



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/52/2  
21 de julio de 2005

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

52º período de sesiones

Ginebra, 3 a 14 de octubre de 2005

Tema 8 *b*) del programa provisional

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

**Preparado por la secretaría de la UNCTAD**

**Resumen**

Aunque la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reafirmó el concepto internacional de una región en que dos Estados, Israel y Palestina, vivan uno junto al otro dentro de fronteras seguras y reconocidas, los imperativos creados por la desconexión unilateral israelí de Gaza a mediados de 2005 han canalizado la atención hacia la necesidad de afrontar rápidamente una serie de hechos nuevos sobre el terreno. Entre tanto, las tareas de gestión de la economía que la comunidad internacional y la Autoridad Palestina (AP) han establecido para el futuro inmediato son ambiciosas, lo menos que se puede decir. Se espera del pueblo palestino que forme y reforme instituciones como preparación para la creación de un Estado, mientras que la AP, que no goza de soberanía, intenta aplicar una política económica coherente en un entorno caracterizado por diversas perturbaciones sistémicas, el empobrecimiento, la inseguridad y la denegación de derechos. En una situación tan incierta, la difícil tarea que afrontan los responsables de la política económica de la AP de prepararse para la creación de un Estado no podría ser mayor.

\* Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Cinco años de regresión económica han dejado profundas cicatrices en la economía palestina. Después de un año de respiro, la contracción de la economía continuó en 2004, con terribles consecuencias para la pobreza, la capacidad de producción y las necesidades fundamentales del pueblo palestino. Esto pone de manifiesto los múltiples retos a que debe hacer frente el desarrollo de la economía palestina: la recuperación y la reconstrucción tienen que seguir adelante en unas condiciones caracterizadas por el desgaste de la base económica en una economía devastada por la guerra y distorsionada por años de ocupación y dependencia de la economía israelí. Vienen a complicar esta tarea el estrechísimo margen de acción de la AP para decidir su política económica y la necesidad cada vez mayor de recibir apoyo de los donantes. Toda agenda palestina de reformas con vistas a la creación de un Estado palestino debería basarse en un enfoque del comercio impulsado por el desarrollo y no en un enfoque del desarrollo impulsado por el comercio, en el marco de un consenso nacional que defina con claridad las prioridades de un desarrollo y una reforma que favorezcan a la población pobre.

Cumplido ya su décimo año, la cooperación técnica de la UNCTAD con el pueblo palestino sigue proporcionando un apoyo concreto encaminado a crear la capacidad necesaria para aplicar políticas económicas y métodos de gestión de la economía eficaces y a establecer un entorno más favorable a la actividad del sector privado. Actuando en difíciles condiciones sobre el terreno, la secretaría ha conseguido notables progresos en la ejecución de diversos proyectos, y la asistencia técnica de la UNCTAD se ha vuelto cada vez más útil para la gobernanza del territorio ocupado una vez que se produzca la desconexión israelí de Gaza. No obstante, la insuficiencia de los recursos extrapresupuestarios de que dispone, sobre todo para sufragar las actividades del equipo central de apoyo de este programa, merma su capacidad para ejecutar los mandatos encomendados en Bangkok y São Paulo y entorpece la prestación de una asistencia eficaz.

## ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN		
Las perspectivas de la economía palestina y los preparativos para crear un Estado .....	1 - 6	4
I. LA ECONOMÍA PALESTINA DEVASTADA POR LA GUERRA .....	7 - 32	7
A. Evolución económica general.....	7 - 21	7
B. Las reformas, la política comercial y las perspectivas de desarrollo en Palestina .....	22 - 32	15
1. La agenda de reformas de la AP .....	24 - 26	16
2. La pobreza, el comercio y las perspectivas de desarrollo.....	27 - 32	17
II. ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO.....	33 - 48	20
A. Marco, objetivos y movilización de recursos .....	33 - 38	20
B. Actividades operacionales en curso de ejecución y nuevos proyectos en 2005 .....	39 - 46	21
1. Estrategia de desarrollo y política comercial .....	39 - 40	21
2. Facilitación del comercio y logística.....	41 - 42	22
3. Reforma y modernización de las finanzas públicas .....	43 - 44	23
4. Empresas, inversiones y política de la competencia .....	45 - 46	23
C. Coordinación y armonización.....	47 - 48	24

### *Cuadros*

1. La economía palestina (Ribera Occidental y Franja de Gaza): indicadores clave de algunos años.....	9
2. Cambios estructurales en la economía palestina, 1995-2004.....	12

## INTRODUCCIÓN

### **Las perspectivas de la economía palestina y los preparativos para crear un Estado**

1. En medio de la profunda crisis y las hostilidades que había en el Territorio Palestino Ocupado a mediados de 2002, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ejecutó un acto de fe y paz al aprobar por consenso su resolución 1397 (2002)<sup>1</sup>. En esta resolución, que ha proporcionado una base estratégica para los intentos que se han hecho posteriormente por reanudar el proceso de paz entre israelíes y palestinos, la comunidad internacional afirmó el concepto de una región en que dos Estados, Israel y Palestina, vivan uno junto al otro dentro de fronteras seguras y reconocidas. Desde entonces, aunque el conflicto armado entró en un período de calma relativa en 2005, la triple crisis humanitaria, económica y política que empezó a manifestarse en 2000 todavía no ha sido resuelta, lo que socava la capacidad operacional de la Autoridad Palestina (AP) y pone en peligro la preparación del pueblo palestino para asumir las responsabilidades que entraña un Estado.
2. Aunque en 2002 tanto Israel como Palestina hicieron suya "la Hoja de Ruta basada en la ejecución de una solución biestatal permanente del conflicto israelopalestino" de la comunidad internacional como marco de referencia para el período venidero, tres años después la Hoja de Ruta quedó atascada en su primera fase, de la que no parecía haber salida alguna. Entre tanto, los imperativos creados por la retirada unilateral israelí de Gaza en mayo de 2005 han encauzado la atención hacia la necesidad de afrontar rápidamente una serie de hechos nuevos sobre el terreno. Al mismo tiempo, el horizonte temporal para alcanzar el propósito principal de la Hoja de Ruta, esto es, el final de la ocupación por Israel de la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén, y el establecimiento de un Estado palestino independiente, contiguo y viable, parece haberse desplazado otra vez. Esto podría socavar los términos del proceso de paz tal como lo aceptaron todas las partes desde los acuerdos de Oslo de 1993, incluidos sus elementos económicos.
3. Esta situación tan incierta, después de casi cuatro décadas de ocupación a las que hay que añadir cinco años de conflicto y declive económico, plantea obstáculos formidables, aparentemente insuperables, a los responsables de la AP en la mayoría de los ámbitos, entre otros en el terreno de la política económica y la política de desarrollo. La lista de tareas que se han impuesto la comunidad internacional y la propia AP para el futuro inmediato es muy ambiciosa, si no irrealista. A la vez que aumentan las presiones económicas de una población empobrecida, con la inseguridad agravada por la descomposición desde 2001 del aparato de seguridad de la AP en medio de una ocupación que aún continúa, se espera del pueblo palestino que cree instituciones democráticas y ponga en marcha procesos transparentes como preparación para la

---

<sup>1</sup> Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4489ª sesión, el 12 de marzo de 2002. De conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General, el término "Palestina" utilizado en el presente informe se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina (AP) tras los acuerdos de 1993-1994. Las referencias al "Estado Palestino" se ajustan al concepto expresado en la citada resolución del Consejo de Seguridad y en la "Hoja de Ruta".

creación de un Estado. En la esfera económica se consideran prioridades inmediatas una serie de objetivos, de los cuales los más acuciantes son los siguientes:

- Contener la masa salarial y la inflación de puestos en la administración pública;
- Evitar la dependencia excesiva de la ayuda de los donantes para proporcionar protección social y apoyo al presupuesto;
- Administrar un presupuesto equilibrado y transparente sin incurrir en una deuda exterior insostenible, y a la vez poner en venta los activos comerciales y de mercado que posee la AP;
- Aplicar una política abierta y de liberalización del comercio compatible con las normas comerciales multilaterales y con el estado de una economía devastada por la guerra y muy poco desarrollada;
- Establecer instituciones del sector público que respondan de sus actos y funcionen según las mejores prácticas internacionales;
- Promover la absorción, en un mercado de trabajo distorsionado, de los aproximadamente 80.000 trabajadores que estaban empleados hasta ahora en Israel y de más del doble de esa cifra de desempleados crónicos;
- Elaborar y aplicar una política económica y un programa de desarrollo coherentes en un territorio sin litoral y fragmentado, rodeado por barreras terrestres y marítimas con Israel y cruzado por las zonas edificadas, las carreteras de acceso y las zonas de protección de los asentamientos israelíes;
- Reforzar y desarrollar el imperio de la ley tras años de deterioro y centralización de poderes.

