



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

Distr.
GENERAL

TD/B/53/2
19 de julio de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

53º período de sesiones

Ginebra, 27 de septiembre a 2 de octubre y 10 de octubre de 2006

Tema 8 *b*) del programa provisional

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

Preparado por la secretaría de la UNCTAD

* Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, 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.

Resumen

Las perspectivas de desarrollo de la economía del territorio palestino ocupado se enfrentan a desafíos sin precedente. En el ámbito económico, falta el impulso necesario para mantener lo logrado por los acuerdos suscritos entre Israel y Palestina desde 1993. La Autoridad Palestina (AP) ha llegado a una situación peligrosa en lo referente a su solvencia financiera y a su capacidad de prestar los servicios para los que fue creada. En 2006, la vulnerable economía palestina ha tenido que hacer frente a una reducción considerable de la ayuda de los donantes, y su infraestructura institucional ha estado en peligro de erosionarse y dejar de funcionar. Mientras tanto, la reanudación de los enfrentamientos y las medidas de restricción han agravado un declive económico al menos igual de pronunciado que el que tuvo lugar entre 2000 y 2002. Estas nuevas dificultades se unen a las condiciones adversas que desde hace tiempo afectan a la economía y que son fruto de la ocupación y el conflicto prolongados. En tales circunstancias, las previsiones anuncian una recesión económica que provocará la reducción de la renta por habitante a la mitad de los niveles anteriores a 2000, el desempleo de la mitad de la población activa palestina y la extensión de la pobreza a dos tercios de los hogares. A pesar de las circunstancias extremas imperantes sobre el terreno, el aumento de la economía informal y las nuevas condiciones impuestas a la ayuda, pueden sacarse de la experiencia de desarrollo en la adversidad importantes enseñanzas para la gestión económica en la actual situación de conflicto. Existen medidas e iniciativas que el pueblo palestino puede emprender para evitar el derrumbe de la economía. Las Naciones Unidas, en particular la UNCTAD con sus actividades de asistencia técnica y asesoramiento, y quienes colaboran con ella en el plano internacional para el desarrollo de Palestina, tienen que seguir ayudando al pueblo palestino a soportar esta última crisis humanitaria y económica, e incluso a superarla, como ha hecho otras veces.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Capítulos</i>		
I. LA ECONOMÍA PALESTINA EN 2006: REGRESO AL PASADO.....	1 - 4	5
II. NUEVOS RETOS PARA UNA ECONOMÍA PALESTINA DESVASTADA POR LA GUERRA: AUMENTO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y AISLAMIENTO INTERNACIONAL	5 - 21	8
A. Inversión de la recuperación económica.....	5 - 15	8
B. Consecuencias de la reducción de la ayuda internacional	16 - 21	12
III. CUESTIONES QUE REQUIEREN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES	22 - 36	17
A. Respuesta a los objetivos y prioridades nacionales palestinos en materia de desarrollo.....	23 - 25	17
B. Formalización del sector informal para luchar contra el desempleo y la pobreza.....	26 - 28	18
C. Inevitabilidad de un nuevo régimen comercial.....	29 - 30	19
D. La administración de un limitado espacio para las políticas fiscales	31 - 32	20
E. Una reforma del sector público orientada al desarrollo y el papel de la ayuda.....	33 - 36	21
IV. HITOS EN LA ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO.....	37 - 49	23

Lista de gráficos

1. Renta nacional bruta disponible por habitante	15
2. Tasa de desempleo.....	15

ÍNDICE (*continuación*)

Página

Lista de cuadros

1.	La economía palestina (Ribera Occidental y Franja de Gaza): indicadores clave de algunos años	10
2.	Consecuencias de la reducción de la ayuda - Previsiones para la economía palestina.....	14

Capítulo I

LA ECONOMÍA PALESTINA EN 2006: REGRESO AL PASADO

1. Trastornada por la última serie de convulsiones desde que Israel ocupó por primera vez el territorio palestino de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza hace cuarenta años, la economía palestina en 2006 es muy vulnerable¹, pues está sumida en un proceso de "involución" que los recientes acontecimientos han acelerado y agravado. Se ha puesto en peligro la "viabilidad" de la economía palestina, condición indispensable para alcanzar el ideal de un Estado palestino que coexista en paz con Israel cuando haya finalizado la ocupación. Además de la amenaza de colapso de las funciones del gobierno central, incluidos servicios sociales esenciales, y de las restricciones impuestas por los donantes tras la elección del nuevo Consejo Legislativo de la Autoridad Palestina (AP), parece agotado el impulso necesario para sostener lo logrado por los acuerdos suscritos entre Israel y Palestina desde 1993. En el plano económico, se ha puesto en entredicho el funcionamiento del Protocolo de Relaciones Económicas concertado por ambas partes y se duda de que siga siendo pertinente. En esta incertidumbre, y como ha demostrado la labor de los organismos de las Naciones Unidas, no sería realista que la comunidad internacional esperase grandes resultados de la asistencia económica y social que la Asamblea General le ha encomendado ofrecer al pueblo palestino.

2. En tanto que organismo internacional que durante los dos últimos decenios ha examinado periódicamente los problemas para el desarrollo de la economía palestina, la UNCTAD ha podido aprender de los acontecimientos y experiencias del pasado, y así comprender mejor lo que está sucediendo en el terreno económico y determinar el mejor modo de abordar la situación, para lo cual se requieren actividades de asistencia técnica. Hoy en día es difícil apreciar alguna transformación importante en las líneas generales de la situación económica de Palestina, según ha ido evolucionando desde la primera serie de convulsiones, iniciadas a raíz del primer alzamiento palestino en 1988.

3. Es lamentable que las cuestiones fundamentales que determinaban las perspectivas económicas de Palestina antes de los acuerdos de 1993 sigan vigentes hoy.

- En 1986, el informe de la secretaría de la UNCTAD a la Junta de Comercio y Desarrollo daba cuenta de problemas acuciantes como el retroceso de la base de recursos locales, la excesiva dependencia de fuentes de ingresos externas, los desequilibrios sectoriales, la reducción de la inversión productiva y unas corrientes

¹ De conformidad con las correspondientes resoluciones y decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en este informe las menciones al territorio o los territorios palestinos ocupados hacen referencia a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén oriental. Por motivos de brevedad, se utiliza cuando procede la denominación "territorio/s palestino/s ocupado/s". El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina (AP) tras los acuerdos de 1993-1994 suscritos con Israel. Las referencias al "Estado palestino" se ajustan al concepto expresado en la correspondiente resolución del Consejo de Seguridad. Salvo otra indicación, los datos sobre la economía palestina presentados en este documento se refieren a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, con exclusión de Jerusalén oriental.

comerciales y laborales desfavorables. Hoy sigue siendo prioritario solucionar estos problemas para el desarrollo de Palestina.

