



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
13 de julio de 2010  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### 57º período de sesiones

Ginebra, 15 a 28 de septiembre de 2010

Tema 10 b) del programa provisional

#### ADVERTENCIA

El contenido del informe conexo no podrá ser citado ni resumido por la prensa, radio o televisión o por medios electrónicos antes de las **31 de agosto de 2010, 17:00 GMT**

## Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino. Evolución de la economía del territorio palestino ocupado<sup>1</sup>

### Informe de la secretaría de la UNCTAD<sup>2</sup>

#### Resumen

La economía del territorio palestino ocupado siguió mostrando unos resultados muy por debajo de su potencial en 2009. Si bien se observaron síntomas de mejora en el crecimiento del PIB y otros indicadores, conviene interpretarlos con cautela teniendo en cuenta el contexto más amplio. La fragmentación territorial, las desigualdades y las divergencias en materia de bienestar social, siguieron aumentando, también aumentó la dependencia de la ayuda y disminuyó el acceso a los recursos naturales y económicos. La inversión privada siguió viéndose obstaculizada por las restricciones a la circulación y por el riesgo de que, pudieran introducirse, en cualquier momento, nuevas restricciones. Aunque se calcula que el coste de los daños directos provocados por la operación militar israelí en Gaza en 2008-2009 equivalió a un tercio de la producción de la economía en 2006, antes del bloqueo de Gaza, el costo indirecto de la guerra ha sido superior. La situación económica y humanitaria de Gaza siguió empeorando. A pesar de los fondos asignados para la reconstrucción económica, el bloqueo y los cierres impuestos al territorio palestino ocupado impiden que esos fondos tengan un impacto económico tangible. El principal obstáculo al desarrollo económico de Palestina es su débil sector de bienes comercializables, asfixiado por la utilización de una moneda inadecuada, por los cierres y por la atrofia de la base productiva. El desarrollo palestino se vería beneficiado si se revitalizara este sector y se fortaleciera la capacidad productiva y comercial de Palestina en el marco de la iniciativa "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas.

<sup>1</sup> 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. De acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el contexto de este informe se entiende que la expresión "territorio palestino ocupado" (o "territorios palestinos ocupados") se refiere a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina (OLP), que estableció la Autoridad Palestina con posterioridad a los acuerdos suscritos con Israel en 1993 y 1994. Las referencias al "Estado palestino" concuerdan con las opiniones expresadas en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad.

<sup>2</sup> La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa antes del 31 de agosto de 2010.

## **I. Represión económica**

### **A. Una economía muy por debajo del potencial**

1. La economía del territorio palestino ocupado siguió mostrando unos resultados muy por debajo de su potencial en 2009; el producto interno bruto (PIB) per cápita sigue siendo inferior en más de un 30% al nivel de hace diez años y las perspectivas de crear un Estado palestino contiguo y viable a largo plazo son poco alentadoras en vista del acceso cada vez menor a los recursos económicos y naturales y de la separación y fragmentación de la Franja de Gaza, la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental. Al analizar el crecimiento previsto de 6,8% del PIB (1% en Gaza y 8,5% en la Ribera Occidental) y el menor aumento de la renta per cápita en la Ribera Occidental deberían tenerse debidamente en cuenta las bajas cifras del PIB de 2008, el persistente aislamiento de la economía palestina con respecto a los mercados regionales y mundiales, el descenso de 34% en el PIB per cápita durante los ocho años anteriores, la erosión de la base productiva y el menor acceso a la tierra y a los recursos naturales y económicos.

2. Dado que Gaza se encuentra sometida a un bloqueo casi absoluto, el crecimiento de la Ribera Occidental se vio impulsado mayormente por una entrada de ayuda sin precedentes. Sin embargo, la restricción impuesta a la circulación de bienes y mano de obra palestinos y la destrucción de gran parte de la base productiva redujeron sustancialmente los beneficios económicos de esta ayuda masiva y la limitaron al corto plazo. Como consecuencia de la paralización de las actividades productivas palestinas, el posible efecto multiplicador y los efectos secundarios de la considerable ayuda prestada y el cuantioso gasto público realizado no han podido materializarse, en particular debido a la fuga de recursos a la economía israelí, como lo demuestra el hecho de que el déficit comercial con Israel de 2.900 millones de dólares representara más del 80% de las transferencias netas corrientes en 2008.

3. Los resultados de la economía muestran también una atenuación muy leve de las restricciones impuestas por Israel a la circulación en la Ribera Occidental y a los desplazamientos hacia o desde ella. Sin embargo, esta mejora relativa excluye en gran medida a Gaza y a gran parte de la Ribera Occidental, y además puede revertirse en cualquier momento. Al problema del crecimiento muy por debajo de sus posibilidades en 2009 habría que sumar las preocupaciones relativas a su sostenibilidad, la dependencia de la ayuda cada vez mayor, el menor acceso a los recursos económicos y naturales, la mayor divergencia regional en materia de bienestar y la mayor fragmentación de la Ribera Occidental, Gaza y Jerusalén Oriental.

### **B. No hay signos de reactivación del sector privado**

4. Otra particularidad del crecimiento de la economía local de la Ribera Occidental en 2009 que invita a la reflexión es que su principal impulsor fue el sector público dependiente de la ayuda, y que no hubiera a la vista ningún signo de recuperación del sector privado. No es probable que se produzca una reactivación del sector privado a menos que se eliminen las restricciones a la circulación de bienes y mano de obra y se reconstruya la base productiva. Es muy importante señalar que la confianza de los actuales y potenciales inversores palestinos y extranjeros no sólo se ve minada por las actuales restricciones impuestas al acceso y la circulación, sino también por la imprevisibilidad de las políticas de cierre y por el riesgo de que puedan imponerse inesperadamente nuevas restricciones. Por tanto, para que pueda producirse una reactivación sostenida del sector privado no sólo es necesario garantizar un acceso seguro a los mercados internos y externos, sino también poner fin al riesgo de que vuelvan a imponerse restricciones.

5. Los prohibitivos costos de transacción derivados de las restricciones impuestas al acceso de los palestinos a los mercados internos y mundiales, junto con las actividades de asentamiento y la confiscación de tierras, han venido debilitando la viabilidad de los negocios y han hecho que muchos inversores dejen de invertir en los sectores agrícola y manufacturero y pasen a invertir en el de bienes no comercializables. Como se muestra en el capítulo III, la distorsión estructural que ello provoca refuerza la dependencia de la ayuda extranjera y de las remesas como principales fuentes de divisas e impide obtener las ganancias que otros países obtienen mediante la participación en el comercio internacional.

### **C. Un desempleo y una pobreza elevados y generalizados**

6. Como se muestra en el cuadro 1, el desempleo ha descendido en 1,6%. Aun así, sigue siendo superior al 30% y más de 9 puntos porcentuales superior a los niveles de 1999. La situación es peor en Gaza, donde el desempleo registrado fue un 14% superior al de la media nacional.

7. Por tanto, el último episodio de crecimiento sin empleo de Palestina no puede dar lugar a una reducción considerable de la pobreza, puesto que hasta el momento ha tenido poco impacto en el empleo, un instrumento clave mediante el cual el crecimiento económico reduce la pobreza. Las recientes estimaciones de la pobreza indican que en 2007 el 80% de los hogares de Gaza vivían por debajo del umbral de la pobreza y que desde entonces la situación ha empeorado (Banco Mundial, 2010). En la Ribera Occidental el índice de pobreza se calcula en 45%. La inseguridad alimentaria también está muy extendida. Como consecuencia de una disminución de la producción agrícola de más del 60% en los diez últimos años y el agotamiento de las estrategias de supervivencia de los hogares, en la actualidad la inseguridad alimentaria afecta al 61% de la población de Gaza y al 26% de la población de la Ribera Occidental (FAO-PMA, 2009).