4. Aunque afrontar estas difíciles tareas de forma sostenida ayude a crear las condiciones para la constitución con éxito de un Estado viable, se plantea la cuestión de si tales tareas deberían considerarse condiciones suficientes, y mucho menos condiciones previas, para poder constituir ese Estado tal como las ha concebido la comunidad de los donantes y ha aceptado hasta el momento la AP. Dicho con otras palabras, los retos que la lista anterior entraña en la sola esfera de la gobernanza económica exige instituciones y capacidades que normalmente sólo los Estados soberanos son capaces de poner en pie, aunque no muchos de ellos puedan acometer con éxito la ejecución de una amplia agenda de desarrollo. En consecuencia, hay que plantearse la cuestión de si la AP, que no goza de soberanía, será capaz de poner en práctica tal agenda en una situación de ocupación o de aplicar políticas y programas coherentes en el terreno económico.

5. El mandato de la UNCTAD en esta esfera de su labor (encomendado en el Plan de Acción de Bangkok de 2000 y en el Consenso de São Paulo aprobado en 2004) reconoce la necesidad de intensificar su programa de asistencia al pueblo palestino, reforzado con recursos suficientes. A lo largo de 20 años este programa ha conocido las diferentes vicisitudes del conflicto y los riesgos consiguientes y tenido que adaptarse a ellos, lo mismo que la economía y el pueblo palestinos han conseguido sobrevivir de alguna manera a sus peores años

(por ejemplo, 1988-1993 y desde 2000) sin dejar de aprovechar las oportunidades que les han ofrecido los años mejores (por ejemplo, 1994-1999). El programa ha contribuido a la creación de una capacidad palestina en el terreno de las instituciones y los recursos humanos, todo ello con miras al eventual establecimiento de un gobierno palestino soberano. Sin perder de vista el reto fundamental de contribuir al desarrollo a largo plazo, la UNCTAD trabaja en estrecha colaboración con la AP y los asociados internacionales para crear con hechos irreversibles las bases institucionales del futuro Estado palestino.

6. Los resultados concretos conseguidos hasta la fecha en la esfera de la cooperación técnica con Palestina y los donantes, y la pertinencia cada vez mayor de las medidas de política recomendadas por la UNCTAD en esta situación muy especial son otros tantos incentivos para mantener e intensificar su contribución a la paz promoviendo un enfoque amplio, participativo y favorable a la población pobre de la política de desarrollo. En el informe de este año se hacen algunas sugerencias sobre el tipo de atención y actuación que ayudarían a impulsar las metas del desarrollo de la economía palestina en cualquier hipótesis, teniendo en cuenta la necesidad fundamental de vincular el socorro con la reconstrucción y el desarrollo.

## Capítulo I

### LA ECONOMÍA PALESTINA DEVASTADA POR LA GUERRA

#### A. Evolución económica general

7. Después de un año de respiro, la economía palestina volvió a registrar en 2004 el fuerte declive iniciado en 2000, después de las severas restricciones israelíes a la circulación de personas y mercancías y de la política sistemática de cierre interno y externo impuesta en la Ribera Occidental y Gaza<sup>2</sup>. El año 2002 coincidió con el tercer año consecutivo de regresión económica, e hizo que el producto interior bruto (PIB) fuera un 15,2% inferior al de 1999<sup>3</sup>. Según datos palestinos oficiales publicados recientemente, y recogidos en el cuadro 1, hubo una cierta recuperación en 2003, con un crecimiento del PIB del 4,5%. Pero en 2004 se confirmó la insostenibilidad de este repunte económico ya que volvió a producirse un descenso del 1%<sup>4</sup>. Estas cifras son el reflejo de una economía destrozada y devastada por la guerra que padece una reducción constante de su capacidad de suministro como consecuencia de la prolongada ocupación y de cuatro años de destrucción y deterioro de la infraestructura pública y privada.

8. En términos de renta por habitante, el panorama es sombrío, y el bienestar del pueblo palestino ha disminuido en más de un tercio entre 1999 y 2004. La renta nacional bruta (RNB) por habitante, en dólares de 1997, cayó un 33,4%, de 1.860 dólares a 1.237. Esto ha tenido un impacto considerable en la pobreza: se calcula que el 61% de los hogares palestinos vivían por debajo del umbral de pobreza de 350 dólares por mes y por hogar (compuesto de dos adultos y cuatro hijos) a finales de 2004. La renta mensual mediana de los hogares había disminuido alrededor de un 45%, de 610 dólares en 2000 a 330 dólares a finales de 2004<sup>5</sup>. Este descenso fue más acentuado en Gaza, donde la renta mensual media cayó de 415 dólares a 220<sup>6</sup>. En consecuencia, el 32 y el 20% de los hogares de Gaza y la Ribera Occidental, respectivamente,

---

<sup>2</sup> Los detalles de la política de cierre israelí impuesto en el Territorio Palestino Ocupado se presentan y analizan en Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas (febrero de 2005), "Preliminary analysis: The humanitarian implications of the February 2005 projected West Bank Barrier route" ([www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org)); y Banco Mundial (octubre de 2004), "Four years - Intifada, closure and Palestinian economic crisis: An assessment". Véase también Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE) ([www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps)) (2003-2004), "Impact of Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households (11<sup>th</sup> Round: October-December 2004)".

<sup>3</sup> La OCPE ha corregido recientemente al alza las cifras del PIB para 2002 y 2003.

<sup>4</sup> Con exclusión de la economía de la Jerusalén oriental ocupada.

<sup>5</sup> El tipo de cambio medio del nuevo shekel israelí era de 4,086 y 4,49 shekeles el dólar en 2000 y 2004, respectivamente.

<sup>6</sup> OCPE (febrero de 2005), "Impact of Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households" (11<sup>th</sup> Round: October-December 2004, comunicado de prensa, Ramallah.

viven en la pobreza extrema, incapaces de satisfacer sus necesidades básicas<sup>7</sup>. Entre tanto, los hogares parecen haber agotado sus estrategias de supervivencia, y a finales de 2004 solamente el 17% de los hogares de la Ribera Occidental eran capaces de afrontar las desfavorables condiciones más de un año, en comparación con alrededor del 33% en Gaza<sup>8</sup>.

9. Los costos de capital económico y físico para la economía palestina de los cinco años últimos de hostilidades siguen aumentando. Según estimaciones recientes de la UNCTAD, el costo acumulativo de oportunidad económica en términos de pérdidas de renta potencial en el período 2000-2004 se estima en 6.400 millones de dólares (dólares de 1997), equivalentes al 140% del volumen del PIB palestino antes de 2000. Además, las pérdidas de capital físico se evalúan en unos 3.500 millones de dólares, como resultado de la destrucción de infraestructuras, y capital nacional públicos y privados y de la utilización excesiva del capital físico remanente. Esta pérdida estimada equivale al 30% del capital nacional palestino antes del año 2000<sup>9</sup>. Según el OOPS, en los cuatro años que concluyeron en agosto de 2004 se destruyeron en la Franja de Gaza 2.370 unidades de vivienda, lo que supuso que quedaran sin hogar 22.800 personas aproximadamente. Sólo en 2004 se destruyeron 1.399 casas en Gaza y la Ribera Occidental, quedándose sin hogar 10.683 personas<sup>10</sup>. En otras palabras, en 2005 la economía palestina tendrá que funcionar con una base mucho más reducida que la de 1999<sup>11</sup>.

10. El impacto global de este desgaste económico es la erosión de la capacidad de producción palestina y el deterioro de la capacidad de la gente para alimentarse, lo que ha hecho aumentar la dependencia de las importaciones, sobre todo de las provenientes de Israel. Pone de manifiesto esta ramificación el volumen constantemente elevado de la absorción interior (consumo público y privado más gastos de inversión en porcentaje del PIB) y el desplazamiento de la asignación de recursos de la inversión hacia el consumo. Tras haber disminuido del 163% del PIB en 1999

---

<sup>7</sup> OCPE (diciembre de 2004), "Indicadores estadísticos resumidos de la situación social, económica y geográfica en el territorio palestino a finales de 2004" (en árabe).

<sup>8</sup> OCPE (febrero de 2005), "Impact of Israeli measures on the economic...", comunicado de prensa, Ramallah.