- Ese mismo año, el territorio ocupado tuvo que hacer frente a la posibilidad de que Israel pusiera en marcha una iniciativa de "autonomía unilateral" o "devolución" de ciertas funciones a la Franja de Gaza ("Gaza primero"). La retirada israelí de Gaza en 2005 ha dado lugar a un nuevo unilateralismo que ahora se impone en las relaciones entre Israel y Palestina y que tiene repercusiones en la economía.
- Ya en 1987, el informe de la secretaría a la Junta destacaba la necesidad de "esfuerzos decididos" y de una "estrategia consciente encaminada a desarrollar la economía de los territorios [que debería] inspirarse en un conjunto de objetivos que reflejara las aspiraciones del pueblo palestino". Casi veinte años después, hace falta una nueva serie de esfuerzos internacionales y palestinos que obedezcan a los imperativos de la formación de un Estado palestino.
- El primer alzamiento palestino obligó a adoptar una serie de medidas para hacer frente a la intensificación de los enfrentamientos, en particular estrategias para la "supervivencia económica", la "desvinculación de la economía israelí", la "protección y promoción de las instituciones y sectores económicos internos" y una mayor "autarquía". La gravedad de la actual crisis exige la adopción de medidas innovadoras, poco convencionales y puede que sin precedentes para sostener y proteger una economía asediada.
- La secretaría informó en 1992 de que "si bien esos esfuerzos han logrado algún éxito, especialmente en cuanto a "ejercicios de ensayo" para actividades de desarrollo más generales y equilibradas, sus consecuencias globales [...] han quedado malogradas por la magnitud de la deterioración económica y social del territorio ocupado". En 2006, conviene ser realistas y no esperar demasiado de la capacidad de gestión económica de una AP frágil y aislada, ni de sus posibilidades de elaborar un programa de desarrollo económico, reforma o fortalecimiento institucional.
- Hoy, al igual en el período posterior a 1988, "la corriente total de transferencias financieras del exterior, incluso la ayuda internacional, ha sido cada vez más objeto de estrictas restricciones, al tiempo que la enérgica y arbitraria recaudación de impuestos, derechos y multas, y la reducción de los gastos en servicios sociales han creado una gran presión que afecta a todos los sectores de la sociedad palestina".
- Como se señaló en 1989 "la vulnerabilidad de la economía palestina y su incapacidad para soportar las consecuencias de la variabilidad de su medio económico externo e interno, unidas a la estructura distorsionada e inarticulada de este medio, han hecho que la economía no esté preparada para afrontar las presiones que sufre". Las nuevas dependencias que han arraigado desde 1993 reflejan la persistencia de esas carencias estructurales.
- En 1993, la secretaría informó de que "la economía del territorio está cada vez más aislada, lo que supone un freno para los esfuerzos del pueblo palestino por crear una economía independiente con su marco institucional necesario". Los nuevos

acontecimientos, de mayor gravedad en 2006, hacen que este objetivo sea aún más incierto, pues las instituciones de la AP han sido marginadas y su aislamiento internacional es ahora mayor.

4. Este breve repaso a las características crónicas y recurrentes del dilema al que se enfrenta Palestina para desarrollarse permite establecer un contexto para el examen que se hace a continuación de los últimos acontecimientos que afectan a una economía palestina devastada por la guerra, y de algunas predicciones a corto plazo a las que ha llegado la UNCTAD gracias a su labor de investigación y análisis. También sirve para recordar que, de no prestarse atención inmediata a las cuestiones fundamentales que afectan a la marcha de la economía palestina, la tendencia negativa a la dependencia iniciada durante la ocupación israelí no hará más que acentuarse y así peligrarán aún más las perspectivas de desarrollo sostenido de la economía palestina. La UNCTAD y quienes colaboran con ella en el plano internacional para el desarrollo de Palestina tienen que seguir ayudando al pueblo palestino a soportar esta última crisis humanitaria y económica, e incluso a superarla, como ha hecho otras veces.

Capítulo II

NUEVOS RETOS PARA UNA ECONOMÍA PALESTINA DEVASTADA POR LA GUERRA: AUMENTO DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y AISLAMIENTO INTERNACIONAL

A. Inversión de la recuperación económica

5. En 2002, en el punto culminante de las restricciones impuestas por Israel en el territorio palestino ocupado, la economía palestina se desplomó hasta registrar un producto interno bruto (PIB) real por habitante que no se había visto desde los años setenta, y un PIB real inferior al de los cinco años anteriores². Tras haber tocado fondo, la economía empezó a repuntar en 2003. Sin embargo, aunque la economía recuperó una tendencia al crecimiento durante esa recesión, la capacidad de producción siguió disminuyendo como resultado de unas duras restricciones a la circulación, la destrucción de capital físico y la pérdida de casi un quinto de las tierras agrícolas de la Ribera Occidental por la construcción de la barrera de separación israelí. No obstante, a pesar de estas condiciones, el pueblo palestino, con el pleno apoyo de la comunidad internacional, logró sobrevivir y reanudar su crecimiento económico.

6. Sin embargo, los recientes acontecimientos políticos y económicos están ocasionando una nueva regresión económica más debilitante que la experimentada en 2001-2002, con unos signos de pobreza que no se habían visto desde el comienzo de la ocupación en 1967. Tras las elecciones legislativas palestinas de enero de 2006, las autoridades israelíes decidieron retener los ingresos fiscales y aduaneros percibidos en nombre de la AP. Posteriormente, la mayoría de los donantes tradicionales interrumpió la ayuda directa a la AP. Asimismo, la ayuda financiera árabe ha tardado en llegar a la AP debido a las nuevas restricciones impuestas a la transferencia de fondos a bancos palestinos³. Una comparación con lo sucedido entre 1999 y 2002 indica que la situación es inestable. Entre 1999 y 2002, el PIB real se redujo en aproximadamente un 15%, a pesar de que la ayuda de los donantes se duplicó, pasando de una media de 500 millones de dólares anuales antes de 2000 a más de 1.000 millones de dólares a partir de 2001, para paliar los efectos del endurecimiento de las medidas adoptadas por Israel. Hoy en día, a causa de la interrupción de la ayuda, se prevé un declive económico mayor que el experimentado en 2002, con unas tasas de desempleo, un nivel de pobreza y unos conflictos sociales sin precedentes.

² Este informe utiliza entre otros datos los extraídos de publicaciones de la Oficina Central Palestina de Estadística, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados y el Banco Mundial de 2005 y 2006 que no se mencionan específicamente debido a las normas sobre la extensión de los documentos de las Naciones Unidas.

³ Se ha advertido a los bancos comerciales que operan en territorio palestino que si transfieren fondos a la AP podrían incurrir en responsabilidades jurídicas en virtud de la legislación antiterrorista de los Estados Unidos.

7. Las estimaciones oficiales recientemente revisadas de la contabilidad nacional de Palestina indican que en 2003 la economía empezó a recuperarse del punto más bajo a que había llegado en 2002 (cuadro 1). Se calcula que el PIB alcanzó una tasa de crecimiento de aproximadamente el 5% en 2005, momento en el que superó su nivel de 1999. No obstante estas cifras son el reflejo de una economía devastada por la guerra, pero con capacidad de recuperación tras sufrir una gran conmoción externa recurriendo a una mayor dependencia de la ayuda exterior a fin de suplir las carencias creadas por las condiciones de guerra. La mayoría del crecimiento de los tres últimos años ha sido impulsado por la inyección anual de transferencias corrientes netas (principalmente fondos de donantes) de unos 1.300 millones de dólares, equivalentes aproximadamente a un tercio del PIB anual.

8. Pero el crecimiento económico no ha sido lo bastante vigoroso para devolver la renta por habitante al nivel de 1999. A pesar de la recuperación de la renta nacional bruta (RNB) real por habitante entre 2002 y 2005, estimada en el 7,7%, este indicador seguía siendo un 25% inferior a los 1.860 dólares registrados en 1999. Por consiguiente, la pobreza sigue aumentando y agravándose. Los datos publicados recientemente revelan que el 60% de los hogares palestinos sufrieron un descenso de sus ingresos entre 1999 y 2005 y que el 52% de ese grupo de hogares perdieron más del 50% de sus ingresos habituales. Durante este período, la media de ingresos mensuales por hogar bajó casi un 40% hasta llegar a los 355 dólares por mes al final de 2005. Esta cifra está unos 122 dólares por debajo del umbral oficial de pobreza y 30 dólares por debajo del nivel de pobreza absoluta (profunda) de 385 dólares. Por lo tanto, la tasa global de pobreza en los hogares ha pasado del 61% en el último trimestre de 2004 al 66% en el segundo trimestre de 2006. Mientras tanto, los hogares parecen haber agotado las estrategias de supervivencia, e incluso antes de la convulsión de 2006, cerca del 67% necesitaba asistencia humanitaria urgente, mientras que el 37% no tenían seguridad alimentaria. Los hogares también están endeudándose mucho y un 65% recurre a los préstamos informales para subsistir.