### **D. La sostenibilidad fiscal sigue siendo difícil de alcanzar**

8. El déficit de caja de la Autoridad Palestina se ha reducido de 31% del PIB (1.900 millones de dólares) en 2008 a 27% (1.800 millones de dólares) en 2009. Sin embargo, el recurrente déficit en base a los compromisos en realidad ha aumentado en aproximadamente un 2,6% del PIB; pasó de 1.300 millones de dólares en 2008 a 1.600 millones de dólares en 2009 como consecuencia del aumento de los gastos de emergencia en que hubo que incurrir para sufragar los costos relacionados con la campaña militar israelí en Gaza de 2008-2009 y el resultante deterioro de la situación económica y humanitaria. Como se muestra en el cuadro 1, los gastos corrientes aumentaron en un 1,1% para situarse en 48,3% del PIB. El incremento del gasto no relacionado con los salarios, el gasto en Gaza y el apoyo insuficiente de los donantes obligaron a la Autoridad Palestina a recurrir a préstamos a corto plazo en los bancos nacionales y a acumular deuda, lo que representará una carga para los futuros presupuestos.

9. El ataque contra Gaza y el mantenimiento del asedio provocaron una fuerte disminución de los ingresos fiscales y aduaneros. En 2009 los ingresos totales disminuyeron en un 1,5% para situarse en 24,2% del PIB. La ayuda y los recursos presupuestarios también se vieron afectados por la necesidad de responder al deterioro de la situación humanitaria y de la salud. En 2009, el gasto de la Autoridad Palestina en Gaza que se situaba por encima de los 1.400 millones de dólares, fue superior a la totalidad del apoyo presupuestario recibido de los donantes en un momento en que la recaudación fiscal procedente de Gaza se había agotado. Se prevé que Gaza consumirá la mitad del gasto presupuestario de 3.900 millones de dólares previsto para 2010 (OCENU, 2010).

10. La barrera de separación, la expansión de los asentamientos en la Ribera Occidental y el desalojo de los habitantes palestinos en Jerusalén Oriental han supuesto una carga adicional para los recursos institucionales y presupuestarios de la Autoridad Palestina, que ha anunciado la asignación de unos 63 millones de dólares para ayudar a las aldeas y comunidades afectadas por la construcción de asentamientos y la barrera de separación a afrontar los trastornos ocasionados a sus medios de subsistencia y sus actividades productivas (Autoridad Palestina, 2010).

Cuadro 1

**Economía del territorio palestino ocupado: principales indicadores<sup>a</sup>**

	1995	1999	2002	2004	2006 <sup>rev.</sup>	2007 <sup>rev.</sup>	2008 <sup>prl.</sup>	2009 <sup>est.</sup>
<b>Desempeño macroeconómico</b>								
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	6,0	8,8	-13,3	12,0	-5,2	5,4	5,9	6,8
PIB (millones de dólares)	3 220	4 179	3 433	4 198	4 594	5 147	6 108	6 600
Ingreso nacional bruto (INB) (millones de dólares)	3 699	4 932	3 656	4 430	5 286	5 913	7 019	7 326
Ingreso nacional bruto disponible (millones de dólares)	4 099	5 306	4 708	5 151	6 777	8 281	10 437	10 527
PIB per cápita (dólares)	1 400	1 493	1 125	1 317	1 363	1 337	1 698	1 782
INB per cápita (dólares)	1 608	1 763	1 199	1 390	1 489	1 494	1 952	1 978
Crecimiento del INB real per cápita (porcentaje)	0,7	4,1	-16,7	9,1	-5,9	2,0	2,9	0,2
<b>Población y empleo</b>								
Población (millones de habitantes) <sup>a</sup>	2,34	2,96	3,23	3,41	3,61	3,72	3,83	3,94
Desempleo (porcentaje) <sup>b</sup>	32,6	21,7	41,3	32,5	29,6	27,9	31,7	30,1
Empleo total (miles)	417	588	477	578	665	667	648	717
Sector público	51	103	125	131	152	146	160	181
Israel y asentamientos	68	135	49	50	64	63	75	73
<b>Balanza fiscal (porcentaje del PIB)</b>								
Ingresos públicos descontados los pagos atrasados/ingresos fiscales retenidos	13,2	23,9	8,5	25,0	25,0	24,7	25,7	24,2
Gastos corrientes	15,3	22,6	29,0	36,4	49,6	48,6	47,2	48,3
Total de gastos	25,6	29,9	35,4	37,1	55,3	50,5	56,8	51,0
Balanza global – efectivo	-12,3	-6,1	-27,0	-12,1	-30,3	-25,8	-31,2	-26,8
<b>Comercio exterior</b>								
Transferencias netas corrientes (millones de dólares)	400	399	1 096	734	1 491	2 368	3 418	3 201
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	1 039	522	644	533	535	599	620
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2 176	3 567	2 876	3 479	3 478	3 541	4 105	4 541
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	-52,1	-60,5	-68,6	-67,5	-64,1	-58,4	-57,4	-59,4
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-922	-1 598	-886	-1 500	-1 887	-2 259	-2 888	-2 558
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-28,6	-38,2	-25,8	-35,7	-41,1	-43,9	-47,3	-38,8
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de la Autoridad Palestina (porcentaje) <sup>c</sup>	92,3	62,6	48,9	60,6	72,0	91,7	95,7	76,3
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de Israel (porcentaje) <sup>c</sup>	4,3	3,9	2,1	2,4	2,4	2,7	2,9	3,1

*Fuente:* Oficina Central Palestina de Estadística, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI), OIT y Oficina Central Israelí de Estadística.

<sup>a</sup> Salvo los datos sobre población, en este cuadro no se incluye información sobre Jerusalén Oriental porque la Oficina Central Palestina de Estadística no puede acceder a ellos.

<sup>b</sup> En la tasa de desempleo se incluye a los "trabajadores desalentados", como los define en términos amplios la OIT.

<sup>c</sup> El comercio de Palestina e Israel incluye los bienes, y los servicios imputables y no imputables a los factores.

## **E. Las reformas fiscales en un entorno complicado**

11. En 2009 un objetivo esencial de la política de la Autoridad Palestina siguió siendo el logro de la sostenibilidad fiscal, a pesar de las desfavorables condiciones humanitarias y la incapacidad del sector privado de generar más ingresos fiscales y empleo. Con las reformas fiscales en curso se pretendía conseguir transparencia y rendición de cuentas, mejorar los procesos de elaboración y control del presupuesto, incorporar un sistema de contabilidad informatizado en todos los ministerios competentes y ponerlo en marcha, mejorar la capacidad de recaudación de impuestos y hacerla más eficaz, y mejorar la gestión general de las finanzas públicas de la Autoridad Palestina. Esas reformas permitieron aumentar los ingresos fiscales internos de 4,5% del PIB en 2008 a 4,9% del PIB en 2009 (FMI, 2010).

12. La Autoridad Palestina ha introducido importantes medidas para asegurarse de que los usuarios paguen las facturas de servicios públicos. Entre esas medidas figuran la privatización de la distribución eléctrica, la introducción de contadores eléctricos prepago, el condicionamiento del acceso a determinados servicios gubernamentales al pago de las facturas de servicios públicos y la deducción directa del monto adeudado del salario de los empleados del sector público. Sin embargo, aunque es conveniente asignar mejor las subvenciones, la privatización de la distribución eléctrica en cualquier contexto, pero especialmente en uno de ocupación y conflicto, debe venir acompañada de salvaguardias que garanticen que los hogares pobres tengan un acceso adecuado a la energía eléctrica. También habría que establecer formas alternativas de financiación para compensar a los concejos y las autoridades locales por la pérdida de ingresos derivada de la privatización de la distribución eléctrica. En otras palabras, aunque resulte importante reducir el déficit fiscal, las reformas fiscales de la Autoridad Palestina no deberían emprenderse de forma que contribuyan a agravar los ya de por sí importantes niveles de pobreza ni tampoco minar la capacidad de las autoridades locales de prestar servicios y responder a las necesidades de sus habitantes.

13. No hay muestras de que la diferencia salarial entre el sector público y el privado refleje unos salarios disparatadamente altos en el sector público. La diferencia se debe inevitablemente, al menos en parte, al estrangulamiento del sector privado que ha eliminado su capacidad de generar empleo. Además, si se reducen los salarios del sector público se correría el riesgo de una reducción de la calidad de los servicios públicos y de la demanda interna y, en consecuencia, de un aumento de los ya de por sí elevados índices de pobreza y desempleo.