<sup>9</sup> Además de la destrucción directa, se ha supuesto que la tasa de depreciación aumentó del promedio histórico del 5 al 8% con el fin de tener en cuenta la utilización excesiva y la falta de mantenimiento. Para ello se ha tomado como base la hipótesis de depreciación establecida por el Banco Mundial para un capital nacional estimado de 11,21 millardos de dólares en 1998; Banco Mundial (mayo de 2003), "Twenty-seven months - Intifada, closure and Palestinian economic crisis: An assessment", pág. 19.

<sup>10</sup> Centro Israelí de Información sobre los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados (B'Tselem): [www.btselem.org](http://www.btselem.org).

<sup>11</sup> Como consecuencia de las correcciones de datos hechas por la OCPE, algunas de las cifras (especialmente las correspondientes a 2002-2003) analizadas en este informe no coinciden con las proporcionadas en UNCTAD (2004), "Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino" (TD/B/51/2), preparado por la secretaría de la UNCTAD para la Junta de Comercio y Desarrollo, 51º período de sesiones, Ginebra, 4 a 15 de octubre.



al 143% en 2001, la relación entre absorción y PIB subió al 164% en 2004. Entre tanto, hubo que destinar una porción cada vez mayor de este gasto a satisfacer las necesidades urgentes de consumo. En tanto que la parte porcentual del consumo público y privado respecto del PIB aumentó del 117% en 1999 al 134% en 2004, el porcentaje correspondiente a la inversión total cayó del 43 al 27%. Dicho con palabras sencillas, tras los últimos cuatro años de ocupación israelí y guerra la economía palestina invierte y produce menos y en consecuencia consume más importaciones, sobre todo de productos procedentes de Israel.

**Cuadro 1**

**La economía palestina (Ribera Occidental y Franja de Gaza): indicadores clave de algunos años<sup>a</sup>**

	1995	1999	2000	2001	2002 <sup>Rev.</sup>	2003 <sup>Est.</sup>	2004 <sup>Est.</sup>
<b>Magnitudes macroeconómicas</b>							
Crecimiento del PIB real (%)	6,1	8,6	-5,6	-6,6	-3,8	4,5	-1,0
PIB (millones de dólares EE.UU.)	3.225	4.201	4.108	3.816	3.484	3.921	4.011
RNB (millones de dólares EE.UU.)	3.699	4.932	4.793	4.143	3.700	4.204	4.373
PIB por habitante (dólares EE.UU.)	1.380	1.478	1.386	1.229	1.073	1.158	1.146
RNB por habitante (dólares EE.UU.)	1.583	1.736	1.617	1.335	1.140	1.242	1.249
Crecimiento de la RNB real por habitante (%)	7,9	4,1	-10,7	-16,1	-9,8	2,8	-4,2
Gasto interior (% del PIB)	151,8	163,6	155,4	143,3	161,0	153,0	164,4
Inflación o IPC (%)	10,8	5,5	2,8	1,2	5,7	4,4	3,0
<b>Población y mano de obra</b>							
Población (millones)	2,34	2,84	2,96	3,10	3,25	3,39	3,50
Desempleo (% de la población activa) <sup>b</sup>	26,6	21,7	24,6	36,2	41,2	33,4	32,6
Empleo total (miles)	417	588	597	508	486	591	607
En el sector público	51	103	115	122	125	128	131
En Israel y los asentamientos	50	127	110	66	47	53	48
<b>Balanza fiscal (% del PIB)</b>							
Ingresos fiscales	13,2	23,8	23,1	7,1	8,3	19,5	23,3
Gastos corrientes	15,3	22,5	29,1	28,7	28,5	27,2	31,1
Gastos totales	25,5	29,8	34,9	34,3	34,9	34,7	31,9
Saldo corriente	-2,1	1,3	-5,9	-21,5	-20,2	-7,8	-7,9
Saldo global	-12,3	-6,0	-11,8	-27,1	-26,6	-15,2	-8,6
<b>Balanza exterior de pagos</b>							
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares EE.UU.)	499	684	657	534	529	378	467
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares EE.UU.)	2.176	3.353	2.926	2.336	2.654	2.456	3.049
Balanza comercial (% del PIB)	-51,8	-63,6	-55,4	-43,3	-61,0	-53,0	-64,4
Balanza por cuenta corriente (% de la RNB)	-21,7	-31,7	-20,9	-13,0	-13,6	-8,9	-16,5
Balanza comercial con Israel (millones de dólares EE.UU.)	-1.388	-1.644	-1.506	-1.541	-1.123	-1.524	-1.621
Balanza comercial con Israel (% del PIB)	-43,0	-39,1	-36,7	-40,4	-32,2	-38,9	-40,4

	1995	1999	2000	2001	2002 <sup>Rev.</sup>	2003 <sup>Est.</sup>	2004 <sup>Est.</sup>
Balanza por cuenta corriente con Israel (% de la RNB)	-24,7	-18,5	-17,1	-29,3	-24,5	-29,5	-28,8
Importaciones de Israel/consumo privado de la AP (%)	56,5	52,4	50,7	53,8	36,8	45,7	46,3
Comercio total de la AP con Israel/comercio total de Israel (%) <sup>c</sup>	3,7	3,6	2,8	2,7	2,0	2,4	2,3
Comercio de la AP con Israel/comercio total de la AP (%)	78,8	67,1	71,2	78,6	53,4	75,1	66,8

*Fuentes:* Datos históricos de la Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE); los datos para 2003-2004 han sido calculados por la secretaría de la UNCTAD basándose en datos publicados recientemente por la OCPE<sup>12</sup> y en estimaciones fiscales del FMI (2004)<sup>13</sup>. Los datos sobre el comercio de Israel están sacados del *Boletín Mensual de Estadística* de la Oficina Central Israelí de Estadística.

<sup>a</sup> En todos los datos se excluye Jerusalén oriental.

<sup>b</sup> Las tasas de empleo incluyen los trabajadores desanimados, según la definición amplia de la OIT.

<sup>c</sup> Los datos sobre el comercio total de Palestina y de Israel corresponden a las mercancías y a los servicios imputables y no imputables a los factores.

11. La cara opuesta de la elevada relación entre consumo interior y PIB es un déficit comercial también elevado. Este déficit sigue creciendo a un ritmo mucho más rápido que el de la producción interior. El déficit aumentó de 1.800 millones de dólares en 2001 a la cifra estimada de 2.600 millones de dólares en 2004, y cada año las exportaciones disminuyeron más deprisa o aumentaron con más lentitud que las importaciones. Si a esta evolución se añade la depreciación del nuevo shekel israelí en 2003 y luego su apreciación en 2004, resulta evidente que si bien la balanza comercial palestina no se beneficia de la depreciación de la moneda israelí, en cambio padece todo el efecto negativo de la apreciación de esta moneda. Este mecanismo doblemente negativo se ve reforzado por tres factores: i) el desgaste de la base de producción y los costos altamente prohibitivos de transacción y de los factores de producción; ii) la AP no puede aplicar una política cambiaria nacional que tenga en cuenta la estructura de la producción interior; y iii) una política comercial nacional en el marco del Protocolo Económico israelí-palestino de 1994 que no deja a la AP la flexibilidad necesaria para cambiar de socios comerciales cuando se producen alteraciones en las principales monedas.

<sup>12</sup> OCPE (diciembre de 2004), "Press Release for the Palestinian National Accounts 2003", y OCPE (julio de 2004) "Time Series for Quarterly National Accounts at Constant Prices (2000-2004)".

<sup>13</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI) (diciembre de 2004), "Macroeconomic and Fiscal Developments, Outlook, and Reform in the West Bank and Gaza", nota presentada en la reunión del Comité Especial de Enlace, Oslo, <http://www.imf.org/external/np/dm/2004/120804.htm>.

12. Las importaciones netas palestinas de Israel representan las dos terceras partes del déficit comercial total. En los cinco años últimos el comercio palestino con Israel en porcentaje del PIB osciló entre el 32% en 2002 y el 40% en 2004. Estos porcentajes reflejan, entre otras cosas, la dependencia de la economía palestina de un solo mercado (Israel), dependencia que se aprecia también en la importancia de cada socio en el comercio total del otro. Como se puede ver en el cuadro 1, mientras que el comercio con Israel representó el 67% de las exportaciones e importaciones palestinas totales, éstas representaron sólo el 2, 3% del comercio total israelí.