9. La larga crisis ha ocasionado un aumento de las actividades del sector informal para compensar la pérdida de empleos en Israel y en el mercado local. Mientras tanto, la perturbación de las redes comerciales ha fragmentado aún más la economía, por lo que cada comunidad persigue objetivos limitados y malgasta sus escasos recursos sin que exista cooperación con otras iniciativas similares llevadas a cabo en otras localidades. Este es en concreto el caso de la Ribera Occidental, donde las medidas de restricción israelíes se han vuelto más duras y donde se ha producido un colapso de las relaciones económicas entre distritos y entre las comunidades urbanas y las rurales, así como entre los empleadores y los empleados y entre los productores y los mercados. Los procesos de reducción de la economía formal y de fragmentación económica se ven agravados por una mayor preponderancia de los pagos en especie, el trueque tradicional y los créditos, pues las empresas carecen de liquidez y tienen problemas para cuadrar sus cuentas.

Cuadro 1

La economía palestina (Ribera Occidental y Franja de Gaza)^a: indicadores clave de algunos años

	1995	1999	2002 [*]	2003 [*]	2004 ^{**}	2005 ^{***}
Magnitudes macroeconómicas						
Crecimiento del PIB real (en porcentaje)	6,1	8,6	-3,8	8,5	6,3	4,9
PIB (millones de dólares)	3.225	4.201	3.619	3.998	4.655	4.929
RNB (millones de dólares)	3.699	4.932	3.835	4.251	4.884	5.119
PIB por habitante (dólares)	1.380	1.478	1.146	1.221	1.372	1.398
RNB por habitante (dólares)	1.583	1.736	1.215	1.298	1.440	1.452
Crecimiento de la RNB real por habitante (en porcentaje)	7,9	4,1	-8,9	6,2	1,5	-0,1
Gasto interior (porcentaje del PIB)	151,8	163,0	145,8	150,2	150,7	154,5
Población y mano de obra						
Población (millones)	2,34	2,84	3,16	3,27	3,39	3,53
Desempleo (porcentaje de la población activa) ^b	26,6	21,2	41,3	33,4	32,5	28,9
Empleo total (miles)	417	588	477	564	578	633
En el sector público	51	103	115	119	131	145
En Israel y los asentamientos	50	127	49	55	50	63
Balanza fiscal (porcentaje del PIB)						
Ingresos fiscales	13,2	23,8	8,2	19,1	20,5	21,9
Gastos corrientes	15,3	22,5	27,6	31,4	32,0	34,3
Gastos totales	25,5	29,8	28,2	32,3	32,8	35,1
Saldo corriente	-2,1	1,3	-19,4	-12,3	-11,5	-12,4
Saldo global	-12,3	-6,0	-20,0	-13,2	-12,3	-13,3
Balanza exterior de pagos						
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	684	420	433	482	665
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2.176	3.353	2.130	2.404	2.751	3.352
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	-52,0	-63,6	-47,2	-49,3	-48,7	-54,5
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-1.388	-1.766	-1.149	-1.370	-1.623	-1.943
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-43,0	-42,0	-31,8	-34,3	-34,9	-39,4
Importaciones de Israel/consumo privado de la AP (en porcentaje)	56,5	54,5	43,6	43,4	44,6	51,5
Comercio total de la AP con Israel/comercio total de Israel (en porcentaje) ^c	3,7	3,7	2,1	2,2	2,2	2,4
Comercio de la AP con Israel/comercio total de la AP (en porcentaje) ^c	78,8	68,0	69,0	69,1	70,3	70,1

Fuentes: Datos históricos de la Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE); los datos correspondientes a 2005 han sido calculados por la secretaría de la UNCTAD basándose en datos publicados recientemente por la OCPE (*Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (First Quarter 2006)*, Ramallah, OCPE, mayo de 2006) y en estimaciones fiscales del FMI y el Banco Mundial (*Banco Mundial West Bank and Gaza Update*, Misión residente en la Ribera Occidental y Gaza, Banco Mundial, abril de 2006). Los datos sobre el comercio de Israel están sacados de la Oficina Central Israelí de Estadística (*Monthly Bulletin of Statistics*).

* Datos revisados.

** Datos preliminares.

*** Datos estimados.

^a En todos los datos se excluye Jerusalén oriental.

^b En las tasas de desempleo se incluyen los trabajadores desanimados, según la definición amplia de la OIT (OCPE, 2006).

^c 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.

10. Incluso antes del reciente declive económico había un alto índice de desempleo a causa de la erosión del capital nacional y de la capacidad productiva del sector agropecuario. La tasa de desempleo en 2005 era de aproximadamente el 29%, lo que representaba 260.000 personas sin trabajo, una cifra inferior al 33% registrado en 2004. Por cuarto año consecutivo la economía palestina logró que el número de personas empleadas creciera, y más de la mitad de este incremento se debía al sector privado. Sin embargo, habida cuenta de la situación de la economía y de las bajas tasas de inversión, el crecimiento del empleo ha tenido la contrapartida de una pérdida de productividad laboral. Debe prestarse atención a este último aspecto mediante la preparación de programas de aumento de la productividad de los sectores capaces de absorber empleo en una situación de crisis, como el agropecuario, que empleaba a un número de trabajadores proporcionalmente superior a su contribución al PIB.

11. Al tiempo que las estrategias fragmentarias de supervivencia y la desintegración de los sectores formales debilitan la capacidad de los hogares y del sector privado para sobrevivir a la larga crisis, como ya se ha señalado, entre 2000 y 2005, la economía palestina sufrió la pérdida de aproximadamente un tercio de su capital nacional a causa de la destrucción de capital físico público y privado, de la sobreutilización y de un mantenimiento deficiente. En esta pérdida no se contabilizan los daños causados a la capacidad productiva del sector agropecuario en la Ribera Occidental como consecuencia directa de la construcción de la barrera israelí. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) ha presentado un informe detallado de las repercusiones de la barrera para el pueblo palestino. En total, se verán afectadas las vidas de más de medio millón de palestinos que residen a menos de un kilómetro de la barrera. Los efectos que esta construcción y las actividades de los asentamientos tienen en el sector agropecuario de Palestina siguen siendo sustanciales, y merman la capacidad del sector para absorber producción y empleo. La construcción de la barrera ha ocasionado la expropiación de más de 23.000 ha (230 km²) de las tierras más fértiles de la Ribera Occidental, lo que representa poco menos del 15% de toda las tierras agrícolas de la Ribera Occidental, y la pérdida del control de 49 pozos de agua palestinos.

12. La erosión acelerada del capital nacional y de la capacidad productiva del sector agropecuario ha creado un mecanismo interactivo que tiene por consecuencia última la reducción de la producción interna de la población palestina y, por lo tanto, de su capacidad para alimentarse por sí misma. Por consiguiente, ha aumentado la dependencia de la ayuda externa como fuente de ingresos y de las importaciones (sobre todo las procedentes de Israel) para satisfacer el consumo. Esto queda reflejado en la persistentemente alta relación entre gasto interno (absorción) y PIB, estimada en 2005 en el 155% aproximadamente. Esto quiere decir que el 55% del gasto interno no se efectúa con recursos propios, y que por lo tanto corresponde a importaciones netas o se financia con un déficit comercial creciente. Este último aumentó de los 1.700 millones de dólares registrados en 2002 a los 2.700 millones de 2005, debido a un rápido aumento de las importaciones y a una caída de las exportaciones.

13. Mientras tanto, la proporción del déficit comercial con Israel respecto del total del déficit comercial de Palestina subió del 67 al 72%; esto significa que el déficit con Israel creció a un ritmo mayor que el déficit con el resto del mundo. El gran déficit con un único interlocutor comercial refleja otro aspecto de la vulnerabilidad de la economía palestina a los embates de ese interlocutor. El comercio de Israel con Palestina constituye una proporción insignificante del comercio total israelí, pero el comercio con Israel representa cerca del 70% del total del comercio palestino. El total acumulativo del déficit comercial con Israel en el período

de 2000 a 2005 fue un 33% superior al total de las transferencias corrientes netas recibidas del resto del mundo durante ese mismo período. Mientras que el promedio del déficit comercial anual con Israel superó los 1.500 millones de dólares, el promedio de las transferencias corrientes netas fue inferior a los 1.200 millones por año. Esto quiere decir que todos los fondos recibidos de la comunidad internacional durante la crisis no bastaron para compensar el desequilibrio comercial con Israel.