14. La reducción del elevado e insostenible déficit fiscal depende del levantamiento del asedio impuesto a Gaza, lo que permitirá emprender realmente la labor de reconstrucción y reanudar una actividad económica normal. El levantamiento de ese asedio reduciría la presión fiscal tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos. De hecho, el objetivo de reducir el déficit fiscal de la Autoridad Palestina será difícil de alcanzar si no se pone fin a las restricciones impuestas a la circulación dentro del territorio palestino ocupado y a los desplazamientos desde y hacia él.

## **F. La fragmentación socava la gobernanza y el suministro de bienes públicos**

15. La fragmentación y falta de contigüidad dentro de la Ribera Occidental (incluida Jerusalén Oriental) y entre la Ribera Occidental y la Franja de Gaza no sólo minan la eficacia y competitividad del sector privado palestino, sino que además socavan la autoridad de la Autoridad Palestina y su capacidad para establecer el estado de derecho, y reducen su capacidad de suministrar eficazmente bienes y servicios públicos a precios normales. Por lo tanto, la fragmentación territorial y la falta de contigüidad económica e

institucional reducen las posibilidades de encontrar una solución biestatal al conflicto al generar no sólo disparidades económicas sino también una polarización política y social.

16. En las zonas bajo su control, la Autoridad Palestina ha demostrado competencia para dirigir el sector público y suministrar servicios públicos a pesar de los desafíos sin precedentes a los que se enfrenta. Sin embargo, en la esfera de la consolidación del Estado hay límites a lo que la competencia tecnocrática puede conseguir sin un acuerdo político que confiera soberanía a Palestina y elimine las múltiples limitaciones estructurales al desarrollo palestino detalladas en numerosos informes y estudios de la UNCTAD.

## **G. Persistencia de un gran nivel de dependencia y déficit comerciales**

17. El déficit comercial palestino aumentó de un 57% del PIB en 2008 a un 59% del PIB en 2009. Una característica particular del comercio palestino es su dependencia de Israel como fuente de importaciones y mercado para las exportaciones. Como puede observarse en el cuadro 1, más de tres cuartas partes del comercio palestino tienen lugar con Israel. Aunque el déficit comercial con Israel se redujo (de 82% del déficit global en 2008 al 65% del déficit global en 2009), siguió siendo elevado y superior a los 2.400 millones de dólares de apoyo prestado por los donantes al territorio palestino ocupado en 2009. Esta dependencia puede atribuirse a factores económicos, políticos y logísticos complejos y que se refuerzan mutuamente, consecuencia del largo período de ocupación. La falta de aeropuertos y de un puerto marítimo y las limitaciones al comercio con los países vecinos Egipto y Jordania, y a través de ellos, a pesar de los costos competitivos han hecho que prácticamente la totalidad del comercio palestino se efectúe con Israel y a través de él. Parte del comercio entre el territorio palestino ocupado e Israel, aunque no todo, podría ser mutuamente beneficioso, pero su carácter involuntario y desigual ha supeditado el desarrollo económico de Palestina a los imperativos políticos y económicos de Israel, a menudo disfrazados de "exigencias de seguridad".

18. La dependencia comercial respecto de Israel sigue siendo importante, a pesar de las grandes posibilidades comerciales con otros países y de los acuerdos comerciales bilaterales concertados con la Unión Europea (UE), Jordania, Turquía, los Estados árabes, el Canadá y los Estados Unidos. La flexibilización de las restricciones a la circulación en la Ribera Occidental no sirve de mucho a la hora de hacer frente a la realidad fundamental de paralización del comercio palestino, en particular si se tienen en cuenta el bloqueo de Gaza, la construcción de la barrera de separación y el hecho de que podrían imponerse de forma inesperada otras restricciones especiales a la libre circulación.

## **II. Cierres, bloqueo y rehabilitación económica**

19. La economía del territorio palestino ocupado sigue sufriendo a causa de la política israelí de cierre de territorios, que se ha endurecido desde 2000. Los devastadores efectos económicos de esta política se intensificaron con la construcción de la barrera de separación en la Ribera Occidental en 2002. La situación empeoró todavía más con el bloqueo casi completo de Gaza desde junio de 2007. Según estimaciones conservadoras de la UNCTAD (2008), el territorio palestino ocupado funciona en la actualidad con mucho menos de dos tercios del capital nacional (base productiva) que tenía en 1998. Mientras se aplique este mecanismo institucionalizado de restricción y distorsión, será difícil lograr la recuperación económica y la reducción de la pobreza.

## A. Ribera Occidental: cierres y barrera de separación

20. En 2009 la Ribera Occidental experimentó una ligera flexibilización de las restricciones israelíes a la circulación, con una reducción del número de dispositivos de cierre, de 630 a 550 (OCENU, 2010). Por lo demás, apenas ha habido cambios en la mayoría de las medidas de seguridad impuestas desde 2000, entre las cuales figuran un sistema de restricciones a la circulación de la mano de obra y los productos palestinos tanto dentro de la Ribera Occidental y Gaza como entre esos territorios y el resto del mundo. No se ha puesto freno a la confiscación de tierras, y el 40% de las tierras palestinas de la Ribera Occidental se han confiscado para construir asentamientos e infraestructuras conexas.

21. La construcción de los 709 km de barrera de separación ha privado a los palestinos de más tierras y recursos naturales. Cerca del 85% del recorrido previsto de la barrera se adentra considerablemente en la Ribera Occidental e impone nuevas fronteras, distintas de la Línea Verde reconocida internacionalmente (OCAH, 2009b). La barrera ha agravado el problema de la crisis agrícola al limitar el acceso de los agricultores que viven en la "zona de separación" (la que queda al este de la barrera y al oeste de la Línea Verde de 1967). Los agricultores atrapados en esa zona necesitan un permiso de difícil obtención para poder atravesar los puntos de acceso a sus campos. Muchos trabajadores palestinos, desalentados por las repetidas ocasiones en que sus trámites han sido infructuosos, ya ni siquiera solicitan esos permisos (PNUD, 2010b). Los problemas para acceder a los terrenos agrícolas no sólo modifican la composición de la producción y comprometer la productividad y calidad de los productos, sino que además plantea el serio peligro de que a la larga muchos agricultores palestinos se vean obligados a abandonar sus tierras situadas al oeste de la barrera (FAO, 2010). Según el Banco Mundial (2008), la construcción de la barrera acarrea una pérdida permanente del 8% de la producción agrícola palestina.

22. Asimismo, todo beneficio potencial del comercio en la Ribera Occidental queda contrarrestado por unos costos de transacción prohibitivos en los principales pasos comerciales, a causa del deterioro de la mercancía y las largas esperas. Debido a los repetidos y largos controles de seguridad israelíes, los comerciantes palestinos tienen que hacer cola durante mucho tiempo en esos pasos, donde las instalaciones son inadecuadas y los horarios de atención reducidos. El número de camiones que entran y salen es imprevisible, y depende de los intereses de Israel en materia de seguridad. Además, el número de camiones que salen es, en el mejor de los casos, un 50% inferior al de camiones que entran, síntoma de que Israel aplica medidas más estrictas a las exportaciones palestinas (PalTrade, 2010).

## B. Gaza: bloqueo económico y destrucción de la economía

23. La Franja de Gaza sigue sufriendo el bloqueo israelí desde 2007. A causa de ello, el 40% de la población del territorio palestino ocupado está aislado del resto del mundo. En el primer cuatrimestre de 2010, las importaciones fueron muy inferiores al mínimo necesario para contribuir de manera tangible a la reducción de la pobreza. El número de camiones con productos importados que entraron en Gaza no superó los 720 por semana, lo cual representa tan sólo el 23% del volumen previo al bloqueo. Las autoridades israelíes restringen las importaciones de Gaza a 76 productos en cantidades limitadas, mientras que antes del bloqueo entraban 4.000 productos (PMA, 2010). La mayoría de estos productos son alimentos de primera necesidad que, junto con los artículos de higiene, constituyeron entre el 60% y el 70% de las importaciones. Las entradas de gasolina y gasóleo para uso comercial estaban prohibidas, y las importaciones de combustible industrial apenas cubrían entre el 33% y el 46% de las necesidades de la única central eléctrica de Gaza, de modo que

se producían cortes de suministro eléctrico de 8 a 12 horas al día. Las importaciones de gas para cocinar sólo cubrían el 66% de las necesidades semanales (OCAH, 2010a).