13. El costo de este déficit es considerable, sobre todo en vista de la reciente regresión de la economía palestina y la carencia de recursos externos sostenibles. En los cuatro años últimos, mientras que las importaciones palestinas netas de Israel alcanzaron un valor anual medio de unos 1.450 millones de dólares, las transferencias corrientes netas a la AP, que consisten sobre todo en ayuda de los donantes para aliviar la emergencia humanitaria, alcanzaron una media anual de 1.300 millones de dólares. Estas cifras indican que toda la ayuda que recibió la AP de los donantes en los últimos cuatro años no bastó para sufragar el déficit comercial con Israel. Sólo costó el 90% del déficit, mientras que el 10% restante (alrededor de 140 millones de dólares anuales) lo ha cubierto la renta neta de los factores, que consiste principalmente en los ingresos de los palestinos que trabajan en Israel. En otras palabras, una cantidad equivalente a toda la ayuda de los donantes a la AP más la mitad de las remesas de esos trabajadores va a parar a la economía israelí para pagar las importaciones netas que efectúa Palestina de Israel. Es importante hacer hincapié en que la comunidad internacional no debería escudarse en esas cifras como razón para no cumplir con sus compromisos para con el pueblo palestino. Por el contrario, la economía palestina necesita una ayuda adicional para soportar la crisis que atraviesa y recuperarse de ella. No obstante, la AP y la comunidad internacional deberían trabajar juntas en un marco basado en una visión del desarrollo económico y social palestino que sea capaz de proteger a la población más pobre contra los espantosos efectos de la regresión económica y que, al mismo tiempo, contribuya a reducir la dependencia de las importaciones provenientes de Israel y ampliar los mercados para las exportaciones palestinas.

14. En el plano de la política económica el Protocolo sobre Relaciones Económicas entre el Gobierno de Israel y la Organización de Liberación de Palestina (Protocolo de París) de 1994 deja poco margen de acción a los responsables de la política económica palestina. En virtud de la unión cuasiaduanera entre Israel y la AP, esta última ha adoptado la estructura arancelaria de la economía israelí más compleja, con pequeñas excepciones; la AP aplica a un número limitado de productos el IVA israelí con la posibilidad de aumentarlo o disminuirlo en un 2%; Israel recauda los derechos de aduanas y el IVA sobre las importaciones palestinas por cuenta de la AP; y además la AP no tiene la posibilidad de emitir moneda propia. En consecuencia, los responsables de la política económica palestina carecen de toda clase de instrumentos de política monetaria, cambiaria o comercial y ni tan siquiera del abanico completo de instrumentos de política fiscal. La AP sólo ejerce un control limitado sobre la administración tributaria y presupuestaria, ya que la mayor parte de los ingresos fiscales públicos provienen de la aplicación de tipos impositivos israelíes que no se acomodan a la estructura devastada por la guerra de la economía palestina. Por otra parte, esos ingresos fiscales tienen que contar con la aprobación de las autoridades israelíes. En cierto modo, se puede decir que el margen de acción de la política económica de la AP se reduce a una política fiscal en un solo ámbito (la asignación de gastos), que es menos que el margen de acción de que disponen las administraciones locales o regionales en muchos países.

15. Este contexto ha venido a condicionar las operaciones fiscales de la AP. La AP sigue teniendo un cuantioso déficit público y es incapaz de financiar sus gastos de capital, que representaron tan solo el 2,5% del gasto público total en 2004. La masa salarial del sector público sigue siendo la mayor partida de gastos y en 2004 supuso alrededor del 68% del gasto total. Se calcula que el déficit presupuestario de la AP ha disminuido del 15,2% del PIB en 2003 al 8,6% en 2004, año éste en que alcanzó la cifra de 345 millones de dólares, de los cuales el 80% se ha financiado con apoyo presupuestario exterior y el 20% restante mediante la acumulación de atrasos.

**Cuadro 2**

**Cambios estructurales en la economía palestina, 1995-2004**

Sector económico	Estructura del empleo (porcentaje del empleo total)				Estructura económica (porcentaje del PIB)			
	1995	1999	2002	2004	1995	1999	2002	2004 <sup>Est.</sup>
Agricultura y pesca	12,7	12,6	14,9	15,9	11,9	11,0	10,7	12,4
Minería, industrias manufactureras, electricidad y agua	18,0	15,5	12,9	12,7	21,3	16,1	16,5	15,7
Construcción	19,2	22,1	10,9	11,7	9,2	11,8	2,5	3,3
Comercio, hoteles y restaurantes	19,6	17,0	21,1	19,9	18,2	14,5	14,6	15,2
Transporte, almacenamiento y comunicación	4,9	4,7	5,5	4,9	4,6	5,1	10,7	11,0
Servicios y otros sectores (incluida la administración pública)	25,6	28,1	35,7	34,9	34,9	41,6	45,0	42,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE):

- Series cronológicas para las cuentas nacionales trimestrales a precios constantes (2000-2004), julio de 2004.
- Encuesta de la población activa (enero-marzo de 2005), primer trimestre de 2005, 28 de abril de 2005.

16. La desorganización de la actividad económica interior y del comercio exterior ha provocado la pérdida de oportunidades de empleo para los palestinos tanto en el territorio ocupado como en Israel. El desempleo aumentó del 21,7% en 1999 a una cota máxima del 41,2% en 2002 y luego disminuyó al 32,6% en 2004, con lo cual estaban sin trabajo más de 290.000 palestinos<sup>14</sup>. Aunque las tasas de desempleo reflejan el sombrío panorama existente,

<sup>14</sup> OCPE (abril de 2005), "Labor force survey: January-March 2005", comunicado de prensa, Ramallah.

las cifras de empleo ponen de manifiesto la resistencia de la economía y la cohesión social del pueblo palestino, que impidieron que se produjera un desplome total ante condiciones tan devastadoras. En el período 1999-2004 el empleo total aumentó de 588.000 personas a 607.000, mientras que el número de palestinos empleados en Israel cayó de 127.000 a 48.000.

La economía interior fue capaz de absorber este choque y de aumentar el empleo total en casi 100.000 puestos de trabajo al dar empleo a otros 20.000 trabajadores además de los 80.000 que ya no pueden trabajar en Israel. Se trata de un claro ajuste positivo para redistribuir la menor renta disponible en medio de las condiciones de los últimos cinco años, a costa sin embargo de una importante reducción de la productividad del trabajo. En consecuencia es de importancia fundamental que la AP no sólo oriente sus planes de creación de empleo hacia los sectores que son capaces de absorber el choque de la mano de obra que ha quedado liberada del mercado israelí, sino que además ponga a punto programas adecuados para incrementar la productividad en esos sectores.

17. Estas disminuciones de renta fueron acompañadas de profundos cambios estructurales en la economía (véase el cuadro 2). Tanto el sector manufacturero como el de la construcción perdieron importancia como principales fuentes de empleo y renta. Esos dos sectores sumaron el 12,7 y el 11,7% del empleo total en 2004, respectivamente, en comparación con el 15,5 y el 22,1% en 1999. En cambio, el sector agrícola y el sector de los servicios, y en menor medida el comercio, pasaron a ser fuentes importantes de empleo<sup>15</sup>. Los servicios, la agricultura y el comercio y la hotelería vieron incrementar su contribución al PIB en el mismo período. Tal como se indicaba en un estudio anterior de la secretaría, esos cambios se explican por un desplazamiento en la base industrial hacia actividades de baja productividad y baja remuneración<sup>16</sup>. No obstante, esos tres sectores amortiguaron los choques que padeció la economía y consiguieron proporcionar empleos en una época de crisis. El reto es apoyar la capacidad de esos sectores supervivientes de crear puestos de trabajo y al mismo tiempo aumentar su productividad y sus salarios.

18. A pesar de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004 y de la resolución ES-10/15, de 20 de julio de 2004, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Israel siguió construyendo la barrera de separación, tras introducir ciertas modificaciones. Aparte de la barrera, los asentamientos israelíes siguen extendiéndose por suelo palestino en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén, un proceso que está ampliamente documentado en otros informes y resoluciones de las Naciones Unidas. Lo que interesa para el análisis que aquí se hace es el impacto económico directo de la barrera y los asentamientos y la continuada contracción que provocan en la base de producción y los recursos naturales palestinos de por sí fragmentados y vulnerables, especialmente en lo que se refiere a las tierras y el agua. El trazado final de la barrera ha creado una zona entre la línea de armisticio de las Naciones Unidas de 1949 y la propia barrera que abarca una superficie estimada de 578 km<sup>2</sup>, lo que representa alrededor del 10% de la Ribera Occidental, incluida Jerusalén. Según la última información disponible, cuando esté terminada, la barrera tendrá una longitud de 670 km, de los

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> UNCTAD (2004), "Palestinian small and medium-sized enterprises: Dynamics and contribution to development", Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

que sólo el 20% discurrirán a lo largo de las fronteras de 1949<sup>17</sup>. Su longitud real será el doble de la longitud de los límites que tenía en 1949 la Ribera Occidental, ya que una parte importante se adentra en la Ribera Occidental hasta una profundidad de 22 km en algunos puntos.