14. Desde otro ángulo, el cuadro 1 revela que el déficit comercial estimado para 2005 equivale al 54,4% del PIB, y que el déficit con Israel representa el 39,4% del PIB. Esto significa que por cada dólar producido en Palestina, 55 céntimos constituyen una deuda pendiente con el resto del mundo y 40 de ellos con la economía israelí. En este sentido cabe referirse a las recomendaciones anteriores de la secretaría acerca de la importancia de reducir la dependencia palestina de la economía israelí mediante: a) el aumento de la inversión interna; b) el fomento del consumo de bienes de producción interna; c) el apoyo a los sectores productivos nacionales; d) la diversificación de interlocutores comerciales; y e) el aumento de la ayuda internacional al pueblo palestino para mantener unos niveles de ingresos mínimos que permitan sostener la recuperación económica. Igualmente, la economía palestina debe estar preparada para afrontar nuevas medidas unilaterales que podrían tener consecuencias para las relaciones económicas con Israel y para la seguridad económica nacional de Palestina.

15. Ni el vigente marco de relaciones económicas de Palestina con Israel establecido en el Protocolo de París de 1994 ni la frágil situación fiscal que creó permiten a quienes toman las decisiones en Palestina contar con los instrumentos normativos más esenciales para poner en práctica recomendaciones como las antes indicadas. Por el contrario, la situación actual suprime prácticamente todo el espacio de políticas, y sólo deja en manos de las autoridades la distribución de los limitados ingresos públicos recabados internamente (cerca de un cuarto de los ingresos totales en 2005), la distribución de los ingresos fiscales procedentes de las importaciones (si son entregados por Israel) y un estrecho margen para solicitar préstamos al sector bancario nacional. La distribución de los fondos procedentes de donantes está cada vez más lejos del alcance de los encargados de la formulación de políticas en Palestina. En la actualidad, este proceso está más sujeto a los intereses de los donantes e implica un proceso de negociación y aplicación muy complicado y descentralizado que exige unas capacidades nacionales no disponibles hoy en día. Por lo tanto, es importante examinar todas las opciones para ampliar los instrumentos normativos de que disponen las autoridades palestinas, y sería apropiado que las partes revisaran seriamente sus relaciones económicas, en particular los acuerdos comerciales, fiscales y monetarios que suscribieron en 1994.

B. Consecuencias de la reducción de la ayuda internacional

16. Como ya se ha dicho, Israel y la mayoría de donantes han adoptado una serie de medidas en reacción a los resultados de las elecciones palestinas y a la formación de un nuevo Consejo de Ministros de la AP. En marzo, Israel suspendió la transferencia de los ingresos fiscales procedentes de las importaciones palestinas recaudados por Israel por cuenta de la AP. En 2005, esta fuente de ingresos rondaba un promedio mensual de 60 millones de dólares, lo cual representa dos tercios del total de los ingresos públicos palestinos. Además, las autoridades israelíes anunciaron que se reforzarían los controles de seguridad en las fronteras palestinas, lo cual aumentó la presión ejercida sobre el comercio de Palestina con Israel y sobre el empleo de palestinos en Israel. En 2005, cuando las corrientes comerciales palestinas de mercancías y

servicios no imputables a los factores se estimaban en unos 4.000 millones de dólares, el empleo de palestinos en Israel y sus asentamientos generó una renta de los factores neta que se calcula en 190 millones de dólares. Entre tanto, casi todos los donantes tradicionales suspendieron la ayuda presupuestaria y la ayuda al desarrollo destinadas a la AP, que en 2005 ascendieron a unos 800 millones de dólares. Cabe esperar que en 2006 continúe la asistencia humanitaria y de urgencia (400 millones de dólares en 2005), pero se prevé que el ritmo de entrega sea menor.

17. Estas nuevas condiciones recuerdan a las que prevalecían entre 2000 y 2002, cuando la economía perdió el 15% del PIB, con la importante diferencia de que esta vez la ayuda de los donantes disminuirá a la mitad, en lugar de doblarse como sucedió entonces. El objetivo de esta sección es cuantificar, a partir de supuestos razonables, las consecuencias previstas de estas nuevas realidades. El análisis utiliza el modelo macroeconómico de la UNCTAD referido a la economía palestina para evaluar tres hipótesis:

- Hipótesis de base. La hipótesis de referencia con la que se comparan dos hipótesis alternativas contempla una situación en la que la economía continuará la tendencia de 2002-2005. Sus supuestos son los siguientes: i) Israel sigue transfiriendo los ingresos fiscales procedentes de las importaciones palestinas como en 2005, por lo que no hay reducción del gasto público; ii) se reducirán las restricciones a la circulación de mercancías en cumplimiento del Acuerdo sobre la Circulación y el Acceso concertado entre Israel y la AP el 15 de noviembre de 2005; iii) se mantienen las restricciones a la circulación de los trabajadores, de resultas de la política de clausura de Israel y la barrera de separación; y iv) las transferencias corrientes netas bajarán entre un 10 y un 20% anual entre 2006 y 2008 a causa de la reducción de la ayuda de los donantes a medida que la economía crece.
- Hipótesis de reducción de la ayuda I. En la situación que contempla esta hipótesis los donantes reducen parcialmente la ayuda presupuestaria y la ayuda al desarrollo de la AP, e Israel no retiene todos los impuestos recaudados por cuenta de la AP. La hipótesis supone lo siguiente: i) una reducción del 30% del gasto público respecto de los niveles supuestos en la hipótesis de base para 2006 y 2007; ii) un aumento de hasta el 150% de las restricciones a la circulación de mercancías respecto de los niveles de base; iii) un aumento del 10% de las restricciones a la circulación de los trabajadores respecto de los niveles de base; y iv) una reducción de hasta el 30% de las transferencias corrientes netas respecto de los niveles de base.
- Hipótesis de reducción de la ayuda II. Esta hipótesis contempla una situación más grave que parte de los siguientes supuestos: i) una disminución del 50% de todo el gasto público; ii) un aumento del 200% de las restricciones a la circulación de las mercancías; iii) un incremento del 20% en las restricciones a la movilidad de los trabajadores; y iv) una reducción del 50% en las transferencias corrientes netas.

18. El cuadro 2 presenta una simulación de los resultados de las tres hipótesis. Según los supuestos de base, la economía sigue creciendo a un ritmo anual del 9%, y el empleo aumenta en más de 100.000 trabajadores en el período de 2006 a 2008. Sin embargo, esto no es suficiente para devolver la renta nacional bruta disponible (RNBD) por habitante al nivel de 1999 (gráfico 1), ni para reducir la tasa de desempleo por debajo del umbral del 20% (gráfico 2). Esta hipótesis sugiere que, aunque el aumento de la ayuda de los donantes y la reducción de las

restricciones a la circulación dan resultados positivos, no son suficientes para encarrilar la economía palestina hacia una recuperación sostenible. Lo que es necesario es proporcionar a quienes toman las decisiones un conjunto de instrumentos normativos que les permitan aprovechar de manera eficiente todo estímulo disponible para lograr una economía sostenible.

Cuadro 2

Consecuencias de la reducción de la ayuda - Previsiones para la economía palestina

Año	PIB real - 1997 (en millones de dólares)					RNBD* real por habitante - 1997 (en dólares)		
	Hipótesis de base	Reducción de la ayuda				Hipótesis de base	Reducción de la ayuda	
		Hipótesis I		Hipótesis II			Hipótesis I	Hipótesis II
Nivel	Nivel	Pérdida	Nivel	Pérdida				
2002	3.839					1.613		
2005 ^a	4.646					1.690		
2006	5.030	3.995	1.035	3.410	1.620	1.663	1.296	1.082
2007	5.583	3.836	1.747	3.023	2.560	1.718	1.217	956
2008	6.019	5.374	645	4.836	1.184	1.753	1.680	1.547
Pérdida acumulativa			3.428		5.364			

Año	Empleo (en miles)					Tasa de desempleo** (en porcentaje)		
	Hipótesis de base	Reducción de la ayuda				Hipótesis de base	Reducción de la ayuda	
		Hipótesis I		Hipótesis II			Hipótesis I	Hipótesis II
Nivel	Nivel	Pérdida	Nivel	Pérdida				
2002	477					41,3		
2005 ^a	632					28,9		
2006	698	608	90	553	146	26,7	36,9	43,0
2007	756	592	164	502	254	25,0	42,0	51,4
2008	805	731	74	674	131	23,1	30,9	36,8
Pérdida acumulativa			328		531			

* La renta nacional bruta disponible incluye la renta de los factores neta y las transferencias corrientes netas.