24. La economía de Gaza se ve debilitada no sólo por las fuertes restricciones a las importaciones de mercancías, sino también por las restricciones a la transferencia de dólares y de dinares jordanos. La falta de efectivo obstaculiza la ejecución de transacciones en esas divisas, aumenta los riesgos que corren los bancos y reduce la eficiencia y rentabilidad de éstos (FMI, 2010). El bloqueo de Gaza ha provocado un grave deterioro del sector bancario y ha desviado la actividad económica y financiera hacia el sector informal, no reglamentado, lo cual dificulta seriamente los esfuerzos de la Autoridad Palestina por aumentar su capacidad institucional, mejorar la gobernanza económica y establecer el imperio de la ley.

25. A pesar de la devastación causada por la operación militar israelí en Gaza durante 2008-2009, la reconstrucción todavía no ha comenzado. Aproximadamente el 75% de las infraestructuras, los edificios públicos y privados, las empresas privadas y las tierras y locales de uso agrícola que resultaron dañados siguen necesitando una rehabilitación urgente. La Franja necesita 55.000 camiones de materia prima para la reconstrucción, pero las autoridades israelíes sólo autorizaron la entrada de 30 camiones por semana durante el primer cuatrimestre de 2010. Por consiguiente, los trabajos de reconstrucción se limitan a las reparaciones más elementales, efectuadas con escombros reciclados y con materiales de construcción traídos por los túneles entre Egipto y Gaza (PNUD, 2010a).

26. La escasez de energía resultante del bloqueo cuesta a los fabricantes y proveedores de servicios el 50% de sus ya de por sí escasos ingresos. Las exportaciones se limitan a una reducida gama de productos, principalmente flores cortadas (Oxfam, 2010; OCAH, 2010a). Las labores agrícolas se han convertido en una actividad de peligro. Se niega a los agricultores el acceso a las tierras agrícolas situadas en una "zona de amortiguación" de 300 a 1.000 m a lo largo de los 45 km de frontera entre Gaza e Israel. Se estima que, desde junio de 2009, el 46% de los terrenos agrícolas de Gaza han quedado inaccesibles o baldíos. Los pescadores palestinos no escaparon a las restricciones israelíes, pues no están autorizados a pescar a más de 3 millas náuticas de la costa de Gaza, en lugar de las 20 millas reconocidas internacionalmente (OCAH, 2010b; OCENU, 2010).

27. La persistencia del bloqueo, junto con la devastación provocada por la guerra, impide toda mejora significativa de la calidad de vida, más allá de la ayuda humanitaria. Además, el 90% de los suministros de agua de Gaza son "no aptos para el consumo", ya que la devastación de la guerra causó la contaminación de las aguas freáticas con niveles de nitratos seis veces superiores a la norma establecida por la Organización Mundial de la Salud. Es más, la intoxicación por monóxido de carbono se ha convertido en algo común, debido a que cada vez más hogares tienen que recurrir a generadores para hacer frente a los cortes de suministro eléctrico (OCAH-WASH, 2009; Oxfam, 2010).

### **C. Costo de los cierres, el bloqueo y la guerra**

28. La ocupación israelí ha institucionalizado la fragmentación territorial, de modo que las redes de producción y comercio han quedado desarticuladas, con graves consecuencias para las perspectivas de desarrollo de la economía palestina. Este resumen de la situación pone de manifiesto un mecanismo que erosiona la ya deteriorada base productiva del conjunto del territorio palestino ocupado, un fenómeno que agrava seriamente la pobreza, pues priva a los palestinos de todos sus medios de producción.

29. Para la economía del territorio palestino ocupado, los costos de la guerra de 2008-2009 contra Gaza fueron, y siguen siendo, considerables. El costo directo se estima en unos 1.300 millones de dólares: 1.100 millones en desperfectos causados a las



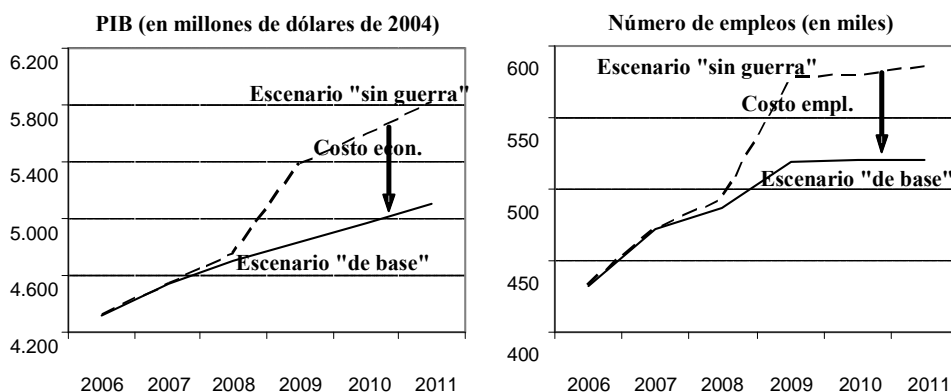
estructuras e infraestructuras públicas y privadas (OCPE, 2009) y 180 millones en daños al sector agrícola (FAO, 2009). Esto equivale al 90% del PIB de Gaza, es decir, a un tercio de la economía del conjunto del territorio palestino ocupado en 2006 (antes del bloqueo).

30. Lo que podría tener efectos más graves y duraderos es el costo indirecto de la guerra, el bloqueo de Gaza y los cierres de la Ribera Occidental. Para evaluarlo, se han simulado dos escenarios alternativos con una versión actualizada del modelo de simulación macroeconómica de la UNCTAD para la economía palestina (UNCTAD, 2006). El escenario "de base" simula los resultados económicos del territorio palestino ocupado de 2008 a 2011, suponiendo que la guerra de 2008-2009 tuvo lugar y que el estricto bloqueo y los cierres se mantienen en el territorio palestino ocupado después de la guerra. El escenario alternativo "sin guerra" supone que no hubo guerra, que se levanta el bloqueo de Gaza y que los cierres en la Ribera Occidental se flexibilizan hasta sus niveles anteriores a 2000. Las diferencias entre ambos escenarios ponen de relieve la importancia del costo indirecto en forma de merma en el PIB y en el empleo.

31. En el gráfico 1 se muestra la diferencia entre ambos escenarios. El análisis indica que el bloqueo y los cierres continuados tras la guerra están costando a la economía del territorio palestino ocupado entre 600 y 800 millones de dólares cada año<sup>3</sup>, es decir, el 13% de su PIB. Si el bloqueo y los cierres israelíes continuaran en el territorio palestino ocupado hasta el final de 2011, los efectos acumulados para el período 2008-2011 ascenderían a 2.600 millones de dólares, o lo que es lo mismo, el 54% del PIB de 2008. Los costos en términos de empleo son de entre 60.000 y 80.000 puestos de trabajo al año, es decir, el 13% de los que se habrían generado si se hubiera levantado el bloqueo y se hubieran reducido los cierres. En el período 2008-2011, la pérdida acumulada de empleo se estima en 260.000 puestos de trabajo, o lo que es lo mismo, el 40% de los que la economía generó en 2008.

Gráfico 1

#### Costo de la guerra, el bloqueo y los cierres para la economía y el empleo



<sup>3</sup> El PIB se mide en dólares reales de 2004.

32. La suma de los daños materiales directos y del costo indirecto de la guerra en el territorio palestino ocupado entre 2008 y 2010 asciende a 3.100 millones de dólares, que se convertirán en 3.900 millones de dólares si Israel sigue imponiendo el bloqueo y los cierres en 2011. Esto representa más del 80% del PIB generado por el territorio palestino ocupado en 2008. Si el escenario "sin guerra" partiera del supuesto de que se elimina por completo la política de cierre de territorios, la diferencia con el escenario "de base" sería mayor y, por consiguiente, el costo indirecto de la guerra habría sido considerablemente mayor. La cuestión es que las medidas israelíes (cierres, bloqueo y guerra) penalizan de forma sustancial no sólo la economía de Gaza, sino la del conjunto del territorio palestino ocupado. Ninguna iniciativa para poner remedio a la crisis económica palestina, al desempleo generalizado y al avance de la pobreza tendrá resultados significativos si no se retiran dichas medidas.