19. Las Naciones Unidas han calculado que unos 50.000 palestinos que viven en 38 pueblos y ciudades quedarán confinados detrás de la barrera, y de esos 50.000 el 10% vivirán en "zonas cerradas" o "enclaves". El resto vivirá en "semienclaves", rodeados por la barrera y conectados con el resto de la Ribera Occidental por una sola ruta, o en "zonas cerradas", entre la barrera y la línea de armisticio de 1949. Los palestinos que viven fuera de los enclaves y las zonas cerradas, así como los que viven fuera de la barrera, tendrían que solicitar permisos para llegar a sus trabajos y a sus fincas, mientras que los que viven en zonas cerradas tendrían que obtener permisos especiales para conservar su derecho de residencia<sup>18</sup>. En febrero de 2004 la construcción de la barrera ya había supuesto la confiscación de unos 270 km<sup>2</sup> de suelo palestino, incluidas las zonas más fértiles de la Ribera Occidental, y 49 pozos. Las familias palestinas que viven detrás de la barrera han agotado sus estrategias de supervivencia. Además, a finales de 2004 551 empresas y 85 unidades residenciales habían sido destruidas o se habían quedado sin posibilidad alguna de acceso<sup>19</sup>.

20. La continua confiscación de tierras palestinas por Israel ha mermado considerablemente la capacidad de absorción del sector agrícola. A causa de la construcción de la barrera, la Ribera Occidental ha perdido algunas de sus zonas más fértiles, cuyas tierras agrícolas representaban el 86% de los 270 km<sup>2</sup> de suelo confiscado hasta julio de 2004. La situación en la Franja de Gaza no era mejor, pues más del 15% de los 172 km<sup>2</sup> de tierras agrícolas de Gaza habían sido explanadas por la intervención de los militares israelíes, además de sufrir pérdidas considerables de recursos hídricos<sup>20</sup>. A mediados de 2004 la superficie total de las tierras agrícolas perdidas tanto en la Ribera Occidental como en Gaza era de unos 260 km<sup>2</sup>, lo que representaba por lo menos el 14,5% de la superficie cultivada total en 2003<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> OCAH (febrero de 2005), "Preliminary analysis: The humanitarian implications of the February 2005...".

<sup>18</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas y Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS) (1º de septiembre de 2004), "The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities".

<sup>19</sup> OCPE (junio de 2004), "Survey on the impact of the expansion and annexation wall on the Palestinian localities that the wall passed through: March 2004", Ramallah.

<sup>20</sup> Centro Palestino de Derechos Humanos (CPDH) (abril de 2004), "Uprooting Palestinian trees and levelling of agricultural land: 1 April 2003-30 April 2004".

<sup>21</sup> La superficie cultivada total en la Ribera Occidental y Gaza en 2003 era de 1.815.019 dunums (1.815 km<sup>2</sup>), de los cuales el 89,5% están situados en la Ribera Occidental: OCPE, [www.pcbs.gov.ps/agricul/tab\\_01.aspx](http://www.pcbs.gov.ps/agricul/tab_01.aspx).

21. El análisis anterior pone de relieve los múltiples problemas que afronta el desarrollo de la economía palestina. La recuperación y la reconstrucción han continuado en unas condiciones desfavorables de conflicto, desgaste económico, restricciones a la libertad de circulación y falta de soberanía, todo ello en una economía devastada por la guerra y distorsionada por años de ocupación y de dependencia de una economía mucho más fuerte. Complican aún más la labor venidera el estrechísimo margen de acción de que dispone la AP para administrar la economía y la creciente necesidad de apoyo de los donantes. En la sección siguiente se proponen unos elementos de una política de desarrollo que favorezca a la población pobre y sirva de orientación a la AP para crear una economía viable para un Estado viable.

### **B. Las reformas, la política comercial y las perspectivas de desarrollo en Palestina**

22. El análisis que se acaba de hacer pone aún más de relieve el juicio que viene emitiendo la UNCTAD desde 2001 sobre el territorio ocupado como una economía devastada por la guerra que debe hacer frente a una complicada emergencia humanitaria, y cuya vulnerabilidad se ve acentuada por el agotamiento de la capacidad de suministro, lo que ha desencadenado un ciclo de desarrollo<sup>22</sup>. Aunque la asistencia humanitaria sigue siendo esencial para amortiguar las condiciones desfavorables, entraña el riesgo de que ponga frenos a las perspectivas de desarrollo futuro de la economía al reforzar la dependencia de Israel y crear una dependencia a largo plazo de la ayuda exterior. La AP reconoció explícitamente estas inquietudes en su Plan de Desarrollo de Mediano Plazo de 2005<sup>23</sup>, que recoge el consenso cada vez mayor entre los responsables de la política económica palestina acerca de la acuciante necesidad de intentar reactivar el desarrollo.

23. La crisis ha suscitado también un creciente interés por la necesidad de reformar las instituciones públicas y reexaminar el régimen comercial existente. Sin embargo, muchas de las ideas tradicionales sobre las reformas palestinas, especialmente en las esferas del comercio, el desarrollo y la reducción de la pobreza, propugnan o insisten en una rápida liberalización e integración en el mercado mundial. Con frecuencia las recetas de política económica sugeridas por fuentes palestinas e internacionales se han basado en las soluciones típicas aplicables a una realidad de libro de texto<sup>24</sup>, como si la economía de la Ribera Occidental y Gaza fuera una

---

<sup>22</sup> Véase UNCTAD, "Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino", preparado por la secretaría de la UNCTAD para la Junta de Comercio y Desarrollo, 49º período de sesiones, 7 a 18 de octubre de 2002; 50º período de sesiones, etc.

<sup>23</sup> Autoridad Nacional Palestina, Ministerio de Planificación (febrero de 2005), "Medium Term Development Plan: 2005-2007", borrador.

<sup>24</sup> London School of Economics (LSE) (noviembre de 2004), "Presentation of the results of the Economic Policy Programme: Towards an economically viable Palestinian State - executive summaries", Londres; Banco Mundial (julio de 2002), "Long-term Policy Options for the Palestinian Economy". Oficina de Jerusalén, la Ribera Occidental y Gaza. Algunos de los documentos de la AP sobre su política económica siguen el mismo razonamiento; véase Ministerio de Economía, Industria y Comercio de la AP (2003), "Creating an economically viable Palestinian State: Strategy for Palestinian compatibility with the multi-lateral trading system"; Ministerio de Economía Nacional de la AP (enero de 2004) "Institutional framework - Palestinian national strategy for economic development: Creating economically viable State of

economía en desarrollo normal que debe afrontar simplemente los efectos de la intervención del Estado y de las distorsiones del mercado. Se insiste en la liberalización del comercio como motor del crecimiento, pues se considera que un régimen comercial compatible con las normas de la OMC es *el* elemento fundamental para potenciar la capacidad de exportación y la competitividad de la economía. Sin embargo, debe reconocerse que la economía palestina padece los efectos de las distorsiones creadas por décadas de ocupación, años de destrucción y una senda de desarrollo desequilibrada que lo que hace sobre todo es proporcionar mano de obra barata y trabajos de bajo valor añadido a la economía de la Potencia ocupante. Lo primero que hay que hacer es eliminar estas distorsiones para que el régimen comercial que se adopte tenga algún impacto.

## 1. La agenda de reformas de la AP

24. La AP es consciente desde 2000 de la necesidad de reforzar y mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas como elemento clave para alcanzar el desarrollo sostenible. Para ello ha lanzado desde entonces una serie de agendas de reformas: el marco de políticas económicas (2000); el plan de reforma de 100 días del Gobierno palestino (junio de 2002); el plan de acción de un año para la reforma (septiembre de 2004); y el plan de trabajo de 100 días del último Consejo de Ministros de la AP (marzo de 2005). Los fines proclamados de estas iniciativas eran establecer procesos participativos, transparentes y basados en el consenso y en la rendición de cuentas; mejorar la eficiencia y eficacia en el plano de la ejecución; y poner en práctica medidas que respondan a los intereses del desarrollo de la economía. A pesar de que estas metas son encomiables, muchos observadores sostienen que no se ha hecho lo bastante para traducirlas en medidas visibles y duraderas, excepto en el sector de las finanzas públicas. Aunque la AP emprendió esfuerzos sostenidos en estas y otras esferas que estaban encaminados al objetivo de la formación de un Estado, su política actual se basa en la premisa de que debe reformar y renovar las políticas y las instituciones públicas concebidas para la fase transitoria de autogobierno y alcanzar el "buen gobierno" *antes* de que el Estado palestino pueda entrar a formar parte de la comunidad de naciones<sup>25</sup>.

