMÍA PALESTINA DEVASTADA POR LA GUERRA, 2000-2003

1. Aun más que en 2002, cuando la secretaría presentó su último informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino, tres factores imponen al desarrollo un obstáculo que es cuantitativamente distinto del que se conocía hasta el momento. El primero es el inicio de la aplicación de la "Hoja de ruta basada en el logro de progresos, para avanzar hacia una solución permanente, en que se prevean dos Estados, del conflicto israelopalestino", respaldada tanto por Israel como por Palestina, como marco de referencia para el período que se avecina¹. En la medida en que las partes logren dar los primeros pasos, el proceso de la hoja de ruta implicará la elaboración inmediata de una "hoja de ruta económica" que habrá de abordarse seriamente para que el proceso político tenga posibilidades de éxito. En segundo lugar, será preciso hacer frente a las repercusiones de los tres años de conflicto en la economía palestina. En la transición de una economía devastada por la guerra a una economía en desarrollo satisfactoria, el Estado de Palestina, como prevé la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debería poder beneficiarse de las experiencias en todo el mundo en materia de conjuntos de medidas de política adecuadas (e inadecuadas) a fin de que la economía se encauce hacia el crecimiento y el desarrollo sostenidos. En la transición desde el enfrentamiento actual a una situación posterior al conflicto, una tercera dificultad consiste en establecer una estrategia y política de desarrollo nacionales más coherentes, detalladas y prudentes. En todos estos sentidos, las actividades de investigación y operacionales de la UNCTAD son de interés para sus homólogos palestinos, según demuestra el aumento de solicitudes de asistencia de la UNCTAD hechas por la Autoridad Palestina, que se examina en el capítulo 2.

A. Conflicto prolongado y economías devastadas por la guerra

2. A mediados de 2003, el pueblo palestino llevaba décadas padeciendo condiciones negativas e inestables que han afectado a su desarrollo económico y social: primero bajo la ocupación militar israelí y desde 1994 con un gobierno palestino autónomo provisional y limitado, todo ello intercalado con períodos de prolongados levantamientos populares y enfrentamientos violentos, de los cuales el más reciente ha durado tres años. Estas condiciones han transformado efectivamente, en un grado que antes no era perceptible, los territorios palestinos ocupados en una "economía devastada por la guerra" con la mayoría de los rasgos más notables de muchas economías de guerra o de conflicto². Cabe definir la situación crítica de la

¹ De conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General, el término "Palestina" utilizado en este informe se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina tras los acuerdos de 1993-1994 con Israel. Las referencias al "Estado de Palestina" están en armonía con el concepto expresado en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad y en la "hoja de ruta".

² De conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General, en este informe los territorios palestinos ocupados corresponden a la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén oriental. En aras de la brevedad, también se emplea el término "territorio palestino" cuando procede. Salvo que se indique lo contrario, los datos sobre la economía palestina de este informe se aplican a la Faja de Gaza y a la Ribera Occidental, con exclusión de Jerusalén oriental.

economía palestina a causa de varios factores que siguen afectando a su funcionamiento en los siguientes términos:

- Acumulación de distorsiones y desequilibrios estructurales derivados de una integración desvirtuada con la economía israelí bajo una ocupación prolongada (1967-1993);
- Gran vulnerabilidad a las repercusiones de las crisis externas sucesivas (1988, 1991, 1993, 1996);
- Logros económicos incompletos y precarios del período transitorio (1994-2000); y
- Destrucción material y pérdida de ingresos en toda la economía experimentadas desde el estallido del conflicto armado continuado en 2000.

3. En la documentación reciente sobre los efectos de la guerra y el conflicto en las economías en desarrollo se destacan las hondas transformaciones experimentadas, que no se invierten al terminar las hostilidades³. La UNCTAD ha analizado esta tipología remitiéndose a 25 indicadores comparativos y los actuales resultados palestinos en las fases del conflicto de 1990 a 2003 que los afectan. Si bien en el período de 1990-1999 se observaron algunas tendencias contrarias, la economía palestina desde 2000 ha llegado a compartir muchos de los rasgos de una serie de economías en desarrollo en todo el mundo que han tenido que hacer frente y superar conflictos con un costo económico y social elevado.

4. Aunque un próximo estudio de la secretaría profundizará este análisis comparativo⁴, las conclusiones de un estudio exhaustivo de 20 países en desarrollo ponen de manifiesto las principales secuelas de la guerra, que resultan ser las más características de la economía palestina desde 2000⁵. Estas secuelas se suman a la muerte y lesiones y al altísimo costo humano sufrido como consecuencia de la disminución de las prestaciones públicas que afectan a las tasas de mortalidad, nutrición y salud:

- a) *Factores estructurales*: dependencia de unos pocos sectores de exportación; vulnerabilidad a crisis externas; agravamiento y generalización de la pobreza; consecuencias intersectoriales de la guerra; incertidumbre prolongada; destrucción material y deterioro; y desequilibrios de la balanza de pagos. *El crecimiento económico se ve afectado negativamente al otro lado de la frontera y los costos humanos se traducen por variaciones de las tasas de mortalidad infantil y los niveles de nutrición.*

³ De la amplia selección de documentos pertinentes sobre el tema, las aportaciones más recientes se pueden encontrar en F. Stewart y V. Fitzgerald (editores), *War and Underdevelopment*, Oxford, Queen Elizabeth House, 2001; y T. Brück, A. Grigsby y V. Fitzgerald, "Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries", Working Paper Number 45 (1), Oxford, Queen Elizabeth House, julio de 2000. Esta sección se basa fundamentalmente en estos últimos documentos.

⁴ UNCTAD, "The Palestinian war-torn economy: Bridging relief and development", de próxima aparición.

⁵ Brück, Grigsby y Fitzgerald, *op. cit.*, págs. 10 y 11.

- b) *Limitaciones externas:* crecimiento reducido de los ingresos por exportaciones; reducción de sus niveles absolutos; corrientes externas de recursos (ayuda humanitaria, presupuesto de apoyo) no determinadas por criterios económicos; aumento de los niveles de deuda con nuevos préstamos para pagar los atrasos; y surgimiento de mercados financieros paralelos y doble estructura de precios. *La capacidad de exportación tiende a disminuir, en tanto que la capacidad de importación se mantiene y se produce un déficit comercial insostenible.*
- c) *Limitaciones fiscales:* presión al alza en los gastos públicos; desajuste entre las asignaciones de recursos públicos reales y nominales; y reducción de la base de la renta pública. *Aunque la parte del producto interior bruto (PIB) correspondiente a los ingresos fiscales públicos se puede mantener en la guerra, los gastos superan a los ingresos y dan lugar a un aumento de los déficit presupuestarios.*
- d) *Respuesta del sector privado (empresas):* las actividades pasan de los bienes comercializables a los no comercializables; la respuesta es heterogénea, por cuanto las empresas privadas, las públicas y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) reducen las inversiones; fuga de capitales con una cartera de valores que pasa de activos fijos a no fijos y cambia de activos en moneda nacional a activos en divisas; y creación de cuasirrenta al desviarse la composición de las inversiones de los usos productivos. *Durante un período prolongado estos factores combinados pueden fomentar el paso a la desestructuración de la economía.*
- e) *Respuesta del sector privado (unidades familiares):* la demanda de consumo de las familias se enfrenta a un estrangulamiento de la oferta y da lugar a un debilitamiento de la inflación en el mercado oficial y a la inflación manifiesta en los mercados paralelos; la distribución de los ingresos reales de las familias empeora; los pobres, con menos acceso a cuasirrentas y a prestaciones sociales, costean la guerra; las pautas de empleo establecidas se desintegran; se produce una redistribución de la cartera de recursos laborales familiares y cambios radicales en la participación laboral. *En consecuencia, el consumo per cápita se reduce, a la vez que se registra una baja de los ahorros domésticos, que da lugar a una mayor dependencia de la ayuda externa.*

5. Entender la estructura y los resultados de la economía palestina en este contexto permite definir y analizar problemas y pautas arraigados desde una nueva perspectiva, y proponer conclusiones y deducciones útiles. En lenguaje llano, la siguiente serie de medidas de ayuda y las políticas posteriores al conflicto tendrán que ser cualitativamente distintas de las que acompañaron a las anteriores recuperaciones de las crisis y la agitación política. La euforia que sucedió a 1993 y la creencia ampliamente difundida de que había empezado una nueva era de la cooperación regional económica israelopalestina exigía un régimen de políticas económicas orientadas hacia el exterior y unas medidas internacionales de asistencia en consonancia con las prerrogativas políticas del proceso de paz. Incluso las sacudidas de 1996/1997 a las relaciones económicas israelopalestinas y el aumento de la presión interna para un mejor funcionamiento de la Autoridad Palestina fueron insuficientes para hacer comprender la necesidad de una importante reforma y reorientación políticas. Los resultados contradictorios de la evolución institucional y económica del período transitorio, en el que la Autoridad Palestina no pudo lograr en 2000 todo lo que se había previsto o esperado, se deterioraron aún más por el rápido

empeoramiento de la situación a partir de octubre de 2000. Aunque la atención de la Autoridad Palestina e internacional desde entonces ha estado totalmente centrada en la situación de urgencia humanitaria, todavía no se ha tomado en consideración la intensificación de los costos de desarrollo.