#### **D. La economía informal y de túneles**

33. En un entorno tan adverso, la economía informal ha crecido a un ritmo sin precedentes en el territorio palestino ocupado, especialmente en Gaza, por medio de la implantación de la denominada "economía de túneles". Surgida como respuesta al bloqueo israelí, la economía de túneles cuenta con una red de cientos de túneles a lo largo de la frontera entre Gaza y Egipto. Alrededor de dos tercios de la actividad económica consiste en la importación informal de mercancías a Gaza, lo cual tiene por efecto un desplazamiento de la economía formal. La mayoría de los productos importados son caros y no están al alcance de los pobres (CPDH, 2009). Además, la economía de túneles acarrea riesgos para la vida de las personas. Varios palestinos han muerto o han resultado gravemente heridos en diversos incidentes, como ataques aéreos o derrumbes de túneles.

34. Pese a ello, la economía de túneles es de vital importancia para Gaza, que vive aislada, y lo era incluso antes de la campaña militar israelí (OCAH, 2009b; PNUD 2010a). Por ejemplo, se estima que cada día entran en Gaza a través de los túneles 200.000 l de productos del petróleo. Este combustible es imprescindible para paliar la escasez de energía (OCAH, 2010a). Aproximadamente el 56% de los comerciantes que participaron en la encuesta realizada en 2009 por el Programa Mundial de Alimentos señalaron que su volumen de ventas había aumentado gracias a los túneles (PMA, 2010). Además, casi el 50% de ellos dijo haber aumentado su margen de beneficios, y el 31% destacó que su nivel de existencias se había incrementado. Esta encuesta muestra también que la economía de túneles ha tenido un efecto estabilizador en los precios al consumo. Sin embargo, los precios siguen siendo en su mayoría más altos que en la Ribera Occidental, lo cual es reflejo de los mayores riesgos y costos de transacción.

#### **E. La ineficacia de la rehabilitación económica en un régimen de cierres**

35. Tras la campaña militar israelí en Gaza, en 2008, la comunidad internacional, en la conferencia de Sharm El-Sheikh, prometió donar 4.500 millones de dólares al Plan nacional palestino para la pronta recuperación y reconstrucción de Gaza para 2009-2010. Sin embargo, los fondos de donantes canalizados por la Autoridad Palestina durante 2009 eran del orden de los 2.400 millones de dólares. De ese monto, casi nada se destinó a una rehabilitación seria de la economía local de Gaza, o incluso de la Ribera Occidental. Los donantes desembolsaron 1.360 millones de dólares de apoyo presupuestario, que cubrieron el 94% de los gastos ordinarios del presupuesto de la Autoridad Palestina. Sin embargo, a la financiación del desarrollo se destinaron únicamente 390 millones de dólares (Banco Mundial, 2010). En cuanto a las necesidades de urgencia, sólo el 78% quedó cubierto con los 625 millones de dólares donados para financiar las intervenciones de socorro de los

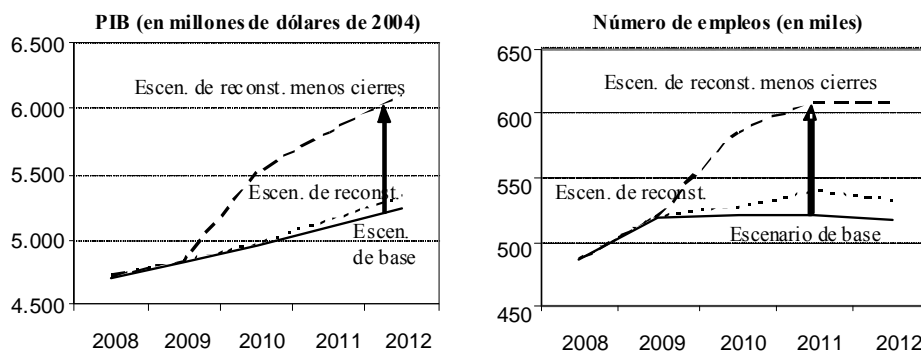
organismos de las Naciones Unidas. De esa cantidad, el 75% se dedicó a la ayuda alimentaria, a indemnizar a las familias cuyos hogares habían sido destruidos o habían sufrido daños y a programas de trabajo en Gaza. El 25% restante se destinó a intervenciones en el sector social de la Ribera Occidental (OCAH, 2009a).

36. Aunque la asistencia de los donantes es fundamental para atenuar el impacto de las medidas israelíes, el énfasis puesto en el apoyo presupuestario y las medidas de urgencia podrían agravar la distorsión estructural de la economía. Sin embargo, en el caso del territorio palestino ocupado, cuya economía se encuentra sometida a un cierre prolongado que ha dado lugar a la erosión sistemática de su base productiva, toda inyección de fondos para financiar un aumento de la demanda interna se materializará en un aumento de las importaciones, en lugar de un incremento de tan desatendida producción interna. Incluso si se dedicaran fondos a la reconstrucción y la rehabilitación económica, el bloqueo y los cierres seguirían debilitando el efecto de dichos fondos. Una vez más, la consecuencia principal será un aumento de las importaciones, que proceden fundamentalmente de Israel.

37. Para demostrar esta idea se utilizó el modelo de la economía palestina de la UNCTAD en que se simulan tres escenarios alternativos con el objeto de evaluar los efectos de un aumento de las donaciones para la rehabilitación económica del territorio palestino ocupado en el período de 2010 a 2012: a) el escenario "de base" supone que los donantes mantendrán el nivel de apoyo prestado recientemente y que se cifra en 2.000 millones de dólares al año, y que el bloqueo de Gaza y los cierres en la Ribera Occidental no se relajarán; b) el escenario "de reconstrucción" supone que durante el período de simulación, el apoyo de los donantes y la inversión pública aumentarán en 1.300 millones y 330.000 millones de dólares respectivamente, pero que el bloqueo y los cierres seguirán siendo igual de estrictos que en el escenario "de base"; y c) el escenario "de reconstrucción con menos cierres" supone un aumento del apoyo de los donantes y de la inversión pública similar al del escenario "de reconstrucción" y también un relajamiento (no supresión) del bloqueo y los cierres, situándose en los niveles anteriores a 2000.

38. Como se indica en el gráfico 2, el efecto positivo de inyectar en la economía 1.600 millones de dólares procedentes de donantes y de la inversión pública sin relajar el bloqueo y los cierres es mínimo, si se compara con el que tendría la inyección de los mismos fondos combinada con una relajación del bloqueo y los cierres. La comparación entre el escenario "de base" y el "de reconstrucción" sugiere que la inyección de fondos de los donantes sin modificar el bloqueo y los cierres podría aumentar el PIB en menos de 50 millones de dólares al año, como promedio (menos de 1%) en el período 2010-2012. Los efectos en el empleo se dejarían notar un poco más, pero seguirían siendo mínimos. En promedio, el empleo podría aumentar en 12.000 puestos de trabajo (un 2,4%) con respecto a lo que sucedería en el escenario "de base". El escenario "de reconstrucción con menos cierres" muestra claramente que la inyección de fondos en la economía podría tener repercusiones importantes sólo cuando el bloqueo y los cierres se flexibilizan y a la larga se suspenden. Este escenario muestra que, en el trienio en cuestión, el aumento medio anual del PIB podría cifrarse en 710 millones de dólares, es decir cerca de un 14% más que en el escenario "de base". Del mismo modo, el empleo podría aumentar en más de 80.000 puestos de trabajo al año, es decir un 15,5% más que en el escenario "de base".

Gráfico 2  
Efectos de la rehabilitación económica en la economía y el empleo



39. Este análisis muestra claramente que la economía informal y de túneles no puede ni debe ser una alternativa al levantamiento del bloqueo y la suspensión de los cierres en el territorio palestino ocupado. Como señaló el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, "el bloqueo de Gaza por Israel es inaceptable, innecesario y contraproducente desde su inicio en 2007; ha empeorado las condiciones de vida de los palestinos, agravado la pobreza y la inseguridad alimentaria, evitado la reconstrucción y aumentado la dependencia de la ayuda, al destruir sus medios de subsistencia y actividades económicas" (Holmes, 2010). De forma similar, la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores reiteró que la persistencia de la política de cierre era inaceptable y contraproducente desde el punto de vista político. Pidió que se abrieran los pasos de manera inmediata, sostenida e incondicional para permitir la circulación de la ayuda humanitaria, las mercancías y las personas en ambas direcciones (Ashton, 2010).