** Según la definición amplia de la OIT, que incluye a los trabajadores desanimados.

^a Datos estimados.

19. Las simulaciones de las hipótesis de reducción de la ayuda I y II muestran los posibles resultados de una economía devastada por la guerra que carece de movilidad de bienes y trabajadores, padece la erosión de su capacidad de producción, ha sido privada de la ayuda externa que servía para atenuar las consecuencias de las condiciones de guerra, y ahora carece de casi todos los instrumentos normativos, incluida la solicitud de préstamos del sector bancario local y hasta la acumulación de atrasos. Incluso en el caso menos grave, las perspectivas son alarmantes. De mantenerse estas condiciones a lo largo de 2007, la economía perdería un 18%, lo que la devolvería a su nivel más bajo (el de 2002), y el desempleo regresaría a los niveles de 2002. La RNBD real por habitante podría desplomarse hasta los 1.200 dólares aproximadamente, un nivel sin precedentes en la generación actual. El costo acumulativo para la economía entre 2006 y 2008 es de 3.500 millones de dólares de PIB potencial y de 328.000 años de trabajo en lo que respecta a la posible pérdida de empleo.

Gráfico 1

Renta nacional bruta disponible por habitante

(En dólares)

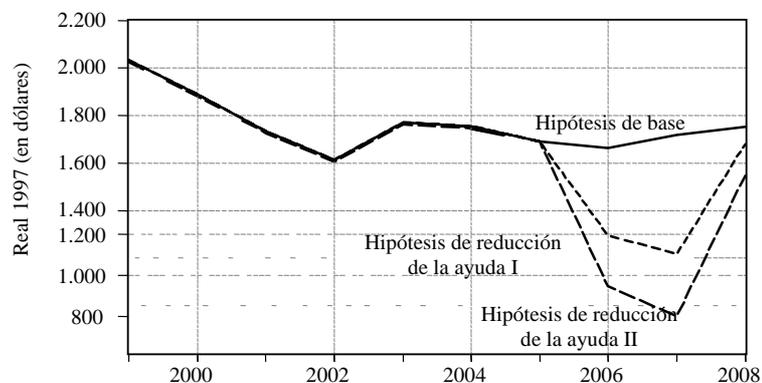
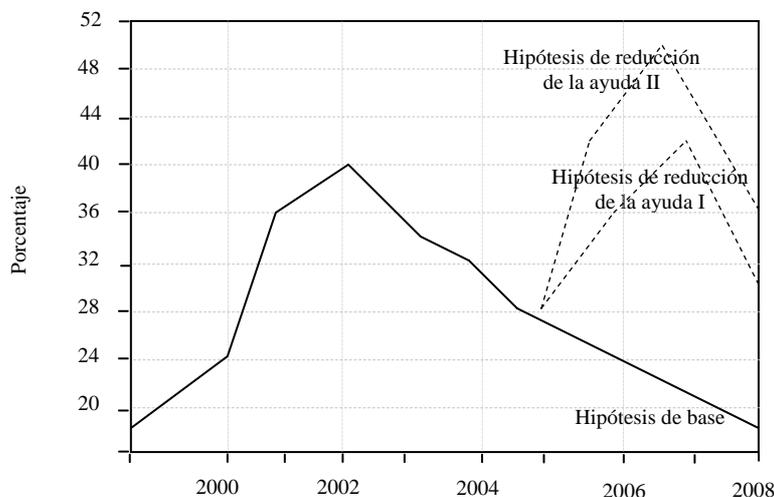


Gráfico 2

Tasa de desempleo

(En porcentaje)



20. La hipótesis de reducción de la ayuda II muestra un panorama más sombrío. Se prevé que al final de 2007 la economía sea un 35% más pequeña que en 2005, y hasta un 21% menor que en 2002. Se espera que la RNBD por habitante descienda por debajo de los 1.000 dólares al año, menos de la mitad del nivel de 1999. Más del 50% de la población activa de Palestina estaría desempleada. El costo económico de esta situación sería tremendo. Entre 2006 y 2008, la pérdida en términos de PIB potencial podría ascender a 5.400 millones de dólares, mucho más que el PIB de 2005. La pérdida para el empleo podría alcanzar los 531.000 años de trabajo durante el mismo período, o sea el 84% del total de puestos de trabajo disponibles en 2005.

Incluso suponiendo que en 2008 se restableciera plenamente la ayuda de los donantes y se relajaran las restricciones a la circulación, las pérdidas en términos de PIB y empleo potenciales seguirían acumulándose. Esto hace pensar que condiciones como las que se están creando tienen consecuencias económicas perjudiciales y duraderas que no desaparecen cuando mejoran las condiciones.

21. El mensaje principal de este análisis es que el recorte de la ayuda de los donantes al pueblo palestino, junto con un nuevo endurecimiento de las medidas israelíes y la retención de los ingresos fiscales palestinos, crearán una nueva fase de "involución" mucho más profunda que la de 2002, de la cual la economía aún no se ha recuperado del todo. La pobreza y el deterioro de la situación humanitaria en el territorio palestino ocupado podrían alcanzar niveles sin precedentes y podrían durar mucho más que el mandato de cualquier gobierno, independientemente de su programa político. A ello se añade el riesgo de que el Gobierno palestino pierda su capacidad técnica y de gestión, a cuyo desarrollo ha contribuido intensamente la comunidad de donantes desde 1994. Esta misma capacidad es uno de los elementos esenciales para el funcionamiento soberano del Estado palestino que se ha previsto.

Capítulo III

CUESTIONES QUE REQUIEREN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES

22. Una vez más, las perspectivas de la economía palestina son prisioneras de las limitaciones políticas y de las necesidades urgentes ocasionadas por la prolongación del conflicto. Las cuestiones relacionadas con el desarrollo han pasado a un segundo plano y los donantes se centran en paliar el sufrimiento de las personas y en encontrar vías alternativas que permitan la llegada de fondos a la AP. Se considera que el sector privado es el receptor fundamental de los fondos para la creación de empleo, mientras que a los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se les considera en su función de canalización de la asistencia humanitaria de urgencia. Los bancos israelíes han limitado sus operaciones con los bancos comerciales palestinos, que a su vez han empezado a reducir los servicios prestados a los empleados de la AP. Mientras tanto, el Cuarteto ha iniciado el establecimiento de un mecanismo internacional temporal (MIT) para el desembolso de ayuda humanitaria urgente, diseñado para permitir la reanudación de la ayuda sin tener que pasar por los ministerios de la AP.

A. Respuesta a los objetivos y prioridades nacionales palestinos en materia de desarrollo

23. Por su parte, la AP ha destacado la necesidad de reanudar las actividades de desarrollo. Sin embargo, las autoridades palestinas, con su atención constantemente centrada en la creciente crisis humanitaria, están demasiado agotadas para ni tan siquiera intentar lograr un consenso en torno a la fórmula óptima para llevar la economía por el camino de la recuperación sostenida. En otras palabras, la capacidad palestina de fijar un programa de desarrollo o ayuda se encuentra más limitada que nunca, mientras que la comunidad de donantes y los organismos internacionales están implicados más íntimamente que nunca, aunque a distancia y con arreglo a sus propias prioridades, en la administración y gobernanza financiera de Palestina.