25. Hace ya muchos años que en Palestina se han tomado decisiones y se han iniciado esfuerzos independientes para llevar a cabo determinadas reformas, decisiones que se han traducido en proyectos concretos. Cuatro proyectos que la AP solicitó a sólo uno de los muchos organismos (la UNCTAD) son otros tantos ejemplos claros de una nueva visión palestina de la gobernanza: i) el Marco integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral palestina; ii) el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (ASYCUDA++); iii) el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE); y iv) el establecimiento del Consejo Palestino de Cargadores<sup>26</sup>. Además, la AP tiene en ejecución estas y otras iniciativas y proyectos de política económica y

---

Palestine"; y Ministerio de Economía Nacional de la AP (noviembre de 2004), "Export economic recovery through export development".

<sup>25</sup> Véase un análisis más detallado en M. H. Khan, G. Giacaman e I. Amudsen (compiladores, 2004), *State Formation in Palestine: Viability and Governance during a Social Transformation*, Londres: Routledge.

<sup>26</sup> En el capítulo II de este documento se describen brevemente estos proyectos.



social como elementos interrelacionados de su Plan de Desarrollo de Mediano Plazo, que prevé la vinculación de las medidas de socorro y reconstrucción a corto plazo con los objetivos de desarrollo a largo plazo; la mejora de la capacidad de la AP en el ámbito de la gestión de la ayuda; la adopción de directrices que orienten las actuaciones de los donantes; y el fomento de la capacidad del sector público en la esfera de la política económica.

26. La realización con éxito de una agenda palestina de reformas con vistas a la creación de un Estado sigue siendo una tarea difícil y esencial. Uno de los primeros pasos a este respecto sería adoptar un amplio enfoque participativo de la concepción, seguimiento y vigilancia de la aplicación de una visión y una estrategia de desarrollo que permitan satisfacer las aspiraciones del pueblo palestino, reducir la dependencia de Israel, preparar a las empresas palestinas para asumir su función en el proceso de reactivación de la economía y, aspecto sumamente importante, orientar las prioridades de las reformas y de la formación de un Estado. La AP debe continuar dando los pasos que han de llevar a la formación de un Estado guiándose por las prioridades que marcan los objetivos del desarrollo palestino, entre ellos el de mejorar la gobernanza. Asimismo, la AP tiene que ampliar y profundizar la colaboración entre su sector público y su sector privado asociando a la tarea a representantes de base de la sociedad civil con el fin de que se tengan debidamente en cuenta las necesidades de la población pobre. Un aspecto sumamente esencial es que la AP debe concentrarse en impulsar una visión concebida y controlada por los propios palestinos que sirva para *formar* las instituciones de la gobernanza nacional y no solamente para *reformar* las del autogobierno de transición. Como ya no se discute el derecho del pueblo palestino a la independencia y a tener un Estado y no se puede denegar por mucho más tiempo el ejercicio de ese derecho, incumbiría a los responsables de la política económica elaborar ahora sus planes en consecuencia.

## **2. La pobreza, el comercio y las perspectivas de desarrollo**

27. Aunque se reconoce la importancia de promover las exportaciones, quizá sería prematuro insistir demasiado en esa promoción como *la* primera prioridad en esta etapa del desarrollo de la economía palestina. Antes bien, esta política debería tener ante todo por objetivo reducir la pobreza y, a la vez, impulsar la capacidad productiva, eliminar las distorsiones provocadas por la ocupación y sentar las bases para la recuperación sostenida de la economía. En consecuencia, lo que habría que hacer sería decidir qué políticas serían necesarias para reducir la pobreza y que contribución podría aportar el comercio a este objetivo.

28. Centrarse exclusivamente en la liberalización del comercio, que parte de la premisa de que la pobreza se puede reducir gracias a los efectos de filtración de la integración en el comercio internacional, podría resultar contraproducente porque las empresas son demasiado débiles para competir en los mercados mundiales o en los mercados israelíes. Además, como se ha señalado en los informes de la UNCTAD sobre los países menos adelantados, la relación entre la apertura comercial, la integración comercial, el comercio y la reducción de la pobreza no es ni mucho menos mecánica o lineal; la liberalización no siempre reduce la pobreza<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Wade, R. (2004), "Is globalization reducing poverty and inequality?", *World Development*, vol. 32, N° 4, págs. 567 a 589; véase también Dollar, D. y Kraay, A. (2001) "Trade, growth and poverty", World Bank Policy Research Department, Working Paper No. 2615, Washington DC.

29. Además, la política comercial es tan sólo un elemento más del desarrollo del comercio, el cual depende también de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria e industrial (que en su mayoría la AP no puede utilizar) y de un clima favorable que garantice una reacción positiva a los incentivos. En relación con esto, revisten particular importancia las políticas en sectores distintos del comercio, que promueven el desarrollo de las capacidades productivas mediante las inversiones de capital, la adquisición de conocimientos especializados, los cambios organizacionales y la modernización tecnológica. Al mismo tiempo, para reducir la pobreza no basta sólo, aunque sea necesario, con acelerar el crecimiento económico. Los datos empíricos muestran que no existe una relación constante entre la tasa de crecimiento y la tasa de reducción de la pobreza y que incluso en un contexto de crecimiento más rápido son necesarias políticas complementarias dirigidas expresamente a combatir la pobreza<sup>28</sup>.

30. Esto significa que para facilitar que el comercio contribuya de forma sustancial a reducir la pobreza las políticas que aplique la AP deben basarse en *un enfoque del comercio impulsado por el desarrollo y no en un enfoque del desarrollo impulsado por el comercio*. A corto plazo la relación entre la expansión del comercio y la reducción de la pobreza se produce por medio de los precios, la remuneración de los factores de producción, la disponibilidad de los bienes públicos y la seguridad alimentaria. A largo plazo la influencia positiva del comercio se materializa gracias a la utilización y mejora cualitativa de la capacidad productiva, la innovación y la acumulación de capital físico, humano y organizacional. Son estos procesos los que deben constituir el eje de la política comercial de modo que impulse el desarrollo de la economía palestina. Además, las experiencias comparadas demuestran que cuanto más diversificada está la estructura de la economía de un país, más contribuye el comercio a lograr el crecimiento y reducir la pobreza. En otras palabras, cuando mejor puede contribuir el comercio a aliviar la pobreza es cuando la economía madura<sup>29</sup>. La conclusión es que Palestina debe reestructurar la economía, pero en el marco de una estrategia por sectores que trate de establecer un equilibrio entre los objetivos inmediatos y los objetivos a largo plazo a base de vincular el socorro y la reconstrucción con los programas de desarrollo. Como se ha señalado en anteriores informes, esto requiere fijar prioridades sectoriales para conseguir objetivos cuantitativos de desarrollo en plazos señalados, así como apoyar aquellos sectores que reúnan ciertas condiciones de supervivencia y tengan un potencial mayor de creación de puestos de trabajo, para así reducir la pobreza<sup>30</sup>.

31. La AP podría aprovechar la experiencia de los países del Asia oriental y de otros países que han logrado conseguir un crecimiento económico rápido en situaciones de crisis económica y política o de conflicto. Esos países adoptaron estrategias de desarrollo que promovieron

---

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Osmani, S. R. (marzo de 2004), "The employment nexus between growth and poverty: An Asian perspective", informe preparado para el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Reino Unido, Universidad del Ulster.

<sup>29</sup> UNCTAD (2004), "The Least Developed Countries Report...", cap. 2.

<sup>30</sup> Véase un análisis sobre la vinculación del socorro y la reconstrucción con el desarrollo y los criterios sectoriales en "Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino", TD/B/51/2, 11 de agosto de 2004.

ciertos sectores en un determinado período de tiempo a la par que perseguían un crecimiento más alto y la reestructuración de su economía. El propósito de esta política de intervenciones en la economía era abrir un proceso de creación de renta y de disciplina que reúna a los elementos más eficientes del sector empresarial con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo<sup>31</sup>. Otros elementos de una política comercial que favorezca a la población pobre son la creación de sinergias dinámicas entre la política comercial y la industrial, la aplicación de un programa gradual y escalonado de liberalización económica y la adopción de una estrategia comercial dual que promueva la creación de industrias competitivas orientadas a la exportación que operen según los principios del libre mercado y que funcionen teniendo al lado industrias incipientes o estratégicas protegidas<sup>32</sup>. Tal política no está en contradicción con las normas del sistema multilateral de comercio, que dejan amplia libertad a la política industrial. En relación con esto, la política palestina de comercio exterior debería tener muy en cuenta el trato especial y diferenciado dispensado a los PMA. Esto podría ser un útil punto de partida y sentaría las bases para la adopción de medidas de política comercial y la participación en negociaciones comerciales. El éxito dependerá en gran parte de la capacidad de Palestina para aprovechar las posibilidades que ofrecen los principios y normas de la OMC. Estas posibilidades incluyen además determinadas subvenciones a la exportación, subvenciones no recurribles y ciertas subidas de los derechos arancelarios<sup>33</sup>.