40. La siguiente sección arrojará más luz sobre la forma en que la destrucción, el bloqueo y los cierres distorsionan la estructura de la economía y merman la capacidad del sector de los bienes comercializables para producir y competir incluso en el ámbito interno.

41. En junio de 2010, las autoridades israelíes flexibilizaron ligeramente el bloqueo ampliando la lista de productos que podían entrar en Gaza y autorizando la entrada y salida de personal internacional, así como de ciudadanos palestinos por motivos médicos. Además, la situación con respecto a la apertura del cruce fronterizo de Rafah ha mejorado. Puede que estas medidas reduzcan ligeramente el sufrimiento de la población de Gaza, pero tendrán muy poco impacto, si lo hubiera, en la economía. Para que pueda empezar la tan postergada reconstrucción y la rehabilitación de la base productiva, es imprescindible que se ponga fin al bloqueo de Gaza y a la política de cierres en la Ribera Occidental.

### III. El sector de los bienes comercializables de Palestina

#### A. La distorsión estructural y la represión del sector de los bienes comercializables

42. El desarrollo del sector de los bienes comercializables de Palestina se ha visto paralizado como consecuencia de la destrucción de la base productiva, los altos costos de transacción debidos a la política de cierre, y la falta de competitividad del tipo de cambio debido a la utilización de la moneda israelí. Los efectos combinados de estos factores han colocado a los productores palestinos en franca desventaja tanto en los mercados internos como en los externos frente a sus competidores extranjeros. Esta situación ha debilitado el desarrollo general, al inhibir los efectos acumulativos del crecimiento y la generación de

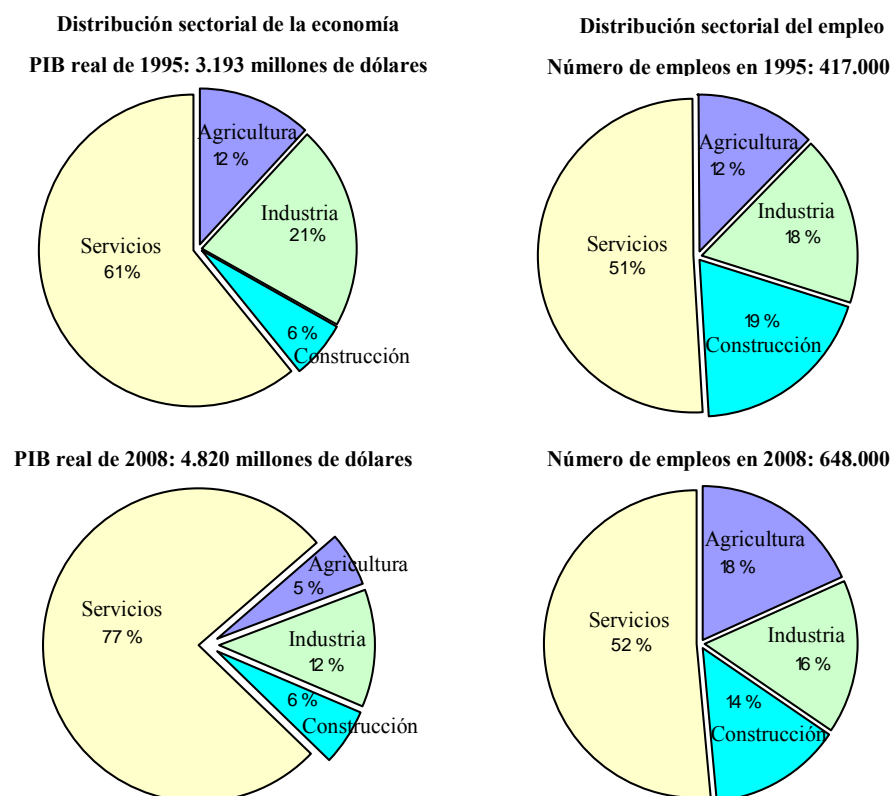
experiencia a largo plazo que se hubiese derivado de actividades de producción sostenidas. Asimismo, ha profundizado la dependencia de la ayuda y las remesas, que en su conjunto representan más del 60% del PIB y son las principales fuentes de divisas, inversiones y demanda agregada.

43. La represión del sector de los bienes comercializables ha distorsionado la estructura de la economía, porque ha aumentado la parte del PIB que corresponde al sector de bienes no comercializables, sobre todo los servicios y en menor medida la construcción, a expensas de los sectores de la industria y la agricultura. En el gráfico 3 se muestra la transformación estructural de la economía palestina como resultado de la paralización de las actividades productivas en el sector de bienes comercializables. Entre 1995 y 2008, la parte de la agricultura en el PIB descendió de 12% a un exiguo 5%, mientras que la de la industria disminuyó a 12%. Al mismo tiempo, la parte correspondiente al sector de los bienes no comercializables, los servicios y la construcción aumentó de 67% a 83%, pero los servicios generaron todo el aumento. Esta transformación estructural muestra que el sector de los servicios podría ser relativamente menos vulnerable a la política israelí de cierre.

44. La distorsión estructural se ha combinado con un descenso vertiginoso de la productividad en la agricultura y la industria, que se ha manifestado en un aumento de la parte correspondiente al sector agrícola en el empleo total (de 12% en 1995 a 18% en 2008), a pesar de la disminución de su aporte relativo a la producción total. En el gráfico 3 se observa una reducción similar de la productividad industrial en el mismo período.

Gráfico 3

### Cambios en la estructura de la economía y el empleo de Palestina



## B. Reactivación del sector de los bienes comercializables

45. Para reactivar el sector de los bienes comercializables de Palestina se requieren tres elementos fundamentales: a) el restablecimiento de la erosionada base productiva; b) la reducción de los costos de transacción; y c) el establecimiento de una estrategia de desarrollo dirigida a los subsectores prometedores de la agricultura y la industria. La presente sección se centra en el tercero de estos elementos y se basa en un análisis de políticas realizado recientemente por la secretaría para valorar las perspectivas y limitaciones del sector de los bienes comercializables de Palestina (UNCTAD, de próxima publicación). A continuación se resumen las conclusiones sobre las repercusiones fundamentales de esta situación en las políticas y las recomendaciones derivadas de dicho análisis:

a) El desarrollo del sector de exportaciones palestino es clave para mejorar el nivel de vida en Palestina, teniendo en cuenta la reducida dimensión de su mercado interno. Sin embargo, no es realista esperar que el sector de las exportaciones funcione como motor del crecimiento dada su situación actual.

b) El gran volumen de las importaciones indica que junto con el fortalecimiento de las exportaciones debería crearse capacidad para producir internamente algunos bienes que hasta ahora se importan. El apoyo de la Autoridad Palestina a la producción interna de bienes de importación no sería una variante típica de las estrategias de "sustitución de importaciones", puesto que en la estructura actual de la economía palestina las fuerzas del mercado no funcionan normalmente y no existen ventajas comparativas ni competitivas; esa estructura, por el contrario, no es más que el resultado directo de más de cuatro décadas de políticas de ocupación. La estrategia propuesta podría calificarse como "estrategia correctiva de sustitución de importaciones", lo que significa que las políticas, las recomendaciones e incluso las subvenciones que se conceden con ese propósito tienen por objeto corregir las distorsiones estructurales y, por consiguiente, no contradicen los principios del libre comercio<sup>4</sup>. No se trata de favorecer a los productores palestinos de bienes comercializables frente a los competidores extranjeros, sino de ayudarlos a superar los efectos de las desventajas a que han estado sometidos durante décadas.

c) La selección de los productos que han de competir con las importaciones y que se beneficiarán de políticas de apoyo debe basarse en el volumen de los productos importados, su importancia estratégica y sus efectos potenciales en el empleo, su eficacia en función de los costos y la magnitud de las compras del Gobierno.

d) Los tipos de cambio reales son factores determinantes de las corrientes comerciales de mercancías de Palestina con Jordania e Israel. La devaluación real de las monedas israelí y jordana redundan en aumentos de las exportaciones palestinas a los mercados de esos países. Esta conclusión confirma la de la UNCTAD (2008), según la cual la aplicación de las políticas monetaria y cambiaria de la economía israelí, más desarrollada, socava la competitividad de Palestina. El hecho de que la utilización de la moneda israelí (NSI) es perjudicial para el desarrollo de Palestina no se debe seguir ignorando. En la actualidad ya no se imponen requisitos previos políticos e institucionales para la introducción de una moneda nacional. Sin embargo, una medida correctiva razonable para neutralizar los efectos de la utilización del NSI sería la adopción de un régimen fiscal y de subvenciones mediante el cual se gravaran las importaciones y se destinara el ingreso tributario a fortalecer no sólo las actividades orientadas a la exportación, sino también las dirigidas a competir con las importaciones. Este sistema no debería interpretarse como un caso típico de regulación del comercio, sino como una medida encaminada a corregir la merma de competitividad provocada por la utilización del

<sup>4</sup> Véase el análisis de los "planes de corrección de distorsiones" en UNCTAD (2008).