24. El Plan de Desarrollo de Mediano Plazo, que ha sido actualizado, constituye un marco de referencia para dirigir la distribución de la ayuda internacional entre los proyectos para el período de 2006 a 2008. Este plan se rige por la "hipótesis operativa" de un *statu quo* de la prolongación del conflicto, y tiene por objetivo vincular las operaciones de socorro a objetivos de desarrollo a largo plazo. En particular, establece un conjunto de objetivos intermedios cuyo logro servirá de base para alcanzar luego la meta del establecimiento de un Estado palestino independiente y democrático con una economía moderna. Estos objetivos intermedios son, entre otros, acelerar el crecimiento económico mediante un mayor respaldo al sector privado y lograr mayores niveles de protección social y de igualdad en la distribución de la renta. El Plan de Desarrollo de Mediano Plazo advierte que "no es práctico suponer que pueda dedicarse una atención exclusiva a la liberalización del comercio ni que ésta dé como resultado una reducción de la pobreza". Por el contrario, las medidas deberían centrarse en "reducir la pobreza, proteger y desarrollar la capacidad de producción, y [...] corregir los desequilibrios resultantes de la ocupación israelí". Considera que la generación de empleo es el vehículo principal para obtener una "combinación acertada de estabilidad económica y sostenibilidad a medio plazo".

25. En un esfuerzo por lograr el equilibrio entre afrontar la fase más reciente de la crisis y cubrir las necesidades estratégicas de desarrollo, el Ministerio de Planificación de la AP propuso recientemente un "Programa de Ayuda de Urgencia" para el año en curso. El programa es una extensión del Plan de Desarrollo de Mediano Plazo, al cual se sigue considerando un marco de referencia para orientar las iniciativas de desarrollo palestinas⁴. El programa clasifica las necesidades urgentes en cinco grupos, con un costo estimado de 1.800 millones de dólares -a saber, ayuda presupuestaria, mantenimiento de los servicios esenciales, asistencia humanitaria de urgencia, asistencia social y creación de puestos de trabajo. También establece tres "principios" para que la ayuda sea eficaz en el contexto palestino. El primero se refiere al modo de orientar la ayuda, que debe apartarse de la asistencia humanitaria "autónoma" e intentar vincular el socorro a las iniciativas de desarrollo, a fin de evitar el círculo vicioso que perpetúa la pobreza y la dependencia de la ayuda. El segundo principio se refiere a los canales de desembolso de la ayuda, que deberían reforzar y no reducir la capacidad de las instituciones de la AP. El tercero se refiere al papel de la ayuda en el contexto palestino de ocupación prolongada y conflicto duradero.

B. Formalización del sector informal para luchar contra el desempleo y la pobreza

26. En las nuevas circunstancias, las iniciativas de lucha contra el desempleo y la pobreza acuciantes deberían centrarse en mejorar las estrategias de resistencia de la economía en el hogar y la empresa, pasando por el sector informal, que ha estado creciendo como mecanismo de supervivencia frente a la pérdida de oportunidades de empleo en Israel y en los mercados locales. Este sector está convirtiéndose en un elemento significativo de la economía palestina y, de proliferar, será difícil volver a formalizarlo una vez se haya recuperado la economía.

27. La opinión más extendida respecto del sector informal es la de que pertenece al ámbito de la política social, la reglamentación estatal y la reforma jurídica⁵. Esta opinión no tiene en cuenta la complejidad del sector informal, que da cabida a una gran diversidad de actividades que no pueden agruparse en una única categoría. No todas las empresas de este sector se crean en respuesta a la pobreza. La mundialización y las empresas transnacionales han fomentado la expansión de este sector incluso en los países desarrollados. En el caso de Palestina, el aumento de la economía informal ha sido impuesta por el conflicto y ha inhibido el crecimiento del sector privado formal. La opinión más extendida tampoco tiene en consideración las conexiones entre los sectores formal e informal, que los hacen vulnerables a la política económica, ni el hecho de que en el sector informal, los hogares y las empresas suelen estar estrechamente interrelacionados, pues los propietarios dedican sus ganancias al sustento de sus familias.

⁴ El anterior Programa de Desarrollo de Mediano Plazo abarca el período de 2005 a 2007 y ha sido modificado teniendo en cuenta las nuevas realidades de 2005/06.

⁵ Banco Mundial, *Working in an Integrated World: World Bank Development Report*. Nueva York, Oxford University Press, 1985; De Soto, H., *The Other Path*. Nueva York, Harper & Row, 1989; De Soto, H., *The Mystery of Capital*. Nueva York, Basic Books, 2000; Portes, A. y Haller, W., *The Informal Economy*. Working Paper 03-05, Center for Migration and Development, Princeton University, Princeton, 2002.

28. Por lo tanto, el sector informal debería ser el centro de atención de la política económica palestina y de la ayuda de los donantes, para lo que convendría entender claramente qué tipos de actividades abarca. Una útil "topología funcional" de actividades informales establecida por Portes y Haller identifica tres tipos de economías informales: el primero se refiere a las actividades de subsistencia para la *supervivencia*; el segundo son las actividades de *explotación dependiente* dirigidas a reducir los costos de producción de las empresas del sector formal; y el tercero engloba las actividades destinadas a acumular capital para el *crecimiento*. En este contexto podría elaborarse un método basado en tres pilares, el primero de los cuales se centraría en la integración del desarrollo del sector informal en la política macroeconómica. Esto puede hacerse con medidas como la secuenciación de la liberalización económica, exenciones del IVA y la concesión de subvenciones a ONG y otros intermediarios para lograr que los pobres tengan acceso a los servicios públicos⁶. El segundo pilar implicaría la potenciación de la capacidad de producción de las empresas (por ejemplo, mediante programas de crédito), y el tercero se refiere al fortalecimiento de las instituciones de apoyo encargadas del sector informal. Como complemento a este método, es necesaria una reforma de las leyes para que estén protegidos los derechos de los pobres.

C. Inevitabilidad de un nuevo régimen comercial

29. La urgente necesidad de replantearse el régimen comercial vigente, definido en las disposiciones del Protocolo de País, se hace cada vez más manifiesta. En estudios anteriores elaborados por la secretaría y otras fuentes se observa de qué modo este régimen ha acentuado las debilidades estructurales de la economía y la duradera dependencia de Israel, lo que ha ocasionado unos elevados derechos, aranceles y cargas aduaneros, además de unos engorrosos trámites de aduana y de transporte por tierra. Esto ha dejado efectivamente a la economía palestina atrapada en una *tendencia negativa a la dependencia*, institucionalizada durante la ocupación, al producir *efectos de polarización*. Esto se refleja en el hecho de que la economía queda limitada a actividades que requieren poca cualificación y una gran densidad de mano de obra, y en su incapacidad crónica para absorber a la creciente población activa. Esta tendencia a la dependencia se vio reforzada por la exportación de mano de obra a Israel, lo cual ha puesto en marcha una dinámica similar a un *síndrome holandés* debido a los niveles salariales. Además, el régimen comercial vigente obliga a la economía palestina a hacer frente a todos los costos de la liberalización comercial inherentes a la pertenencia a la OMC, aunque gozando de muy pocas de sus ventajas. La política comercial también está en el centro de la *política de la contención asimétrica*, la cual -junto con la política fiscal, monetaria y laboral- hace que en Palestina siga imperando la lógica de la primacía de la seguridad, impuesta por el proceso político, con la aplicación de sanciones unilaterales.

30. La crisis económica generalizada ha puesto de manifiesto los puntos débiles del régimen comercial vigente, lo que ha suscitado un debate nacional en torno a cuál sería la política comercial más adecuada para el emergente Estado palestino. Como subraya un reciente estudio de la UNCTAD⁷, las autoridades palestinas no deberían apresurarse a llevar a cabo la

⁶ Chen, M., Jhabvalva, R. y Lund, F., *Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

⁷ *The Palestinian War-Torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1, Nueva York y Ginebra, 2006.

liberalización, pues no siempre es cierto que la liberalización del comercio reduzca directamente la pobreza. La expansión comercial es el resultado de varias políticas y es un proceso que requiere años, si no decenios, de intensivos preparativos. La política comercial debería más bien surgir de una visión económica nacional y ser el resultado de un planteamiento del comercio centrado en el desarrollo que también permita a la economía adaptarse a los rápidos cambios estructurales ocasionados por la liberalización. Los niveles y la dispersión de los aranceles deberían basarse en un análisis de la estructura y características principales de la economía, y tener en cuenta las repercusiones de los niveles arancelarios en la política fiscal. La reducción de esos niveles podría privar a la AP de importantes fuentes de ingresos en un momento en que es cada vez más dependiente de la ayuda exterior.