6. Por consiguiente, la próxima fase de rehabilitación económica y de "consolidación de la paz" en la región no puede tener como objetivo una simple vuelta a la situación anterior a 2000, cuyos puntos débiles prepararon el terreno para los acontecimientos que se han producido desde entonces. Si bien se sigue necesitando, la asistencia de socorro ya no debe separarse de la asistencia al desarrollo. Del mismo modo, en lugar de intentar una mera reforma de la Autoridad Palestina, que sólo tenía por fin desempeñar sus funciones durante un período transitorio y limitado, los esfuerzos deberían encaminarse a la creación de un proyecto, de las políticas y de las instituciones de un Estado de Palestina independiente, democrático y viable, como se pide en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad y la mencionada hoja de ruta. A este respecto, el nuevo Estado de Palestina debería tratar de sacar provecho de todas las experiencias de desarrollo pertinentes, así como de las prácticas internacionales óptimas.

7. Paralelamente a las medidas políticas y de seguridad de la hoja de ruta, la Autoridad Palestina ha propuesto que Israel adopte una serie de medidas económicas de facilitación para el rápido alivio de las dificultades que se intensificaron desde 2000. Mientras tanto, la política comercial y de desarrollo económico debe basarse en un entendimiento claro de las repercusiones para el nuevo Estado (en el curso de la fase III de la hoja de ruta, en el marco de sus fronteras provisionales) de funcionar como una economía pequeña, sin litoral, devastada por la guerra y no totalmente soberana, aunque tenga un conjunto de objetivos nacionales económicos y políticos ambiciosos que realizar en los próximos años. En el mismo sentido, cada vez es más necesario que la cooperación internacional para el desarrollo destinada al pueblo palestino sea determinada por la demanda, por un Gobierno palestino con plenas competencias y técnicamente capaz y una economía de mercado reconstruida y dinámica, hacia un concepto de desarrollo deseable, decidido por el propio pueblo palestino.

B. Resultados macroeconómicos y evolución global

8. Las restricciones a la circulación de bienes y personas causadas por la política de cierre y la contracción económica han tenido profundas repercusiones socioeconómicas por la fuerte caída del consumo privado y público, las inversiones, las exportaciones y las rentas del trabajo procedentes de Israel. Estas transformaciones se han visto reforzadas por las debilidades estructurales derivadas de una ocupación prolongada y de una vulnerabilidad en aumento. Los resultados económicos palestinos han demostrado una tendencia a la baja desde el estallido de los enfrentamientos en septiembre de 2000, y esa baja se intensificó a partir de marzo de 2002 cuando las medidas de seguridad israelíes y la política de cierre interno y externo impuesta al territorio palestino se intensificaron. El producto interior bruto (PIB) disminuyó en más del 22% en 2002, lo que se suma a la pérdida del 24% en 2001 (véase el cuadro 1). El crecimiento previsto para 2003 también es negativo. En términos reales, en los últimos 3 años, la economía palestina ha perdido todo el crecimiento que había obtenido

en los 15 años anteriores, con un PIB real que en la actualidad es inferior al nivel de 1986⁶. Además, la pérdida de ingresos nacionales desde septiembre de 2000 llegó a los 5.400 millones de dólares, más que el ingreso nacional bruto (INB) generado en todo el año 1999. Por consiguiente, el INB per cápita ha caído al 46% de su nivel de 1999, alcanzando los 755 dólares en 2002. En consecuencia, más de 2 millones de palestinos de los territorios ocupados viven ahora por debajo del umbral de la pobreza fijado en 2 dólares por día, en tanto que el promedio anual de la tasa de desempleo llegó a superar el nivel sin precedentes del 40%, y en la Faja de Gaza sobrepasó el 50%⁷.

9. Además de la pérdida de ingresos directos, los daños materiales que sufrió la economía palestina desde septiembre de 2002 hasta abril de 2003 se estiman en 370 millones de dólares, con un total acumulado de 1.100 millones de dólares desde octubre de 2000⁸. Los daños afectan a la infraestructura privada y pública, establecimientos, equipo y servicios, y representa una disminución radical del capital social existente y, por lo tanto, una contracción de la capacidad de oferta de la economía nacional. Esta merma impuesta de la capacidad productiva, unida al régimen de cierres y la caída sostenida de los ingresos, está creando efectivamente una economía de subsistencia que depende fuertemente de la agricultura y del sector no estructurado en forma de servicios menores y actividades comerciales y de búsqueda de rentas. Lo que queda del sector manufacturero palestino carece de acceso a los créditos necesarios para la reposición de capital y se enfrenta a unos costos prohibitivamente altos de producción y de las transacciones, hasta el punto de que cada vez tiene menos capacidad para competir en el plano interno con los productos importados de Israel.

10. Los efectos de la guerra también se reflejan en la transformación experimentada en la estructura de la economía. Con más de 27.000 empleos perdidos en el sector manufacturero, la contribución de éste a la economía bajó de un 16% en 1999 a un 14% estimado en 2002. La construcción redujo su cuota del PIB a la mitad al bajar al 6% en 2002. La agricultura, por otra parte, logró aumentar su contribución a la reducida economía de 2002; su cuota del PIB aumentó del 11% en 1999 al 15% en 2002. Del mismo modo, la cuota de la administración pública y otros servicios aumentó del 42 al 45%. El comercio y el turismo disminuyeron en una proporción que coincide con la de la economía y por lo tanto se mantuvieron en el 14% aproximadamente del PIB. Estos últimos datos indican que, aunque las repercusiones de la actual crisis en la economía y el empleo fueron más fuertes en los sectores manufacturero

⁶ Según la base de datos integrada palestina de la UNCTAD, el PIB real estimado en dólares de los Estados Unidos de 1997 era de 2.514 millones, mientras que el de 1986 era de 2.930 millones.

⁷ Según la definición más restrictiva del desempleo (OIT), que excluye a los que ya no buscan trabajo, la tasa media anual en la Ribera Occidental y en Gaza, en 2002, rondaba el 31%, cifra que también representa un nuevo punto culminante.

⁸ Fuente: Palestinian National Information Centre, *www.pnic.gov.ps*. El Banco Mundial informó de daños materiales en el período comprendido entre octubre de 2000 y agosto de 2002 por valor de 728 millones de dólares. Banco Mundial "Two years of Intifada, closures and Palestinian crisis: An assessment", Misión residente en la Ribera Occidental y Gaza, marzo de 2003.

y de la construcción, la agricultura y la administración pública pudieron soportar las presiones de la caída sostenida y mantuvieron los niveles mínimos de empleo y de demanda agregada, lo que protegió a la economía del derrumbe total.

11. No cabe duda de que una crisis económica de tal magnitud ha reducido los medios de subsistencia y el bienestar de todos los sectores de la sociedad palestina. No obstante, y aunque parezca increíble, la economía palestina sigue funcionando, aunque en escala mucho menor. Los principales motivos parecen ser tres: a) la resistencia que ha demostrado la sociedad palestina y las medidas de protección no oficiales y las respuestas innovadoras que ha elaborado para hacer frente a la crisis, probablemente el factor más notable de todos; b) la capacidad de la Autoridad Palestina para funcionar y emplear a un tercio de las personas que trabajan actualmente; y c) el aumento de las contribuciones de apoyo de los donantes para la solvencia presupuestaria y las actividades de socorro y de desarrollo.