32. Dentro de este amplio marco de política comercial el enfoque que se dé al desarrollo del comercio debe estar en consonancia con los objetivos del Plan de Desarrollo de Mediano Plazo, el cual vincula el socorro con el desarrollo, da preferencia a la reducción de la pobreza como meta fundamental, impulsa la creación de empleo como "instrumento por excelencia" para reducir la pobreza y apoya la promoción de sectores con fuertes eslabonamientos hacia atrás y hacia delante. En consecuencia, cuando los responsables de la política económica de la AP estudien las distintas opciones de política comercial, lo más conveniente es que lo hagan poniendo en marcha un proceso nacional de formación de un consenso que permita establecer claramente las prioridades de las reformas y fijar metas sectoriales que sean compatibles con las realidades actuales y las necesidades estratégicas, con vistas a la integración en el sistema multilateral de comercio que se rige por determinadas normas. La AP tendrá que trazar la hoja de ruta de su propia política económica con miras a la formación de un Estado de modo que garantice la coherencia entre los objetivos inmediatos y estratégicos, las metas sectoriales y macroeconómicas y los procesos nacionales y mundiales.

---

<sup>31</sup> Akyüz, Y., Chang, H. y Kozul-Wright, R. (1999), "New perspectives on East Asian Development" en Akyüz, Y. (compilador), *East Asian Development: New Perspectives*, Londres: Frank Cass Publications.

<sup>32</sup> UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (ediciones de 1996 y 1997); y Lall, S. (octubre de 2003), "Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness", Working Paper N° 111, Oxford: Queen Elizabeth House.

<sup>33</sup> Akyüz, Y. (compilador) (1999), *East Asian Development: New Perspectives*, Londres: Frank Cass Publications.

## Capítulo II

### ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

#### A. Marco, objetivos y movilización de recursos

33. De conformidad con las disposiciones del Plan de Mediano Plazo de las Naciones Unidas para el período 2002-2005, la UNCTAD ha seguido prestando asistencia al pueblo palestino en estrecha colaboración con Palestina. Producto de la investigación y el análisis de políticas, el programa de cooperación técnica de la secretaría, que ahora cumple su décimo año, está coordinado por la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino y proporciona apoyo concreto con miras a crear una capacidad para formular y administrar en forma eficaz la política económica, así como consolidar un entorno propicio para el sector privado. La cooperación técnica se centra en cuatro grupos principales de actividad: i) estrategias de desarrollo y política comercial; ii) facilitación del comercio y logística; iii) modernización y reforma de las finanzas públicas; y iv) empresas, inversiones y política de la competencia. La asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino tiene por finalidad contribuir al logro del objetivo de la AP de crear la capacidad y la infraestructura institucionales necesarias para una economía de mercado viable, en el contexto de un marco estratégico que vincula el socorro con el desarrollo.

34. La UNCTAD destina una parte importante de los recursos del presupuesto ordinario asignados a esta esfera a apoyar la cooperación técnica, tal como se dispone en el Plan de Mediano Plazo de las Naciones Unidas. Estos recursos constituyen efectivamente el eje de un programa de actividades de asistencia técnica a cargo de diferentes divisiones de la UNCTAD que se financian principalmente con recursos extrapresupuestarios proporcionados por organismos de financiación bilaterales, multilaterales y del sistema de las Naciones Unidas. El papel catalizador y de apoyo que desempeña la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino, combinado con la competencia técnica de otras divisiones, contribuyen a garantizar que el pueblo palestino reciba la mejor asistencia posible que puede ofrecer una organización internacional como la UNCTAD.

35. Como se ha señalado en los informes de la secretaría de los últimos años, el impacto de la ocupación, con la incertidumbre y la crisis humanitaria que provoca en esta esfera, repercute directamente en la ejecución de este programa. Se ha insistido también en que para mejorar aún más su eficacia es necesario movilizar más recursos extrapresupuestarios previsibles con el fin de potenciar el modo selectivo y flexible de operar que ha empleado la UNCTAD para eludir las condiciones de inseguridad sobre el terreno y mantener los avances. Esos recursos también harán falta para seguir prestando la asistencia conforme a los mandatos encomendados a la secretaría y en forma tal que promueva sinergias dinámicas entre el socorro, la rehabilitación y las necesidades estratégicas de desarrollo.

36. Aunque se observan ciertos progresos desde 2004 en lo que se refiere a la movilización de recursos y a la ejecución de proyectos, la UNCTAD sigue operando con fuertes cortapisas que perjudican su capacidad para cumplir los mandatos de Bangkok y São Paulo en la forma prevista. Las condiciones imperantes sobre el terreno y las restricciones israelíes a la movilidad y el acceso al terreno de los funcionarios de la UNCTAD, el personal de los proyectos y los consultores siguen limitando el alcance y el ritmo de las actividades de asistencia técnica. No obstante, la UNCTAD ha confirmado en 2004-2005 actividades de cooperación técnica

financiadas con fondos externos y ha conseguido nuevos recursos para actividades de otro tipo. Los avances logrados en esta esfera son testimonio de la utilidad y credibilidad cada vez mayores de la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino.

37. En los ocho años transcurridos desde 1997 a 2004 se prometieron en total 3.055.000 dólares de recursos extrapresupuestarios para financiar las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD, de los cuales se habían desembolsado hasta mediados de 2005 2.620.000 dólares. La mayor parte de estos recursos se destinaron a proyectos de la UNCTAD en el período 2001-2004: 2.395.000 dólares, de los cuales se habían desembolsado hasta mediados de 2005 el 83%, un porcentaje elevado y muy satisfactorio si se tienen en cuenta las condiciones de una economía devastada por la guerra y la menor capacidad de absorción de las instituciones palestinas. Más importante aún es que para finales de 2005 la secretaría espera haber concertado tres nuevos acuerdos con donantes para financiar la ejecución de proyectos en 2005-2007 por un total de más de 3 millones de dólares. Hace falta 1 millón de dólares más para otros tres proyectos que todavía no cuentan con financiación y que serán objeto de consultas con la AP y con posibles donantes con miras a su ejecución en 2006-2007.

38. Aunque el aumento de la cifra de recursos extrapresupuestarios destinados a proyectos es algo que hay que celebrar, el hecho de que los recursos disponibles para sufragar las funciones centrales de apoyo que desempeña la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino sigan siendo insuficientes supone un obstáculo para la ejecución ordenada de las actividades y la obtención de resultados satisfactorios. La secretaría sólo ha podido mantener en 2004-2005 con carácter temporal e irregular el equipo básico de personal profesional que le ha permitido cumplir con eficacia su mandato de proporcionar una asistencia mayor al pueblo palestino. A mediados de 2005 ya no se pudo asignar temporalmente más recursos del presupuesto ordinario a mantener al tercer funcionario del cuadro orgánico adscrito a la Dependencia de Asistencia Especial al Pueblo Palestino desde el año 2000, pero tampoco se dispone de recursos extrapresupuestarios para poder reforzar este programa de asistencia con los "recursos adecuados" a que se hace referencia en el párrafo 35 del Consenso de São Paulo. Aunque la secretaría se ha dirigido a un gran número de donantes y otros miembros interesados de la UNCTAD en noviembre de 2004 para hacerles partícipes de esas necesidades, no se ha recibido ninguna respuesta positiva. La secretaría tendrá desde luego dificultades para desarrollar nuevas actividades en esta esfera de trabajo a menos que se resuelva rápidamente ese problema pendiente.

## **B. Actividades operacionales en curso de ejecución y nuevos proyectos en 2005**

### **1. Estrategia de desarrollo y política comercial**

39. *Marco integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral palestina.* Este proyecto proporcionará a la AP los instrumentos analíticos requeridos y creará la capacidad necesaria para evaluar los efectos económicos y los resultados en materia de desarrollo de las distintas políticas posibles. El proyecto lo están ejecutando la UNCTAD, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Palestino de Investigación de Políticas Económicas (MAS) para seis ministerios de la AP. Con recursos del presupuesto ordinario de la UNCTAD y de la OIT y contribuciones extrapresupuestarias de fundaciones internacionales de estudios económicos, la primera fase del proyecto estará concluida a mediados de 2005, e incluirá la

instalación de un sistema operacional de simulaciones econométricas, la realización de análisis de política económica y la creación de capacidad en esta esfera para funcionarios de varios ministerios de la AP.