D. La administración de un limitado espacio para las políticas fiscales

31. Las experiencias en materia de desarrollo muestran que la política fiscal cumple una función importante en la recuperación de economías devastadas por la guerra⁸. Uno de los motivos, y no el menor, es que los ingresos públicos suelen ser la fuente principal de fondos para reactivar la economía, una vez agotados los fondos procedentes del sector privado y habida cuenta de las dificultades para atraer inversión extranjera directa. Sin embargo, en este caso, la movilización de ingresos está limitada no sólo por la erosión de la base imponible, sino también por la falta de diversificación económica y por la creciente expansión de la economía informal, lo cual hace que los beneficios de los impuestos directos sean insuficientes. Para paliar la crisis financiera es desde luego necesario que Israel desbloquee los fondos palestinos procedentes de los impuestos, pero el recurso a los impuestos indirectos sigue siendo limitado debido al deterioro de la capacidad de oferta de la economía y a los obstáculos a las actividades comerciales impuestos por las medidas de restricción israelíes.

32. Esto quiere decir que, a corto plazo, la AP no tiene otra opción que depender de la ayuda internacional para financiar sus gastos mientras intenta sacar el máximo partido de los instrumentos fiscales de que dispone. Además, convendría que la AP fijase unas prioridades claras sobre la base de una evaluación exhaustiva de las necesidades humanitarias urgentes. Convendría no reducir los fondos asignados a servicios sociales, pues con ello sólo se agravaría la crisis humanitaria. Por el mismo motivo, si fuese factible un rápido regreso a las pautas presupuestarias anteriores a 2005, la AP debería evitar una reducción drástica en su nómina, pues ello tendría efectos negativos en la demanda agregada. Más importante aún es vincular las iniciativas de ayuda al proceso presupuestario palestino y a las prioridades nacionales en materia de desarrollo; de lo contrario, la AP corre el riesgo de restar eficacia a la ayuda y aumentar su dependencia de ésta. En este contexto, la AP debería centrarse en revitalizar su capacidad de recaudación fiscal y en aumentar su base impositiva mediante políticas que faciliten la transformación de la economía, orientándola hacia productos que requieran mucha tecnología y contengan mayor valor añadido.

⁸ Addison, T. y Mansoob Murshed, S., *The Fiscal Dimensions of Conflict and Reconstruction*. Helsinki (Finlandia), Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, 2000.

E. Una reforma del sector público orientada al desarrollo y el papel de la ayuda

33. El establecimiento de instituciones públicas sólidas y transparentes es otro requisito importante para superar la crisis económica y crear el Estado palestino que se ha previsto. Sin embargo, en lugar de ocuparse de las dificultades inmediatas existentes en el terreno institucional, el programa de reforma de la AP (tal y como se formuló hasta 2005) describe dónde espera llegar la AP cuando haya logrado la estatalidad. Por ello, las personas encargadas de la formulación de políticas en Palestina se ven abrumadas por una multitud de mejores prácticas que sólo un Estado soberano puede asumir, y para cuya aplicación suele ser necesaria más de una legislatura. Las iniciativas de reforma deberían centrarse en atender los imperativos estratégicos de la soberanía nacional palestina, y no en la reforma de instituciones públicas propias de una fase de transición. Los esfuerzos deberían basarse en un programa económico nacional, con miras a crear las instituciones necesarias para lograr los objetivos de desarrollo inmediatos y a largo plazo.

34. Más que en ningún otro momento, la ayuda internacional es ahora un requisito imprescindible para evitar una catástrofe humanitaria. Sin embargo, si bien la cantidad de ayuda es importante, más lo es la calidad. Es mejor que se preste más ayuda si, y sólo si, ésta no tiene efectos de distorsión, es decir, si ayuda al gobierno receptor a llevar a la práctica políticas que no tengan efectos de distorsión o eliminar obstáculos internos y/o externos que resulten distorsionantes. Las políticas de ayuda deberían basarse en la visión que el pueblo palestino tenga de una futura economía nacional, a fin de superar los obstáculos al desarrollo que creen distorsiones. Esto quiere decir que para que la ayuda no cause distorsiones, debe tener por objetivo acabar con la política de contención asimétrica o sostener estrategias específicas dirigidas a reducir la vulnerabilidad palestina a esta política. Para esto debe contribuir al presupuesto de la AP y evitar fórmulas de desembolso de arriba abajo en las que las instituciones de la AP sean sustituidas por ONG o instituciones del sector privado. De lo contrario, tantos años de esfuerzos para fortalecer las instituciones habrán sido en vano y las perspectivas de creación de una economía palestina viable se vendrán abajo. Esto quiere decir que, en las actuales circunstancias, la asistencia técnica para el fortalecimiento de las instituciones es casi tan imperativa como la ayuda humanitaria o la presupuestaria.

35. Como han explicado el Banco Mundial y la OCAH, además de ralentizar una demanda ya en retroceso, si sigue demorándose el pago de los salarios de la AP los palestinos se verán privados de los servicios fundamentales, pues las ONG y las instituciones del sector privado no tienen capacidad para sustituir a la AP. Igualmente, se advierte a los donantes de que corren el riesgo de dismantelar las instituciones públicas palestinas, alimentar la inseguridad y transformar a los funcionarios palestinos en una nueva categoría de personas que viven en condiciones sociales críticas. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ya han incluido a empleados de la AP en sus programas de ayuda alimentaria. Asimismo, el sector bancario registra una crisis sin precedentes en sus relaciones con unos clientes cada vez más desesperados, y varios bancos se han visto obligados a cerrar algunas de sus sucursales.

36. Por último, aunque el MIT del Cuarteto promete evitar una catástrofe humanitaria y el aumento de la inseguridad, es importante que siga siendo **temporal**. No debería institucionalizarse ni volverse un medio permanente de desembolso de la ayuda, especialmente

en vista de las ya complejas disposiciones para la coordinación de la ayuda. Debe seguir siendo **internacional** y no debe ser internalizado como marco de referencia palestino para orientar las decisiones en materia fiscal, ni debe servir de sustituto de los procesos palestinos de formulación de políticas fiscales, pues ello iría en detrimento de la vinculación del socorro a los objetivos estratégicos de desarrollo. Asimismo, debe seguir siendo un **mecanismo** y no transformarse en un instrumento permanente de formulación de políticas para condicionar la ayuda de los donantes al pueblo palestino.

Capítulo IV

HITOS EN LA ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

37. Desde 2001, el programa de asistencia técnica de la UNCTAD al pueblo palestino ha estado dirigido a satisfacer graves necesidades económicas y a crear sinergias dinámicas entre la rehabilitación, la reconstrucción y los objetivos de desarrollo a largo plazo. Esto se ha conseguido utilizando investigaciones y análisis para justificar las decisiones sobre el diseño y las prioridades de las actividades de asistencia técnica. Para ello es preciso realizar de análisis cuantitativos y cualitativos, incluido un examen de las experiencias de desarrollo que han dado buenos resultados, en busca de soluciones innovadoras a los problemas singulares que afronta la economía palestina. La secretaría de la UNCTAD también se sirve de las actividades de asistencia técnica para asegurarse de que sus investigaciones se ajustan a la compleja realidad palestina, y para promover el consenso en torno a las cuestiones pertinentes.

38. En este contexto, y en estrecha consulta con Palestina, la UNCTAD ha intensificado sus actividades de asistencia técnica para permitir la acumulación de los logros en materia de desarrollo, a nivel tanto de los programas como de los proyectos. Al hacer esto, la secretaría ha mantenido estrechos contactos con las organizaciones internacionales competentes, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS), la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial, así como con centros de investigación e instituciones de la sociedad civil.

39. El programa de asistencia técnica de la UNCTAD al pueblo palestino consta de 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. Los proyectos de cada grupo se han diseñado en función de los objetivos finales de reforzar el desarrollo de las instituciones palestinas y la capacidad para la formulación de políticas, y de contribuir a la creación de un entorno favorable para el sector privado.