Cuadro 1

La economía palestina (Ribera Occidental y Faja de Gaza): indicadores clave de algunos años

	1995	1999	2000	2001 ^{Est.}	2002 ^{Est.}
Resultados macroeconómicos					
PIB - millones de dólares EE.UU.	3.225	4.201	4.108	3.138	2.308
INB - millones de dólares EE.UU.	3.699	4.932	4.793	3.528	2.594
PIB per cápita en dólares EE.UU.	1.299	1.391	1.304	951	671
INB per cápita en dólares EE.UU.	1.490	1.633	1.522	1.069	755
Crecimiento real del PIB (porcentaje)	6,1	8,6	-5,6	-24,4	-22,1
Crecimiento real per cápita del INB (porcentaje)	7,9	4,1	-10,7	-26,8	-22,7
Absorción interna (porcentaje del PIB)	147,0	160,0	152,4	153,0	155,0
Inflación (IPC - porcentaje anual)	10,8	5,5	2,8	1,2	5,7
Población y mano de obra					
Población (millones)	2,48	3,02	3,15	3,30	3,44
Desempleo (porcentaje de la mano de obra)	18,2	11,8	14,1	25,5	31,3
Empleo total (miles)	417	588	597	508	486
En el sector público	51	103	115	122	125
En Israel y los asentamientos	68	135	116	70	50
Saldo presupuestario <i>(Porcentaje del PIB)</i>					
Ingresos fiscales públicos	13,2	23,7	23,1	8,6	13,0
Gastos corrientes	15,3	22,5	29,1	34,9	43,4
Total de gastos	25,5	29,9	34,3	41,9	52,2
Saldo ordinario	-2,1	1,2	-5,9	-26,3	-30,4
Saldo global	-12,3	-6,2	-11,1	-33,3	-39,2
Balanza de pagos <i>(Millones de dólares EE.UU.)</i>					
Exportaciones de bienes y servicios	499	684	657	329	197
Importaciones de bienes y servicios	2.176	3.353	2.926	2.103	1.671
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	-52,0	-63,6	-55,2	-56,5	-63,9
Balanza por cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-19,7	-31,7	-21,0	-21,2	-24,0
Balanza comercial con Israel (millones de dólares EE.UU.)	-1.388	-1.644	-1.583	-1.268	-1.047
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-43,0	-39,1	-38,5	-40,4	-45,4
Balanza por cuenta corriente de Israel (porcentaje del INB)	-21,1	-14,3	-15,8	-22,7	-27,1

	1995	1999	2000	2001 ^{Est.}	2002 ^{Est.}
Importaciones de Israel - consumo privado de la Autoridad Palestina (porcentaje)	56,5	52,4	52,5	50,4	54,5
Total del comercio de la Autoridad Palestina con Israel/total del comercio de Israel (porcentaje)	3,9	3,9	3,0	2,3	1,8
Comercio de la Autoridad Palestina con Israel/total del comercio de la Autoridad Palestina (porcentaje)	79,6	68,5	73,4	73,9	74,0

Fuentes: En todos los datos se excluye a Jerusalén oriental; los datos históricos proceden de la Oficina Central de Estadística Palestina; los datos sobre el comercio con Israel proceden de la Oficina Central de Estadística de Israel, *Boletín Mensual de Estadística*; los datos de 2001 y 2002 corresponden a estimaciones de la secretaría de la UNCTAD sobre la base de datos históricos y estimaciones del FMI, febrero de 2003. Los datos sobre los totales comerciales palestinos e israelíes corresponden a las mercancías y a los servicios imputables y no imputables a los factores.

12. Las estadísticas sobre el comercio palestino, con una absorción interna de más del 150% del PIB⁹, indican un déficit constante con un alto grado de dependencia de un solo asociado, y una excesiva filtración de recursos económicos en esa dirección¹⁰. Aunque tanto las importaciones como las exportaciones han disminuido a consecuencia de la crisis, la caída de las exportaciones ha sido más rápida que la de las importaciones. El déficit comercial palestino se estimó en 1.475 millones de dólares en 2002, aproximadamente un tercio menos que en 2000, y su proporción del PIB alcanzó el 64%, 9 puntos por encima del promedio del período 1995-2000. La balanza por cuenta corriente, que comprende los ingresos de la mano de obra procedentes del extranjero y las transferencias corrientes, arroja un déficit menor estimado en el 24% del PIB en 2002, cifra semejante al promedio histórico del período 1995-2000. Estos datos confirman el alto grado de filtración de recursos al mundo exterior, tendencia que debe invertirse para intensificar la eficacia de los fondos de los donantes en el proceso de desarrollo. De hecho, en el período 1995-2000 aproximadamente el 30% de las exportaciones palestinas eran reexportaciones, un hecho que indica, entre otras características de la composición de las exportaciones, el bajo valor añadido general de las exportaciones palestinas.

13. El valor total del comercio palestino (incluidos los servicios de la mano de obra) en 2002 representó menos del 2% del valor total del comercio exterior israelí (en comparación con más del 5% hace diez años). Por otra parte, el comercio de los palestinos con Israel representó el 74% del valor total del comercio palestino (en comparación con el 90% de hace diez años). Estas cifras destacan la creciente insignificancia del comercio con la economía palestina para la

⁹ La absorción interna es la demanda interna total (por oposición a la agregada), es decir, la suma del consumo y la inversión públicos y privados. Un coeficiente de absorción interna respecto del PIB superior a la unidad significa que la capacidad productiva de la economía no llega a satisfacer la demanda interna y que la diferencia se cubre con importaciones.

¹⁰ La "filtración" refleja el grado en que los recursos económicos pasan de la economía nacional al resto del mundo por la persistencia del déficit por cuenta corriente. Cuanto más grande sea el déficit, mayor será el grado de filtración y el nivel de dependencia de las importaciones para satisfacer la demanda interna. En el caso de Palestina, lo que importa es que una parte considerable de esta filtración va en dirección de Israel.

economía más avanzada de Israel, que ocupa una posición totalmente distinta en la economía mundial¹¹. Esto significa que es necesario reexaminar los imperativos de la integración, que fueron tan decisivos en la concepción del período transitorio (unión semiaduanera) del régimen comercial israelopalestino. Estos datos también son reflejo del grado de vulnerabilidad de la economía palestina a los impactos externos como el efecto de la liberalización del comercio israelí en la década de 1990 o el giro de Israel hacia la utilización de mano de obra extranjera no palestina, cuya demanda ha llegado a los cientos de miles. Esta vulnerabilidad va en aumento y el espacio de las políticas de la Autoridad Palestina para evitar estas conmociones se reduce por la ausencia de una moneda nacional y la imposibilidad de recurrir a una política cambiaria y monetaria.

14. La dependencia palestina de la economía israelí también se ve claramente en la proporción de las importaciones palestinas procedentes de Israel en el consumo interno privado que, en 2002, se estimó en el 55%. Mientras tanto el déficit comercial palestino con Israel representa el 71% del déficit comercial total. Desde el punto de vista del déficit comercial y financiero, estas cifras indican que aproximadamente el 70% de los préstamos del extranjero (fundamentalmente de los fondos de apoyo de los donantes en este caso) necesarios para financiar el desequilibrio del comercio bilateral de mercancías se destina a pagar las importaciones desde Israel. La estadística más reveladora al respecto es el coeficiente entre el déficit comercial palestino con Israel y el PIB palestino. En 2002 esta cifra se estimó en el 45%, lo que significa que por cada dólar producido internamente, 45 céntimos se transfieren a la economía israelí. Las consecuencias para el desarrollo y los programas de creación de empleo de los palestinos son importantes ya que, en las actuales circunstancias, no se puede esperar que los fondos que los donantes aportan a la economía palestina tengan un efecto multiplicador de los ingresos, positivo y perceptible, en el territorio palestino. Por el contrario, el efecto multiplicador positivo de estos fondos repercute en la economía israelí.