40. *Preparativos para la admisión de Palestina como observadora en la Organización Mundial del Comercio (OMC).* A petición de la AP, el PNUD pidió a la UNCTAD que participara en la elaboración y ejecución de un proyecto de asistencia técnica cuyo objetivo es respaldar la capacidad de la Autoridad Palestina para hacer frente a la crisis económica, elaborar estrategias apropiadas para integrar la economía palestina en los mercados regionales internacionales y preparar la oportuna adhesión de Palestina a la OMC. Entre los principales productos de este proyecto están la formación de un equipo de expertos palestinos en aspectos técnicos del desarrollo económico, la política comercial y las negociaciones comerciales, la realización de investigaciones sectoriales e intersectoriales de las repercusiones de la adhesión a la OMC, y el fomento de un consenso nacional y de procesos participativos y transparentes sobre estos asuntos. Mientras que el PNUD está buscando los recursos necesarios para financiar este proyecto, continúan las consultas con la AP acerca del alcance y la estructura que debe tener.

## **2. Facilitación del comercio y logística**

41. *Establecimiento del Consejo de Cargadores Palestinos (PSC).* Atendiendo a una petición de la AP en 2004, la secretaría de la UNCTAD firmará pronto un contrato con un donante multilateral para financiar un proyecto de asistencia técnica que tendrá por finalidad el establecimiento del PSC, que se encargará de defender y promover los intereses de los cargadores palestinos (empresas que son usuarias finales de servicios de transporte internacionales y locales). El proyecto tendrá por objeto dotar de capacidad a la secretaría y los miembros del PSC y a la colectividad de cargadores en la esfera de la facilitación del comercio, sobre todo en lo que se refiere a las tarifas y las condiciones de transporte, las operaciones de los consignatarios y los depósitos de aduanas, las normas y condiciones de las operaciones portuarias y las formalidades aduaneras, así como los derechos de aduana y la legislación aduanera. El PSC empezará a funcionar bajo la dirección de *Paltrade*, la organización privada palestina de promoción del comercio, y estará adscrito a ella hasta que pase a ser un ente autónomo y autosuficiente.

42. *Fomento de la capacidad en materia de administración portuaria y desarrollo institucional, y gestión de la carga en las fronteras y posibilidades de exportación en el nuevo régimen fronterizo reformado.* En 2000 una misión de expertos de la secretaría de la UNCTAD enviada a la AP propuso la prestación de asistencia técnica suplementaria con objeto de preparar a la Autoridad Portuaria que se encargará en su momento de las operaciones del puerto de Gaza. Aunque acontecimientos posteriores interrumpieron el proyecto, las propuestas de la UNCTAD se podrán reactivar una vez que están más claras las perspectivas políticas que permitirían reanudar el proyecto. Entre tanto, con objeto de prepararse rápidamente para la desconexión israelí del territorio ocupado, un estudio del Banco Mundial acaba de indicar las distintas medidas de facilitación, sobre todo en materia aduanera, portuaria y de tránsito, que habría que aplicar para lograr la consiguiente reactivación de la economía gracias sobre todo al aumento de la capacidad de exportación<sup>34</sup>. La UNCTAD ha celebrado estrechas consultas con el Banco

---

<sup>34</sup> Banco Mundial (junio y diciembre de 2004), "Disengagement, the Palestinian economy and the settlements", e informes técnicos.

Mundial a este respecto con miras a que se aprovechen la experiencia y la capacidad técnica de la secretaría en esos campos para esta actividad internacional.

### **3. Reforma y modernización de las finanzas públicas**

43. La secretaría de la UNCTAD y el Ministerio de Finanzas de la AP reanudaron en 2005 la ejecución del proyecto titulado *Fortalecimiento de la capacidad de vigilancia de la deuda y de análisis financiero (Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE))*. La segunda fase de este proyecto, que se empezó a ejecutar en 2001 en colaboración con el Ministerio de Finanzas, se llevará a cabo en el período 2004-2005 con fondos bilaterales de los que ya se dispone para financiar las actividades del proyecto. En mayo de 2005 una misión de la UNCTAD hizo varias recomendaciones sobre formación, actualización de programas informáticos y organización y otros aspectos, que el Ministerio está estudiando.

44. *Modernización y automatización aduaneras*. En esta experiencia sumamente exitosa de cooperación técnica de la UNCTAD con Palestina los nuevos recursos movilizados en 2003 han permitido concluir la *fase II del proyecto SIDUNEA* para la Dirección General de Aduanas e Impuestos Indirectos de la AP. Supuso la instalación del prototipo del sistema en la sede de la Dirección General de Aduanas y en tres puestos aduaneros piloto de la AP. La ejecución se hizo a un ritmo superior al programado y el equipo de personal del SIDUNEA de la Administración de Aduanas de la AP se ha convertido en un elemento central de la preparación de la AP para asumir responsabilidades soberanas en Gaza y en otros lugares de los territorios palestinos ocupados en el período venidero. La capacidad de aprovechar al máximo las posibilidades de la versión ASYCUDA++ del sistema sigue dependiente de que se cuente con fondos para ejecutar la última fase del proyecto, que consistirá en el despliegue completo del sistema y su actualización mediante la implantación de la versión *ASYCUDAWorld* en 2006-2007. Se prevé concluir en septiembre de 2005 las consultas con Palestina y con un posible donante acerca de la fase III del proyecto.

### **4. Empresas, inversiones y política de la competencia**

45. *Apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) (EMPRETEC)*. Gracias a la ayuda recibida del Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social (FPEPS), la UNCTAD reanudó las actividades de capacitación en 2005 en apoyo del sector de las empresas palestinas, que habían estado suspendidas durante un año por falta de fondos. Las instituciones locales de contraparte son el FPEPS y la Federación Palestina de Industrias (FPI). No obstante, sólo se cuenta con fondos hasta finales de 2005, por lo que urge encontrar nuevos fondos a fin de seguir ejecutando el programa después de ese año. Para poder concluir este programa en la Ribera Occidental, ampliarlo a Gaza y dejarlo totalmente en manos palestinas para 2006 hace falta un volumen sustancial de recursos; urge pues que los donantes se interesen por este proyecto.

46. La UNCTAD empezó a trabajar en 2004 en un nuevo proyecto de asistencia técnica para ayudar a la Agencia Palestina de Promoción de Inversiones (APPI) a ejecutar un *programa de retención de inversiones*, cuyo objeto es proporcionar servicios de apoyo a la inversión a las empresas existentes para que sean capaces de afrontar y superar la crisis actual. El proyecto ha llevado a cabo ya una encuesta y una evaluación cualitativa de los inversores palestinos, y ahora el trabajo principal es poner a punto una estrategia y crear un equipo de expertos en el seno de

la APPI que se ocupe de la realización del programa. Se están buscando fondos para ejecutar la fase II, que consistirá en elaborar programas sectoriales de promoción de las inversiones en cooperación con la APPI a lo largo de un período de 18 meses.

### **C. Coordinación y armonización**

47. Para la elaboración y ejecución de su programa de trabajo la secretaría ha mantenido estrechos contactos con las organizaciones internacionales competentes, en particular con el Organismo de Socorro y Obras Públicas de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS), la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (CESPAO), la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (OCENU) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), así como con centros de investigación e instituciones de la sociedad civil internacionales y palestinos. Como ya se ha dicho, la labor de la secretaría en las esferas de la facilitación del comercio y la reforma de las finanzas públicas ha despertado un gran interés tanto en el Banco Mundial como en el FMI, que le han prestado una cooperación cada vez mayor. Además, la secretaría ha procurado que los donantes bilaterales, multilaterales y regionales se interesaran por los recursos que necesita enviándoles comunicaciones por escrito, destacando misiones a las capitales y de muchas otras maneras.

48. La asistencia técnica de la UNCTAD al pueblo palestino en 2004-2005 siguió contando con fondos extrapresupuestarios de Noruega, la Unión Europea, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (Canadá) y la OIT. Entretanto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha seguido prestando a la UNCTAD servicios indispensables de apoyo logístico y de enlace sobre el terreno. La secretaría agradece la previsión y el apoyo a la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino de que han dado muestras hasta ahora estos y otros donantes.

-----