40. El programa está gestionado por la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino, que se sirve de la capacidad y experiencia de la secretaría para llevar a cabo sus actividades. Estas últimas dependen de contribuciones voluntarias de fuentes bilaterales, multilaterales y del sistema de las Naciones Unidas. Además, y de conformidad con el párrafo 35 del Consenso de São Paulo, la secretaría ha seguido proporcionando recursos temporales para conservar el tercer funcionario del cuadro orgánico adscrito a la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino desde 2001, lo cual ha permitido mantener una asistencia intensificada con arreglo al Plan de Acción de Bangkok. La secretaría ha reforzado aún más su modo operacional selectivo y flexible a fin de sortear las dificultades sobre el terreno y mantener un progreso estable en las actividades operativas. Como se indica más adelante, en el año 2006 se han logrado importantes hitos en diversos ámbitos.

41. Una vez completadas las actividades de asistencia técnica para la modernización de las aduanas palestinas (fase II del proyecto SIDUNEA), financiadas por la Comisión Europea (CE), se instaló el prototipo SIDUNEA++ en la oficina central de aduanas y en otros tres lugares a modo de experiencia piloto. Además, el equipo del SIDUNEA ha desempeñado un papel fundamental en el fomento de la capacidad de respuesta y la preparación de las aduanas palestinas para la estatalidad. El equipo ha seguido modificando y adaptando el prototipo a fin de que se ajuste a las necesidades que han surgido en la frontera de Rafah desde noviembre de 2005. Estos son algunos de los resultados obtenidos: i) procedimientos especiales para el despacho de vehículos; ii) normas impositivas especiales para cigarrillos y muestras; iii) un plan general de preparación de las aduanas palestinas para la asunción de nuevas responsabilidades; iv) procedimientos para la creación de un corredor comercial entre la Ribera Occidental y la Franja de Gaza; v) un sistema de control de riesgos para facilitar el comercio y mejorar la seguridad en el paso de Al-Muntar/Karni; y vi) la capacidad plena de informar en línea de las actividades de despacho de aduanas en la frontera de Rafah. Asimismo, se han disparado los ingresos de las aduanas como consecuencia de las operaciones en la frontera de Rafah, gracias a las cuales se espera que sea posible el tráfico comercial antes de que termine el año 2006.

42. Sin embargo, el pleno aprovechamiento de las posibilidades del SIDUNEA se ve entorpecido por las nuevas limitaciones de los recursos. El proyecto de la fase III, que prevé la plena activación del sistema, aún estaba pendiente de financiación a mediados de 2006, y la cohesión del equipo nacional del SIDUNEA y la marcha de los trabajos son cada vez más inciertas. De retrasarse aún más la solución a esta falta de recursos podrían verse perjudicadas las operaciones de las aduanas palestinas, en un momento en el que están convirtiéndose en un elemento fundamental de la preparación de Palestina para asumir responsabilidades soberanas en los principales cruces y fronteras.

43. También se ha progresado de manera continua en la *facilitación del comercio y la logística* en el contexto del establecimiento, financiado por la CE, del *Consejo Palestino de Cargadores*, el cual ha empezado a funcionar oficialmente, con la creación de dos oficinas regionales en la Ribera Occidental y Gaza, para satisfacer las necesidades urgentes creadas por el largo conflicto y para respaldar las iniciativas palestinas de desarrollo del comercio a largo plazo. Asimismo, se creó un Comité Preparatorio integrado por comerciantes de la Ribera Occidental y Gaza con la misión de orientar el proyecto y suscitar el interés de los palestinos ya desde el principio. Además, la secretaría envió en abril una misión de expertos de la UNCTAD para organizar seminarios de iniciación y para ayudar al Consejo Palestino de Cargadores a desarrollar su estructura orgánica y a diseñar sus servicios.

44. Hasta la fecha, el Consejo Palestino de Cargadores ha atraído a más de 30 miembros fundadores procedentes de todo el territorio palestino. Entre sus logros figura la publicación de un boletín trimestral y de un sitio web que se actualiza periódicamente (www.psc.ps), la difusión entre sus miembros de información relacionada con el comercio, y el establecimiento de relaciones de trabajo con las organizaciones públicas y privadas competentes en el ámbito local, regional e internacional. El Consejo Palestino de Cargadores también se ha ocupado de problemas denunciados por sus miembros y ya ha obtenido de los operadores portuarios israelíes más días de almacenamiento gratuito para mercancías palestinas.

45. La secretaría ha logrado otro hito en el ámbito de las *estrategias de desarrollo y la política comercial* con la finalización de las actividades del proyecto para un *Marco integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral palestina*, financiado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional. Se ha aumentado la capacidad palestina y se ha instalado el marco de simulaciones econométricas en varios ministerios de la AP, así como en la Autoridad Monetaria Palestina, la Oficina Central Palestina de Estadística y el Instituto Palestino de Investigación de Políticas Económicas (MAS). También se desarrolló una completa base de datos económicos y demográficos y se llevaron a cabo análisis de distintas políticas alternativas. Entre las actividades de seguimiento llevadas a cabo en mayo figuraba un seminario de formación para profesionales palestinos dedicado a la elaboración de modelos económicos y la evaluación de políticas, y una reunión general con las partes interesadas palestinas y los donantes para examinar los resultados del proyecto. A finales de 2006 se distribuirán dos publicaciones de investigación derivadas del proyecto.

46. Las actividades de asistencia técnica en el ámbito de la *reforma y modernización de las finanzas públicas* se han desarrollado en el marco del proyecto para el Fortalecimiento de la capacidad de vigilancia de la deuda y de análisis financiero (Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)), financiado por el Gobierno de Noruega. Esto incluye el fomento de la capacidad de Palestina para formular políticas sobre la deuda, las finanzas públicas y la planificación a medio plazo.

47. Además de los *Preparativos para el proyecto SIDUNEA, EMPRETEC Palestina* es otro ejemplo de cómo la falta de fondos amenaza con tirar por la borda años de desarrollo institucional, incluso en el sector privado. El programa, reanudado en 2005, se centra en ayudar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) mediante la creación de la capacidad institucional necesaria para establecer un sector privado dinámico y lograr que las PYME sean competitivas a escala internacional. Hasta la fecha, se han graduado 123 empretecos -el 16% de los cuales son mujeres- que pertenecen a las principales industrias y servicios de toda la Ribera Occidental. Asimismo, 10 empretecos han creado su propia empresa y 13 han ampliado o reanudado sus operaciones. De éstos, 3 obtuvieron préstamos bancarios. El proyecto se mantuvo a lo largo del período que va de abril de 2005 a junio de 2006 con financiación de la OIT a través del Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social. Sin embargo, la falta de fondos en 2006 ha obligado a la secretaría a suspender nuevamente las actividades, especialmente la fase II, que prevé la extensión de *EMPRETEC Palestina* a Gaza.

48. Es posible que la secretaría también tenga que restringir en breve las actividades del Programa de Retención de las Inversiones, que fue puesto en marcha en 2004 con fondos del Gobierno de Noruega y finalizará en 2006. Los esfuerzos se centran ahora en sacar partido de los resultados de un estudio de evaluación de las necesidades llevado a cabo en 2005, con el fin de completar una estrategia palestina de retención de las inversiones en colaboración con la Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones. Sin embargo, la falta de financiación afecta a los planes para diseñar programas de promoción de las inversiones en función de cada sector, en el marco de una propuesta de la fase II.

49. La capacidad de la UNCTAD para responder adecuadamente a las nuevas necesidades palestinas sigue limitada por las restricciones israelíes a la circulación y por las directrices de seguridad que las Naciones Unidas aplican a los funcionarios, expertos y personal de proyectos de la UNCTAD para acceder a diversos lugares sobre el terreno. La incertidumbre en cuanto a la

sostenibilidad de los proyectos se ve particularmente agravada porque no se prevé disponer de recursos extrapresupuestarios. Hasta la fecha, y a despecho de los llamamientos de la secretaría a los posibles donantes, hay varios proyectos que aún no disponen de fondos. Esta falta de financiación se da en un momento en el que los proyectos de la UNCTAD están demostrando ser cada vez más útiles y constituyen importantes instrumentos para vincular socorro y desarrollo.