15. Las condiciones fiscales creadas por la crisis también son típicas de las características de una economía destruida por la guerra, con ingresos reducidos, un aumento de la presión sobre los gastos y una fuerte dependencia de la financiación con déficit. El déficit de la Autoridad Palestina pasó vertiginosamente del 6% del PIB en 1999 al 39% en 2002. Mientras que los gastos aumentaban del 30% en 1999 al 52% en 2002, los ingresos se desmoronaron, pasando del 24 al 13% del PIB. En lo que respecta a los gastos, las necesidades de la Autoridad Palestina aumentaron desde 2000 como resultado de la generalización de la pobreza, el gran número de víctimas y la destrucción material causada por las incursiones de Israel. En cuanto a los ingresos, la caída se debe a dos factores: a) la contracción de la base imponible interna y el deterioro de la administración de recaudación de impuestos; y b) la retención de los impuestos de aduanas, especiales y sobre el valor añadido (IVA) recaudados por Israel por cuenta de la Autoridad Palestina.

¹¹ El PIB per cápita de Israel era 15,4 veces mayor que el palestino en 2000, habiéndose producido un aumento de ese desequilibrio desde el nivel de 13,5 veces mayor alcanzado en 1995.

16. El déficit presupuestario en 2002 fue financiado con los 464 millones de dólares que aportaron los donantes al presupuesto, en su mayor parte la Liga de los Estados Árabes, así como la Unión Europea y el Banco Mundial¹². Pese a la ayuda presupuestaria, la Autoridad Palestina acumuló pagos atrasados a proveedores del sector privado por un total de 415 millones de dólares y deudas por valor de 65 millones de dólares a los bancos nacionales. A fines de 2002, los ingresos de la Autoridad Palestina que Israel seguía reteniendo se estimaban en 700 millones de dólares, y la liberación de esos fondos es una de las pocas medidas económicas expresas que figuran en la hoja de ruta. Mientras tanto, Israel ha reanudado las corrientes mensuales de liquidación de ingresos corrientes de la Autoridad Palestina. Teniendo en cuenta que, en el presupuesto de 2003, la Autoridad Palestina ha recortado los gastos no salariales de los ministerios de ejecución en casi el 50%, se espera que este año mejore el saldo presupuestario. No obstante, la viabilidad de su presupuesto dependerá de manera decisiva de la aceleración de la entrega de las rentas fiscales retenidas y de la financiación continuada de los donantes.

17. Además de la deuda interna a corto plazo, la Autoridad Palestina había acumulado a fines de 2002 una deuda externa por un monto de 855 millones de dólares, que es la deuda pendiente desembolsada de un total de compromisos de préstamo de 1.236 millones de dólares. La mayor parte de esta deuda se acumuló en los últimos tres años, y más del 47% son préstamos de la Liga de los Estados Árabes de contribución al presupuesto de 2002. Aunque casi el 75% de la deuda externa fue contraída con acreedores multilaterales, el servicio de la deuda será una carga adicional en el presupuesto. Aun cuando la mayoría de los préstamos todavía están en período de gracia, los pagos de intereses y el servicio de la deuda aumentaron de 1,4 millones de dólares en 1998 a 3,8 millones de dólares en 2002, con atrasos acumulados por un monto de 2,4 millones de dólares. Si se mantienen los niveles actuales, las proyecciones del servicio de la deuda indican un aumento pronunciado en las obligaciones futuras con los acreedores extranjeros. Los pagos del principal y de los intereses ascenderán a 28 millones de dólares en 2004 y aumentarán a 55 millones de dólares en 2007¹³. Por este motivo y porque muchos de los proyectos financiados con créditos resultaron necesarios a causa de la crisis o perjudicados por ésta, cabe esperar que la Autoridad Palestina pida a los acreedores que consideren la posibilidad de condonar la deuda pendiente. Semejante medida sería conforme a los criterios preconizados para otras economías devastadas por la guerra y podría ayudar a la Autoridad Palestina a hacer frente a las necesidades de socorro, a la vez que volvería a centrar la atención en las prioridades del desarrollo en la etapa de reconstrucción posterior al conflicto.

¹² Fondo Monetario Internacional, "Budgetary prospects: The impact of economic decline and the role of donor assistance", nota inédita, presentada en la reunión del Comité Especial de Enlace celebrada en Lancaster House, Londres, el 18 de febrero de 2003; y FMI "Budgetary policy in the WBG, 1st quarter 2003", nota inédita, Washington D.C., mayo de 2003.

¹³ UNCTAD, "Report on public debt management in the Palestinian Authority", proyecto de informe preparado por el programa del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE).

C. Respuesta del sector privado a la crisis: los hogares y las empresas

18. La continua disminución de los ingresos desde el año 2000 ha agotado realmente las estrategias defensivas de los hogares palestinos y ha generalizado las condiciones de pobreza y miseria. Para finales de marzo de 2003, el ingreso familiar medio mensual había alcanzado su nivel más bajo desde octubre de 2000 al registrar una disminución del 44%. Aproximadamente el 47% de los hogares ha perdido más del 50% de su ingreso y los que viven por debajo del umbral de la pobreza (390 dólares por mes por familia de seis personas) representaban el 63% de la sociedad palestina en marzo de 2003¹⁴.

19. La reducción de los gastos para atender necesidades básicas se ha convertido en la principal estrategia de prácticamente el 70% de los hogares. De hecho, las familias redujeron el consumo de alimentos en un 86% durante el período de marzo de 2002 a marzo de 2003 y aplazaron el pago de servicios públicos en un 60%. Al mismo tiempo, las familias se están endeudando cada vez más, ya que el 63% depende de préstamos de familiares y amigos para poder subsistir. La crisis ha obligado también al 20% de las familias a recurrir a estrategias defensivas "destructivas", como la venta de sus bienes de producción y joyas, con lo cual agotan de manera irreversible sus fuentes de subsistencia¹⁵. Además, el trabajo infantil ha surgido como otro mecanismo frente a la vulnerabilidad, lo que reduce la productividad futura y aumenta las probabilidades de que la pobreza se transmita de una generación a otra. Según una fuente, el trabajo infantil se duplicó, al pasar de un 10% de los hogares en diciembre de 2001 a un 20% en diciembre de 2002, cuando más niños abandonaron la escuela para contribuir al ingreso familiar¹⁶. En esas circunstancias, para finales de marzo de 2003 el 42% de las familias se encontraba en la indigencia y pasó a depender de la asistencia humanitaria para subsistir¹⁷. Se determinó que sólo el 16% estaba en condiciones de hacer frente a la situación durante un año más, mientras que el 79% se encontraba en una grave necesidad de asistencia.

20. A nivel empresarial, el efecto de la disminución de los ingresos se ha agravado con las medidas restrictivas sin precedentes que han contribuido a debilitar las perspectivas de desarrollo de la economía. Esas medidas han contribuido en particular al aumento de los gastos de transporte, especialmente en la Ribera Occidental, lo que hace que el costo de las actividades comerciales resulte prohibitivo. Para finales del año 2002, el índice de precios de consumo (IPC) para el transporte y las comunicaciones registró un aumento anual del 22%¹⁸. Los comerciantes incurren en gastos considerables por las mercancías dañadas, ya que se

¹⁴ Oficina Central de Estadística de Palestina (PCBS), "Impact of the Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households - 5th round: April - May 2003", Ramallah, 2003.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ R. Bocco y otros, "Palestinian public perceptions on their living conditions and the role of international aid during the second Intifada". Quinto informe del Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo (IUED), Universidad de Ginebra, diciembre de 2002.

¹⁷ PCBS, *op. cit.*

¹⁸ PCBS, "Annual Consumer Price Index: 2001-2002", en www.pcbs.org.

ven obligados a tomar otros caminos más largos, con curvas e inseguros para eludir los cierres internos. Entre tanto, las empresas palestinas se ven amenazadas con perder la parte del mercado que han alcanzado, especialmente con respecto a las empresas israelíes que tienen más fácil acceso a los mercados internos¹⁹. Las empresas que participan en el comercio internacional incurren en gastos adicionales debido a los procedimientos de transporte más estrictos a que se ven sometidos en los cruces de frontera con Jordania, Egipto e Israel, los cuales limitan el tipo de vehículos y las rutas que pueden utilizar las empresas palestinas²⁰. Además, las empresas palestinas no tienen suficiente capacidad financiera debido a las estrictas políticas de préstamo de los bancos²¹.