NSI y compensar los costos adicionales asumidos por los productores palestinos como consecuencia de la política de cierre y la fragmentación del mercado interno.

e) Las barreras no arancelarias israelíes limitan las exportaciones palestinas a Israel y provocan el aumento de las importaciones palestinas de productos israelíes. Sin embargo, en condiciones comerciales equitativas, las exportaciones palestinas a Israel podrían aumentar en un 30%, pero sus importaciones podrían reducirse hasta en un 50%, a medida que se abra el acceso a otros mercados. La eliminación de esas barreras redundaría en un aumento de las exportaciones y una reducción de las importaciones palestinas. Se llega a la conclusión de que esas barreras son la causa fundamental y directa del prolongado y persistente déficit comercial de Palestina, de su dependencia del comercio con Israel, y de la debilidad y falta de competitividad de su sector de bienes comercializables.

f) Los productos con mayores posibilidades de importarse de mercados distintos del de Israel son la energía eléctrica y el gas natural. Podría aplicarse una política encaminada a establecer empresas mixtas con Jordania, para suministrar combustibles, electricidad y gas natural a la Ribera Occidental, y con Egipto, para proveer de esos productos a la Franja de Gaza.

g) Un aumento del 1% de la capacidad de Palestina respecto de sus socios comerciales se asocia a una reducción de las importaciones palestinas del 0,2%, lo que sugiere que una capacidad productiva deficiente influye considerablemente en el aumento del déficit comercial. La experiencia indica que en el país pueden producirse muchos de los productos que se importan actualmente.

### **C. Promoción de la capacidad comercial y productiva de Palestina**

46. Dada la situación de la economía de Palestina, resulta cada vez más urgente reconstruir su base productiva. La UNCTAD ha planteado durante años que si bien es vital atender a las necesidades inmediatas de socorro y emergencia, no por ello debe relegarse a un segundo plano el desarrollo de la capacidad productiva de Palestina, a fin de que a corto plazo los palestinos puedan reducir su dependencia de la ayuda, y a largo plazo prescindir por completo de ella. La UNCTAD considera que para aumentar la eficacia de la ayuda y corregir la distorsión estructural de la economía es necesario aplicar una estrategia para promover el comercio y los sectores productivos en un marco en el que el socorro se vincule con el desarrollo. Como se propone en el capítulo siguiente, una de las formas de lograr este objetivo consiste en que el Grupo sobre Comercio y Capacidad Productiva de la Junta de los jefes ejecutivos elabore en el territorio palestino ocupado un marco flexible de medidas coordinadas que permita crear sinergias dinámicas entre las acciones humanitarias y establecer una base productiva sólida. El Grupo comenzó a funcionar en 2007 como iniciativa conjunta de los organismos de las Naciones Unidas. Tiene por objeto fortalecer la iniciativa de las Naciones Unidas "Unidos en la acción", a fin de asegurar que los sectores de la producción y el comercio contribuyan de manera tangible a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En vista de los complejos problemas que impiden la participación efectiva de Palestina en el comercio internacional, el Grupo puede desempeñar un papel fundamental en la reconstrucción de la base productiva de Palestina y en la orientación de su economía hacia la recuperación sostenible.

## IV. Asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

### A. Marco y objetivos

47. La secretaría, en estrecha consulta con la Autoridad Palestina y la sociedad civil, ha apoyado activamente la labor de creación y fortalecimiento de instituciones en Palestina desde 1995, basándose en un mandato amplio acordado por los Estados miembros<sup>5</sup> y atendiendo a las solicitudes de asistencia técnica de la Autoridad Palestina y la sociedad civil palestina. De este modo, la UNCTAD ha elaborado un programa multifacético de asistencia técnica, que se basa en la experiencia global de la secretaría. En el programa se hace hincapié en que los temas del comercio, las finanzas y el desarrollo empresarial deben abordarse teniendo en cuenta la relación recíproca entre ellos, y se establecen cuatro grupos temáticos para las actividades de asistencia técnica: a) políticas y estrategias comerciales; b) facilitación del comercio y logística; c) finanzas y desarrollo; y d) empresas, inversiones y políticas de la competencia.

48. Como en años anteriores, la aplicación del programa se siguió viendo obstaculizada por las restricciones a la circulación de pasantes y funcionarios nacionales de proyectos impuestas por Israel en el territorio palestino ocupado. No obstante, la UNCTAD siguió avanzando constantemente en su programa de trabajo, gracias a que sigue aplicando un modo de funcionamiento selectivo y flexible. Sin embargo, los logros no bastan para resolver los enormes problemas de desarrollo que enfrentan los encargados de la formulación de políticas de Palestina, ya que la crisis económica sigue provocando una sangría de los recursos más esenciales de su economía.

49. Para hacer frente a esos retos, el programa de asistencia técnica de la secretaría aprovecha los conocimientos de la UNCTAD sobre la economía palestina y la experiencia de los organismos especializados de las Naciones Unidas en el territorio palestino ocupado. El programa trata de incorporar nuevos mecanismos para intensificar las actividades de la UNCTAD y aumentar su eficacia en el territorio palestino ocupado, y establecer un equilibrio entre las necesidades de emergencia inmediatas y las metas de desarrollo a largo plazo que son esenciales para el funcionamiento adecuado de la economía del futuro Estado palestino. El programa en sí contribuye de manera tangible a la consecución de los objetivos y al cumplimiento del mandato del Marco estratégico de las Naciones Unidas para el período 2010-2011, según lo dispuesto en el párrafo 44 del Acuerdo de Accra y las resoluciones de la Asamblea General 56/111 (párrs. 6 y 7) y 43/178 (párr. 9).

### B. Grupo temático interinstitucional de las Naciones Unidas sobre el comercio y la capacidad productiva

50. En el contexto del proceso de reformas del sistema de las Naciones Unidas denominado "Unidos en la acción", y en estrecha colaboración con los organismos de las Naciones Unidas en el territorio palestino ocupado, la secretaría ha elaborado una propuesta multifacética para un programa de trabajo de apoyo a las nuevas actividades de desarrollo de la Autoridad Palestina. El programa incluye actividades conjuntas de asistencia técnica en la esfera del comercio y el fomento de la capacidad productiva, en el marco del Grupo temático interinstitucional de la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas sobre el comercio y la capacidad productiva.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el Acuerdo de Accra se exhorta a fortalecer la creación de capacidad en Palestina y a intensificar el apoyo al pueblo palestino con miras a crear condiciones que permitan establecer un Estado palestino soberano y viable.



51. En consonancia con la orientación estratégica del Grupo temático, las políticas relativas al comercio y los sectores productivos se formularán, y las operaciones se desarrollarán, sobre la base de un marco estratégico que haga hincapié en un enfoque sistémico de la interrelación entre el comercio, la reducción de la pobreza, el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El propósito central es asegurar la coherencia de las políticas y la coordinación interinstitucional y la integración escalonada de las actividades, con un enfoque pragmático que tenga en cuenta las características del contexto y que sea flexible en cuanto a la configuración de las operaciones. En este sentido, el programa tiene por objeto fortalecer el equipo de las Naciones Unidas en el territorio palestino ocupado y contribuir a vincular las medidas de socorro con los objetivos estratégicos de desarrollo.