21. Las empresas palestinas tienen una capacidad limitada para resistir las consecuencias de un entorno económico tan desfavorable. En esa economía predominan las microempresas, empresas familiares en las que trabajan menos de 5 personas. Esas empresas constituyen el 90% aproximadamente del total de las empresas registradas que funcionaban en 1999 y empleaban a cerca del 56% de la fuerza de trabajo del sector privado. El mismo año, las pequeñas empresas, con 5 a 9 empleados, representaban aproximadamente un 9% de todas las empresas y empleaban a un 28% de la mano de obra nacional, mientras que las empresas medianas, con 20 a 50 empleados, representaban menos del 1% del total de las empresas²². Aproximadamente el 90% de las empresas se dedican a actividades manufactureras tradicionales con gran intensidad de mano de obra, en particular relacionadas con la producción de alimentos y bebidas, muebles, calzado, textiles, ropa y materiales de construcción. En 1999 esas empresas registraron una baja relación capital-trabajo de 6.320 dólares, una limitada base de activos de 433 millones de dólares y una tasa neta de inversión de menos de un 1% una vez deducida la depreciación²³. Además, las empresas, en su mayoría, dependen mucho de Israel para la obtención de materias primas y equipo; por ejemplo, el sector de los textiles obtiene hasta un 86% de sus materias primas de Israel²⁴.

¹⁹ Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (OCENU), "The impact of closure and other mobility restrictions on Palestinian productive activities, 1 January - 30 June 2002", Gaza, 2002.

²⁰ UNCTAD, "The Palestinian war-torn economy: Briefing relief and development"; de próxima aparición.

²¹ OCENU, "Closure, Palestinian productive activities and short to medium-term policy options", informe anual 2002, Gaza, abril de 2003.

²² PCBS, "Number of establishments and employees by employment size category in the Palestinian Territory", datos inéditos, Ramallah.

²³ PCBS, "Industrial Survey - 1999", Ramallah, 2001.

²⁴ Cifras basadas en la encuesta PCBS/UNCTAD sobre las PYMES de Palestina. La encuesta se basa en una muestra aleatoria estratificada de las PYMES que se dedican a la explotación de minas y canteras, actividades manufactureras, la construcción, la hostelería y la restauración y la propiedad inmobiliaria. Los subsectores fueron seleccionados sobre la base de su contribución al empleo y la producción en su totalidad. La muestra abarcó a 782 empresas, que representaban

22. Las empresas que se dedican a actividades de alto valor añadido son una minoría, y se concentran en los subsectores de los productos farmacéuticos, los textiles, la elaboración de alimentos y la tecnología de la información (TI). Estas son industrias muy intensivas en tecnología y cuentan con una base de capitalización elevada, que en el año 2002 se calculaba en 1.900 millones de dólares²⁵. En ese mismo año sólo 232 empresas participaron en el comercio internacional. Estas eran en su mayoría empresas medianas, dedicadas principalmente a la producción manufacturera, la tecnología de la información y los servicios²⁶. El prolongado conflicto ha agravado las deficiencias estructurales de esas empresas, lo que ha socavado la capacidad de oferta del sector industrial en su conjunto.

23. De acuerdo con el estudio sobre las PYMES realizado en 2002 por la Oficina Central de Estadística de Palestina (PCBS) y la secretaría de la UNCTAD, la reducción en el número de personas empleadas por las pequeñas empresas de los sectores manufacturero, de la construcción, hotelero y de la restauración, y de la propiedad inmobiliaria entre junio de 2001 y junio de 2002 osciló entre un 14 y 27%, mientras que la reducción en la remuneración total osciló entre un 30 y un 43%. Las empresas del sector de los textiles se vieron particularmente afectadas; el número total de empleados se redujo en 27% y la remuneración total en 42%. El número de personas contratadas en pequeños hoteles y restaurantes así como en el sector de la propiedad inmobiliaria no varió, aunque el nivel de la remuneración en el primer sector mencionado se redujo en un 31%. El número de personas empleadas en empresas medianas registró una ligera disminución, salvo en las empresas de explotación de minas y canteras, donde se registró una disminución del 17% en el empleo y del 25% en la remuneración. En cambio, las empresas medianas de elaboración de alimentos y bebidas registraron un aumento del 13% en el empleo total y un aumento del 36% en la remuneración total, crecimiento que reflejó un aumento en la demanda de productos de esos sectores, ya que los palestinos sustituían los productos israelíes por productos locales cuando era posible. Las empresas dedicadas a actividades con gran intensidad de capital (por ejemplo, la tecnología de la información y los productos farmacéuticos) resultaron ser más resistentes a la crisis económica generalizada²⁷.

el 21% del total de PYMES que se dedicaban a esas actividades (3.762 empresas). Los resultados de la encuesta se publicarán en un futuro estudio sobre las perspectivas de desarrollo de las PYMES de Palestina.

²⁵ Federación de Industrias de Palestina (PFI) y Centro de Comercio de Palestina (Paltrade), "Private sector needs assessment: Industrial sector survey", estudio preparado en cooperación con el Programa de acceso a los mercados/DAI, proyecto financiado por USAID, Ramallah, septiembre de 2002.

²⁶ Centro de Comercio de Palestina (Paltrade), "Palestinian exporting companies: Assessment of damage incurred by the Palestinian exporting companies during the 2000-2002 period", Ramallah, septiembre de 2002.

²⁷ PFI y Paltrade "Private sector needs assessment: Industrial sector survey" estudio preparado en cooperación con el Programa de acceso a los mercados/DAI, proyecto financiado por USAID, Ramallah, septiembre de 2002.

24. Sin embargo, la perseverancia de las empresas más grandes no compensó la importante reducción general del volumen medio de las empresas palestinas y la expansión del sector de las microempresas con menos de 5 empleados. De acuerdo con el estudio realizado en 2001, el número de microempresas aumentó en un 28% entre 2000 y 2001, mientras que el número de empresas pequeñas (con 5 a 9 empleados) se redujo en un 29%²⁸. El número de empresas pequeñas, con 10 a 25 empleados, también se redujo en un 24%, y el número de empresas medianas, con 26 a 50 empleados, se redujo en un 49%. Las grandes empresas también se vieron fuertemente afectadas, ya que experimentaron una reducción del 48%.

25. Otra estrategia defensiva perjudicial que se ha generalizado es la reducción del horario de trabajo. El promedio de horas de trabajo en las empresas incluidas en el último estudio se redujo de 11 horas antes de la crisis a 6,23 a finales de 2001. Por consiguiente, para octubre de 2002 más del 60% de las empresas utilizaban solamente un 30% de su capacidad de producción, lo que creó una nueva presión alcista sobre los costos de producción, ya muy elevados²⁹. Además, cada vez más empresas utilizan vehículos matriculados en Israel para transportar sus mercancías a ciudades y pueblos cercanos a fin de proteger su cuota de mercado³⁰. Algunas empresas, especialmente de mayoristas, recurren a aumentar sus existencias para garantizar una entrega rápida de las mercancías, mientras que otras han construido o alquilado nuevas instalaciones de almacenamiento en distintas localidades de la Ribera Occidental para tener acceso a los principales pueblos y ciudades³¹. Las empresas que se dedican al comercio exterior también alquilan vehículos israelíes para transportar sus mercancías desde las fábricas y hacia ellas, con un costo que supera con mucho el de la utilización de los camiones de la fábrica³².

²⁸ Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura de Palestina (FPCCIA), "Role of small businesses in the Palestinian economy and impact of recent Israeli economic sanctions and measures", Jerusalén, diciembre de 2000.

²⁹ Véase PFI y Paltrade, "Private sector needs assessment: Industrial sector survey", estudio preparado en colaboración con el Programa de acceso a los mercados/DAI, proyecto financiado por USAID, Ramallah, septiembre de 2000; y Paltrade, "Palestinian exporting companies: Assessment of damage incurred by the Palestinian exporting companies during the 2000-2002 period", Ramallah, septiembre de 2002.

³⁰ Por ejemplo, el costo del transporte de mercancías de Ramallah a Nablus en un vehículo inscrito en Israel se triplicó, pasando de 400 NSI por remesa a principios de 2000 a 1.200 NSI en febrero de 2003. Véase OCENU, "Closure, Palestinian productive activities and short to medium-term policy options", informe anual 2002, Gaza, abril de 2003.

³¹ OCENU, "The impact of closure and other mobility restrictions on Palestinian productive activities, 1 January - 30 June 2002", Gaza, 2002.

³² R. A. Vadirieso y otros, *West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects, and Policies*, Washington D.C., FMI, 2001.

26. Esas respuestas, junto con el alto grado de incertidumbre reinante, han dado lugar a una considerable reducción de las actividades de inversión y a una disminución en la inscripción de nuevas compañías de aproximadamente un 21% entre 2000 y 2002³³. Alrededor del 19% de las PYMES a que se refiere el estudio de la PCBS/UNCTAD habían cancelado, para junio de 2002, sus planes de expansión, mientras que el 23% decidió aplazar dichos planes con la esperanza de ejecutarlos una vez que se estabilizara la situación. Ello ha dado por resultado una reducción de los activos del sector industrial, con lo cual se han limitado las perspectivas de crecimiento de las empresas. Para finales de 2001, la formación bruta de capital fijo de las PYMES se había reducido en un 25% en comparación con 1999³⁴. El 17% de las empresas estudiadas agotaron todas las estrategias defensivas y se vieron obligadas a cerrar en septiembre de 2002³⁵.

D. Vinculación entre la asistencia de socorro y el desarrollo: el papel del sector privado palestino

27. Como se señala en el informe de 2002 de la UNCTAD, la Autoridad Palestina debería, con el apoyo de la comunidad internacional, tratar de vincular la asistencia de socorro de emergencia con los objetivos de desarrollo a largo plazo a fin de fortalecer la capacidad de reactivación de la economía y situarla en el camino de la recuperación sostenida³⁶. El sector privado desempeña un papel importante al respecto, en su carácter de fuente principal de nuevas inversiones, trabajo e ingresos. De hecho, las experiencias de otras economías asoladas por la guerra demuestran que si el sector privado no restablece y fortalece su capacidad de oferta no se podrá lograr la reconstrucción ni el crecimiento subsiguiente en gran escala y la pobreza seguirá siendo generalizada e intensa³⁷. Sin embargo, hasta ahora el desarrollo del sector privado ha recibido muy poca atención de la comunidad de donantes, y ocupa el último lugar respecto de sus compromisos y gastos totales. Se calcula que durante el período 1999-2001 la proporción de

³³ OCENU, "Closure, Palestinian productive activities and short to medium-term policy options", informe anual 2002, Gaza, abril de 2003.

³⁴ PCBS, estadísticas inéditas.

³⁵ FPCCIA, "Role of small businesses in the Palestinian economy and impact of recent Israeli economic sanctions and measures", Jerusalén, diciembre de 2001.

³⁶ UNCTAD, "Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino", preparado por la secretaria de la UNCTAD para la Junta de Comercio y Desarrollo en su 49º período de sesiones, Ginebra, 7 a 18 de octubre de 2002.

³⁷ T. Addison, "Reconstruction from war in Africa: Communities, entrepreneurs and states", Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, 6 de febrero de 2001; véase también Brück, Grigsby y V. Fitzgerald (editores), *War and Underdevelopment*, Oxford, Queen Elizabeth House, 2001; y T. Brück, A. Grigsby y V. Fitzgerald, "Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries", Working Paper Number 45 (1), Oxford, Queen Elizabeth House, julio de 2000.

recursos de este sector procedente de la comunidad de donantes fue sólo del 14%, lo que equivale a 152 millones de dólares aproximadamente³⁸.

28. La crisis económica generalizada ha demostrado la urgente necesidad de evaluar cuidadosamente ciertos aspectos de las futuras estrategias y políticas de desarrollo. A ese respecto cabe destacar la rapidez con que se ha producido el proceso de liberalización del comercio y con que se ha pasado de una etapa a otra de él. Los efectos negativos iniciales de esas políticas pueden en realidad socavar las actividades de reconstrucción al debilitar la capacidad de respuesta del sector privado³⁹. Igualmente importante es la necesidad de prestar mucha atención a la calidad y la estructura del crecimiento, y no sólo a su tasa. En todo caso, las altas tasas de crecimiento registradas en los años inmediatamente anteriores a la crisis fueron generadas principalmente por fuentes de ingreso no sostenibles basadas en la asistencia de los donantes y en la exportación de servicios de mano de obra a Israel.

29. Las cuestiones normativas que están en juego son amplias y complejas, y abarcan aspectos macroeconómicos como las políticas fiscales y comerciales y las sectoriales, por ejemplo la gestión del sector financiero. A los efectos del presente informe, basta con señalar algunas cuestiones que se han puesto especialmente de manifiesto a la luz de la crisis actual. A este respecto, cabe señalar ante todo la necesidad de formular una política sectorial e industrial que oriente el proceso de rehabilitación y desarrollo del diezmado sector empresarial palestino y de completar dicha política con programas apropiados de mejoramiento del empleo, incentivos a las inversiones y proyectos de infraestructura institucional destinados a sectores específicos que puedan asumir la función de "motores de la economía" así como a los sectores estratégicamente importantes. En este contexto, la Autoridad Palestina deberá establecer prioridades sectoriales y elaborar sus nuevas políticas comerciales y en materia de trabajo basándose en una visión económica que tenga objetivos cuantificables, viables, con plazos precisos y definidos por sectores.

30. Ese marco estratégico debería también tener en cuenta las condiciones políticas, y aunque los objetivos cuantificables cambien según las condiciones políticas y de seguridad existentes, el enfoque y la prioridad sectorial deben mantenerse. Ello contribuirá a consolidar las medidas de socorro encaminadas a lograr objetivos cuantificables incluso en condiciones políticamente inestables. Hasta ahora, la Autoridad Palestina se ha centrado principalmente en desarrollar su política comercial separadamente de su política industrial. En todo caso, la ausencia de sinergias entre esos dos sectores impedirá volver a crear mercados y empleo o atraer el nivel de inversiones necesario. Esas sinergias permitirían adoptar medidas de apoyo para sectores específicos y al mismo tiempo sentar las bases para desarrollar nuevas actividades que

³⁸ PCBS, estadísticas inéditas.

³⁹ Esto ha sucedido particularmente en Mozambique, donde el sector manufacturero no pudo competir con la avalancha de importaciones como consecuencia del rápido y radical proceso de liberalización del comercio durante la primera etapa de las actividades de reconstrucción. Brück, Grigsby y Fitzgerald, "Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries", Working Paper Number 45 (1), Oxford, Queen Elizabeth House, julio de 2000.

conduzcan a la diversificación de la base industrial con miras a elevar el valor añadido de los productos de acuerdo con las prioridades sectoriales⁴⁰.

31. El aumento de la contribución del sector privado a la asistencia de socorro para el desarrollo debería también contemplarse en el contexto de una estrategia de desarrollo coherente, es decir, que tenga en cuenta los cambios estructurales mencionados que se han producido en la economía. Uno de los principales problemas que plantean esos cambios desde el punto de vista del desarrollo es la elevada tasa de desempleo, debido a lo cual una proporción considerable de la población que perdió su empleo quizás no pueda reintegrarse en la fuerza de trabajo cuando se estabilice la situación. Ese es particularmente el caso de las personas que antes trabajaban en Israel y cuyos conocimientos técnicos están orientados a satisfacer las necesidades del mercado de trabajo israelí, especialmente en el sector de la construcción. A ello cabe agregar la carencia de capacidad de la base industrial y los daños causados a la infraestructura y las redes comerciales.

32. Para rehabilitar el sector privado es fundamental la recuperación y la ampliación de la base de exportaciones a fin de generar los ingresos en divisas necesarios para sufragar las importaciones al nivel actual, reducir las pérdidas económicas, pagar el servicio de la deuda y finalmente financiar las inversiones necesarias para lograr el crecimiento. Igualmente importante es el fortalecimiento de las instituciones de apoyo a los mercados, especialmente las que se ocupan de las PYMES, así como la elaboración de sistemas para la financiación de esas empresas. De hecho, las PYMES desempeñaron un papel destacado en la reconstrucción y la modernización de las economías europeas después de la segunda guerra mundial, especialmente en Alemania e Italia. Las PYMES palestinas pueden desempeñar una función similar en las fases tanto de reconstrucción como de desarrollo.