52. En la actualidad el programa propuesto incluye a cinco organismos: la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Centro de Comercio Internacional (CCI). Entre los progresos realizados hasta el momento cabe mencionar la articulación de los objetivos estratégicos del programa, el mecanismo de coordinación interinstitucional e intrainstitucional y las modalidades de ejecución. Como resultado de dos misiones exploratorias llevadas a cabo por la UNCTAD y la ONUDI, los organismos participantes ya han entablado consultas estrechas para concluir la elaboración de una propuesta conjunta. Se ha propuesto también que en el futuro toda la asistencia técnica conjunta se preste en el contexto de un plan de aplicación multianual. Este enfoque permitiría potenciar los efectos y la eficacia de las distintas operaciones en curso, contribuir concretamente a la reconstrucción y el desarrollo del comercio y la capacidad productiva de Palestina, y hacer frente a la actual regresión económica en el territorio palestino ocupado.

53. Al mismo tiempo, se celebran consultas para incorporar en esta labor a otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas, con vistas a seguir enriqueciendo el programa y evitar la duplicación de esfuerzos. A fin de preparar las condiciones para el inicio oficial de la labor del Grupo temático como parte integrante del programa de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el territorio y la presentación de la propuesta interinstitucional a los posibles donantes, se ha previsto, para un futuro próximo, una misión conjunta de los organismos del Grupo para la presentación del proyecto de programa al equipo de las Naciones Unidas, los donantes, la Autoridad Palestina y otras partes interesadas.

### **C. Actividades operacionales en curso**

54. La secretaría ha avanzado significativamente en la esfera de la política comercial en el marco del proyecto de la Cuenta para el Desarrollo relativo a la promoción de políticas económicas y comerciales subregionales orientadas al crecimiento para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 8 en el territorio palestino ocupado y otros cuatro países árabes. Cabe destacar al respecto los fructíferos debates sobre las estrategias comerciales y de crecimiento favorables a los pobres, la armonización de las estadísticas sobre el comercio, la infraestructura y las instituciones para facilitar la integración comercial a nivel regional. En los tres talleres regionales del proyecto se hicieron recomendaciones concretas en materia de políticas, encaminadas al logro de los objetivos mencionados. A fines de 2010 se organizará en Ginebra una reunión final de expertos en la que se presentarán las conclusiones del proyecto a los miembros de la UNCTAD.

55. La secretaría también ha obtenido logros importantes en materia de facilitación del comercio en el marco del proyecto de modernización de las aduanas palestinas SIDUNEA III. En 2010 se ha observado el fortalecimiento de la capacidad profesional del equipo nacional de expertos de la Autoridad Palestina, la consolidación de una pequeña comunidad de expertos en aduanas en el sector privado y la preparación de un conjunto de manuales de capacitación, adaptados a las necesidades de los usuarios, que utilizarán en el futuro los servicios de aduanas de Palestina. Además, la secretaría ha apoyado los esfuerzos del Consejo Palestino de Cargadores ([www.psc.ps](http://www.psc.ps)) por introducir nuevos productos en el mercado a fin de atender a las nuevas necesidades de sus miembros, importadores y exportadores, y de los cargadores palestinos en general.

56. Asimismo, la UNCTAD llevó a cabo una misión de evaluación de necesidades a fin de obtener información para elaborar un nuevo proyecto de asistencia técnica en materia de gestión de la deuda. El proyecto, que se ejecutará en cooperación con el Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina, tiene por objeto la capacitación del personal del Ministerio y la implantación de la versión más reciente del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) de la UNCTAD en las oficinas centrales del Ministerio de Finanzas, en Ramallah.

57. No obstante, sigue siendo difícil lograr avances a causa del déficit de financiación, lo que impide a la UNCTAD reanudar las actividades planificadas en materia de promoción de inversiones, fomento de la pequeña y mediana empresa (programa EMPRETEC de Palestina) y apoyar los continuos esfuerzos de Palestina para obtener la condición de observador ante la Organización Mundial del Comercio (OMC).

#### **D. Movilización, coordinación y armonización de los recursos**

58. La formulación y la ejecución del Programa de Asistencia al Pueblo Palestino a cargo de la secretaría se han coordinado estrechamente con el equipo de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales pertinentes, así como con centros de investigación nacionales e internacionales e instituciones de la sociedad civil. Además, el PNUD ha facilitado la ejecución del programa mediante la prestación de servicios de apoyo logístico y de enlace sobre el terreno al personal de la UNCTAD, los expertos y al personal de proyectos.

59. El programa también se ha beneficiado de la generosa ayuda extrapresupuestaria de la Comisión Europea y la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Sin embargo, es difícil aprovechar los logros debido al déficit de financiación y la falta de presencia sobre el terreno. El inicio de la labor del Grupo temático de la Junta de jefes ejecutivos sobre el comercio y la capacidad productiva en el territorio palestino ocupado será el primer paso para establecer la muy necesaria presencia sobre el terreno, y a la vez dará lugar a una mayor complementariedad y una coordinación más estrecha con los demás organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para el desarrollo.

60. Pese a los avances logrados en la movilización de recursos y la ejecución de proyectos, la UNCTAD sigue afrontando déficits de recursos considerables. A menos que se faciliten recursos suficientes y previsibles, según lo dispuesto en el párrafo 44 del Acuerdo de Accra, la capacidad de la UNCTAD para intensificar su asistencia técnica al pueblo palestino se verá gravemente limitada.

## Referencias

- Ashton (2010). Oficina de la baronesa Ashton, Alta Representante para la Política Exterior de la Unión Europea, declaración formulada el 31 de mayo.
- FAO (2009). Agricultural sector report: Impact of the Gaza crisis. Prepared by the Agricultural Sector Group. West Bank and Gaza, marzo.
- FAO (2010). Food Security Bulletin, issue 3, invierno de 2010.
- FAO, Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2009). Socio-economic and food security survey report 2 – Gaza Strip, noviembre.
- Holmes J. (2010). Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, Naciones Unidas, Declaración sobre la crisis relacionada con la "Flota de la Libertad", Nueva York, 31 de mayo.
- FMI (2010). Macroeconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza: Fifth review of progress. Staff Report. Abril.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) (2009a). Consolidated Appeal: Occupied Palestinian Territory 2009: <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=834>.
- OCAH (2009b). Special Focus – varios números.
- OCAH (2010a). Protection of Civilians, 21 a 27 de abril, 28 de abril a 4 de mayo y 12 a 16 de mayo.
- OCAH (2010b). Farming without land, fishing without water: Gaza agriculture sector struggles to survive. Mayo.
- OCAH – Water Sanitation and Hygiene Cluster (WASH) (2009). The impact of the blockade on water and sanitation in Gaza. Septiembre.
- Oxfam International (2010). Gaza Unplugged. Power cuts putting lives at risk in the strip. Marzo.
- Centro Palestino de Derechos Humanos (2009). 23 days of war, 928 days of closure: life one year after Israel's latest offensive on the Gaza Strip. Diciembre.
- Oficina Central Palestina de Estadística (2009). Preliminary Estimates for the Economic Losses in Gaza Strip Caused by Israeli Aggression. Ramallah, enero.
- Autoridad Nacional Palestina (2010). Ley del presupuesto para 2010. Ramallah, abril.
- PalTrade: Centro de Comercio de Palestina (2010). West Bank crossings bi-monthly monitoring report. Abril.
- UNCTAD (2006). Marco de simulación integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral de Palestina (UNCTAD/GDS/APP/2006/2). Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008). Policy Alternatives for Sustained Palestinian Development and State Formation. UNCTAD/GDS/APP/2008/1. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (de próxima publicación). The Palestinian tradable goods sector: prospects and constraints.
- PNUD (2010a). One year after: Gaza early recovery and reconstruction needs assessment.
- PNUD (2010b). Human development report, 2009/10, occupied Palestinian territory. Investing in human security for a future state. Enero.

OCENU – Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio (2010). Progress and challenges: effective support to State-building in the occupied Palestinian territory. Reunión del Comité Especial de Enlace, abril.

PMA (2010). Vulnerability analysis and mapping: food security market monitoring. Quarterly report, enero-marzo.

Banco Mundial (2008). The economic effects of restricted access to land in the West Bank. Octubre. Banco Mundial (2010). Towards a Palestinian State: reforms for fiscal strengthening. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. West Bank and Gaza Strip, 13 de abril.

---