33. Otra cuestión que debe examinarse con detenimiento es la de las políticas actuales en el sector laboral. De hecho, es posible que los conocimientos técnicos de una importante proporción de la fuerza de trabajo palestina resulten obsoletos con la reestructuración de la economía durante la próxima fase de crecimiento. A menos que se proporcione readiestramiento a la fuerza de trabajo y que sus conocimientos técnicos se actualicen de manera adecuada para los mercados de trabajo del futuro, la economía seguirá generando altas tasas de desempleo. La política de trabajo debe establecer un marco de desarrollo del capital humano que se ajuste a las prioridades sectoriales de la estrategia de desarrollo, creando al mismo tiempo una red de seguridad para los desempleados y los pobres. Ello podría lograrse mediante el establecimiento de un amplio programa de prestaciones de desempleo, que incluya un seguro de desempleo, programas de préstamos subvencionados y empresas con capital de riesgo, así como programas de readiestramiento.

⁴⁰ *Ibíd.*

34. Los programas de apoyo a las PYMES, en el contexto de una amplia estrategia de desarrollo, requieren ante todo el establecimiento de prioridades y objetivos sectoriales claramente definidos, la rehabilitación de las instituciones de la Autoridad Palestina y medidas concertadas por las distintas partes interesadas, entre ellas el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los donantes y los organismos internacionales de desarrollo. A corto plazo las PYMES constituyen una fuente importante de empleo, dado el bajo costo que se atribuye a la creación de empleo en esas empresas, especialmente aquellas con gran intensidad de mano de obra. A largo plazo, constituyen un semillero sostenible de nuevas actividades, especialmente en el ámbito de la tecnología de la información y de otros servicios basados en los conocimientos⁴¹.

⁴¹ *Ibíd.*

Capítulo II

ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

A. Marco, objetivos y actividades realizadas

35. De conformidad con las disposiciones del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas para el período 2002-2005, el párrafo 167 del Plan de Acción de Bangkok y las resoluciones de la Asamblea General 56/111 y 43/178, la UNCTAD ha intensificado su asistencia al pueblo palestino, en estrecha colaboración con Palestina. Desde que la UNCTAD inició su cooperación técnica con la Autoridad Palestina en 1995 las actividades operacionales y de investigación se han extendido a la mayoría de las esferas de competencia de la UNCTAD. El programa de la secretaría prevé la prestación de asistencia concreta a fin de fortalecer la capacidad para lograr una gestión y una formulación eficaces de las políticas económicas y la creación de un entorno propicio para el sector privado. Por consiguiente, la cooperación técnica con la Autoridad Palestina se centra en los cuatro grupos de temas siguientes: a) políticas y estrategias comerciales; b) facilitación del comercio y logística; c) finanzas y desarrollo; y d) empresas, inversiones y políticas de competencia.

36. La asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino pretende responder al objetivo de la Autoridad Palestina de crear la capacidad y la infraestructura institucionales necesarias para una economía viable basada en el mercado que pueda generar un crecimiento sostenido. La secretaría, en coordinación con otros organismos internacionales, ha respondido de manera positiva a las peticiones de asistencia de la Autoridad Palestina, desarrollando actividades concretas en sus esferas de competencia, las cuales han servido de apoyo eficaz a los esfuerzos de la Autoridad Palestina por alcanzar sus objetivos. Sin embargo, la crisis que se vive desde el año 2000 y las graves dificultades económicas que ésta ha ocasionado han impuesto una nueva realidad en la que es necesario generar sinergias dinámicas entre la rehabilitación, la reconstrucción y las necesidades estratégicas para el desarrollo. Este marco de referencia sirvió de orientación para el programa de asistencia técnica de la UNCTAD correspondiente al período 2002-2003.

37. La intensificación del conflicto en el territorio palestino ocupado ha interrumpido el proceso de desarrollo y ha dificultado cada vez más la prestación de asistencia técnica, especialmente debido a las restricciones impuestas a la movilidad de los pasantes y el personal de proyectos así como al desplazamiento de los expertos de la UNCTAD sobre el terreno. A pesar de esas condiciones, la UNCTAD pudo, actuando en forma selectiva y flexible, concluir la primera fase de un importante proyecto de asistencia técnica y lograr progresos concretos en otros cuatro, según se señala a continuación. Si bien las condiciones sobre el terreno obligaron a la secretaría a suspender la investigación sobre un "Plan general palestino para el desarrollo del comercio de servicios en un contexto multilateral", la UNCTAD, en respuesta a una petición de la Autoridad Palestina, contribuyó a una iniciativa para prestar apoyo a la industria palestina del aceite de oliva mediante el comercio internacional y el acceso a mercados específicos. Además, a petición de la Autoridad Palestina, la secretaría prestó servicios de asesoramiento (sobre todo a distancia), en forma de recomendaciones, observaciones, una misión e informes sobre varias esferas relacionadas con la política económica y el comercio. El asesoramiento sobre la política económica consistió concretamente en lo siguiente:

- Propuestas con respecto a las medidas de facilitación que debe adoptar Israel en materia económica, presentadas por la Autoridad Palestina como parte de las medidas de fomento de la confianza;
- Un estudio del Banco Mundial sobre las opciones de política a largo plazo para la economía palestina;
- Estudios sobre políticas de comercio y desarrollo que se están realizando en el Instituto de Investigación de Políticas Económicas de Palestina (MAS);
- Una hoja de ruta para la Autoridad Palestina que le permita ajustarse al sistema de comercio multilateral;
- Estudios del Programa de políticas económicas (EPP) sobre las opciones de política arancelaria para Palestina.

B. Actividades operacionales en marcha

38. **Políticas y estrategias comerciales.** Las consultas entre la secretaría y el Ministerio de Economía Nacional se han intensificado y la UNCTAD ha prestado servicios de asesoramiento sobre una reacción rápida a las cuestiones que se planteen en las esferas mencionadas. El propósito de ello ha sido señalar a los encargados de la formulación de políticas de Palestina los efectos de otros posibles acuerdos sobre políticas comerciales que se ajusten a las condiciones económicas actuales y a un marco de políticas comerciales en proceso de liberalización. El Ministerio de Economía Nacional también está examinando con la secretaría la posibilidad de ejecutar la siguiente fase del programa de política económica de la Autoridad Palestina (EPP IV). Entretanto, el Ministerio y los posibles donantes están considerando la posibilidad de establecer un programa de capacitación de la UNCTAD para apoyar la creación de un grupo de tareas nacional de la Autoridad Palestina sobre la adhesión a la OMC.

39. **Facilitación del comercio y logística.** Se han logrado avances importantes en esta esfera en relación con los preparativos para la primera fase del proyecto SINUDEA para la Dirección General de Aduanas e Impuestos Indirectos de la Autoridad Palestina, financiado por el Banco Mundial a través del Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción. El proyecto SINUDEA fue elaborado por un equipo nacional en estrecha cooperación con la UNCTAD y todas las actividades previstas para la primera fase se terminaron a finales de 2002. El proyecto se financió con los fondos que se espera obtener de la Unión Europea, y ya se han iniciado los preparativos para ejecutar la segunda fase, que consiste en la instalación del prototipo del sistema en la dirección de aduanas de Ramallah y en dos puestos aduaneros de frontera donde la Autoridad Palestina ejecuta el proyecto experimental.

40. Además, la secretaría siguió desarrollando actividades de asesoramiento y movilización con el Centro de Comercio de Palestina en Ramallah (TPPR) en cooperación con el Centro de Comercio de Palestina (Paltrade), el organismo de promoción del sector privado. En respuesta a una petición de Paltrade, se organizó una misión de asesoramiento sobre el terreno para examinar y desarrollar aún más los servicios del TPPR y garantizar su plena integración en la estructura de servicios de Paltrade, a fin de que atiendan las necesidades inmediatas y a largo plazo del sector empresarial palestino. Se está intentando obtener nuevos fondos para las actividades de

seguimiento, sobre todo para dar formación y extender las operaciones del Centro de Comercio hacia Gaza e introducir mecanismos de facilitación del comercio. Además, la secretaría concluyó un estudio técnico, que se publicará en 2003, sobre una mayor facilitación del comercio en las esferas del comercio de tránsito y el transporte marítimo.

41. **Finanzas y desarrollo.** La secretaría de la UNCTAD y el Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina han alcanzado progresos importantes en la aplicación del proyecto relativo al *Fortalecimiento de la capacidad de vigilancia de la deuda y de análisis financiero (SIGADE)*. Desde el año 2002 un experto internacional de alto nivel ha realizado dos misiones de asesoramiento sobre el tema de la deuda. Actualmente, el sistema está en pleno funcionamiento y la base de datos sobre la deuda se actualiza periódicamente; además, el personal recibió capacitación y participó en la reunión anual del SIGADE celebrada en Ginebra. Se terminó de preparar el primer número de un boletín sobre estadísticas de la deuda; se prepararon los proyectos de manuales, reglamentos y procedimientos de la Dirección General de Préstamos; y se está elaborando un proyecto de ley sobre la deuda pública. En los próximos meses se iniciará un amplio estudio sobre las estrategias y políticas de la deuda que servirá de orientación para la elaboración del marco normativo de la Autoridad Palestina, y comenzarán las actividades relacionadas con la gestión de la deuda y la negociación de préstamos.

42. La secretaría se está preparando para ejecutar un nuevo proyecto de asistencia técnica al Ministerio de Economía Nacional y al Ministerio de Trabajo, en estrecha cooperación con la Oficina Internacional del Trabajo y el MAS, con el objeto de fortalecer la capacidad en el uso de técnicas de modelos cuantitativos y econométricos que puedan utilizarse en la formulación de políticas nacionales comerciales, laborales y macroeconómicas. El marco analítico y cuantitativo integrado que ha de establecerse mediante este proyecto de colaboración se utilizará a partir del año 2004 en las instituciones de investigación sobre políticas y planificación económica de la Autoridad Palestina.

43. **Empresas, inversiones y políticas de competencia.** *La secretaría ha logrado progresos constantes en el apoyo prestado al desarrollo de las PYMES (EMPRETEC) con la organización de dos talleres de capacitación para empresarios (octubre de 2002 y julio de 2003) y la conclusión de un estudio estadístico de las PYMES de Palestina en estrecha cooperación con la Oficina Central de Estadística de Palestina (PCBS).* Los resultados serán utilizados por la secretaría para realizar un amplio estudio sobre las perspectivas de desarrollo del sector empresarial palestino, que se publicará próximamente. El estudio será utilizado por el equipo de EMPRETEC para definir el perfil empresarial palestino, adaptar los servicios de seguimiento al entorno comercial local y a las necesidades sectoriales, y prestar asistencia a la Autoridad Palestina en la formulación de políticas de apoyo a ese sector. La secretaría también ha consultado con la Autoridad Palestina las necesidades de asistencia técnica en el ámbito de las políticas de competencia.

C. La respuesta de la UNCTAD a la crisis económica palestina: nuevas actividades propuestas

44. Como se señala en párrafos anteriores, la realidad sobre el terreno hace necesario que se promuevan sinergias dinámicas entre la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo estratégico, es decir, que se establezca un vínculo entre la asistencia de socorro y los procesos de desarrollo. Este objetivo insoslayable, junto con las medidas internacionales que se adopten para garantizar la aplicación de la hoja de ruta, servirán de orientación para las actividades de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino. La secretaría, en estrecha consulta con la Autoridad Palestina, se ha preparado para desarrollar actividades de cooperación técnica centradas en las esferas que se indican a continuación, para lo cual se solicita el apoyo de donantes.

45. **Seguridad alimentaria mediante el comercio internacional de productos básicos.** Aprovechando el asesoramiento técnico de la UNCTAD, la cuestión de la seguridad alimentaria sostenible puede abordarse mediante la promoción de mecanismos de financiación para las actividades de exportación de los agricultores; el acceso a información sobre los mercados y los mecanismos internacionales; los servicios de financiación del comercio internacional; y la creación de almacenes para los productos básicos.

46. **Promoción, logística y facilitación del comercio.** La UNCTAD, en colaboración con el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), puede ayudar a la Autoridad Palestina a elaborar estrategias adecuadas que le permitan mejorar la gestión de su cadena de suministros. La UNCTAD seguirá también prestando asistencia, mediante Paltrade/TPPR, en la preparación y la difusión de información sobre las oportunidades de exportación y la vinculación entre las empresas palestinas y los organismos regionales e internacionales de promoción de las exportaciones. Además, la secretaría podría examinar las posibilidades de dar salida al comercio palestino para puertos marítimos de la región; establecer un servicio provisional de descarga marítima en Gaza; e instalar sistemas automatizados de acreditación de la seguridad de las mercancías para reducir el tiempo que se dedica a esos trámites en las fronteras.

47. **Política comercial, acceso preferencial a los mercados y cooperación regional.** La UNCTAD podría prestar asistencia a la Autoridad Palestina en la elaboración de un programa para obtener el trato especial y diferenciado que se concede a los países menos adelantados (PMA). Mientras Palestina considera los posibles beneficios de la condición de observador ante la OMC y de miembro de la Zona Árabe de Libre Comercio, los servicios de asesoramiento prestados anteriormente por la UNCTAD a la Autoridad Palestina en materia de política comercial pueden servir de base para cualquier otro tipo de asistencia técnica que ésta pueda requerir.

48. **Promoción de las inversiones.** La UNCTAD podría colaborar con la Agencia Palestina de Promoción de Inversiones en la elaboración y la aplicación de un programa de mantenimiento de las inversiones con el objeto de ayudar a las empresas existentes a enfrentar y superar la crisis actual.

49. **Capacidad institucional del sector nacional de los seguros.** La secretaría, en colaboración con el Ministerio de Finanzas, podría crear un programa para fortalecer la capacidad normativa, institucional y humana del sector de los seguros de Palestina.

D. Movilización de recursos, coordinación y armonización

50. Para la elaboración y la ejecución de su programa de trabajo, la secretaría ha mantenido contactos estrechos con las organizaciones internacionales competentes, en particular el CCI, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), el Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial, y con centros de investigación e instituciones de la sociedad civil. La asistencia técnica de la UNCTAD al pueblo palestino ha contado con un generoso apoyo extrapresupuestario de los Gobiernos de Bélgica, Italia, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido, así como del Fondo Fiduciario para los Países Menos Adelantados (UNCTAD) y el Banco Mundial. Entre tanto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha seguido prestando el indispensable apoyo logístico y de enlace sobre el terreno a funcionarios, expertos y personal de proyectos de la UNCTAD.

51. En su esfuerzo más reciente por crear mecanismos estratégicos de asociación con otros organismos internacionales que prestan asistencia al pueblo palestino, la UNCTAD colabora activamente con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la OIT, el PNUD, la OCENU, la Liga de los Estados Árabes y otros organismos, en la preparación de un foro árabe internacional sobre la rehabilitación y el desarrollo de Palestina, destinado a movilizar a los gobiernos árabes y a la sociedad civil para que participen en los programas de reconstrucción y desarrollo de Palestina y en las actividades para la creación del Estado. La CESPAO tiene previsto convocar el foro a principios de 2004 y ya se ha iniciado el proceso preparatorio con la participación de organizaciones y expertos palestinos, árabes e internacionales. La UNCTAD también sigue contribuyendo a las actividades interinstitucionales de la OCENU, y en noviembre de 2002 la secretaría presentó observaciones sustantivas sobre el plan de acción humanitario de las Naciones Unidas para los territorios ocupados.

52. La secretaría también ha seguido aportando contribuciones a los seminarios y simposios pertinentes, entre ellos, la Conferencia sobre el fortalecimiento de la capacidad local de la economía Palestina y el mejoramiento de la cooperación económica con los países árabes, celebrada por el MAS en Ramallah, los días 10 y 11 de junio de 2003; el Seminario sobre las posibilidades de cooperación económica en Oriente Medio: Perspectiva Israelopalestina, organizado por la Universidad de Aix-en-Provence y la Unión Europea, del 13 al 15 de junio de 2003 en París; y el Seminario de las Naciones Unidas sobre asistencia al pueblo palestino, celebrado los días 15 y 16 de julio de 2003 en Ginebra.
