



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
11 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

58º período de sesiones

Ginebra, 12 a 23 de septiembre de 2011

Tema 11 b) del programa provisional

Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

Informe del evaluador independiente sobre el programa de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino*

Resumen

La UNCTAD ha mantenido su compromiso con la Autoridad Palestina y otros beneficiarios en unas condiciones extremadamente difíciles y adversas, atendiendo sus necesidades urgentes mediante investigaciones y análisis, asesoramiento sobre política económica y asistencia técnica para el desarrollo de su capacidad institucional. Ese compromiso inquebrantable ha podido mantenerse durante más de 28 años en gran medida gracias a la creación de una Dependencia especial de Asistencia al Pueblo Palestino financiada con cargo a presupuestos ordinarios.

La UNCTAD sigue desempeñando un papel pequeño pero especializado en la asistencia para el desarrollo al carecer de presencia en los territorios palestinos ocupados. Sin embargo, aporta una serie de herramientas y técnicas propias y su programa de asistencia al pueblo palestino ha gozado de la confianza de sus beneficiarios y de la mayoría de los Estados miembros, que han respaldado continuamente su mandato. En conjunto, sus proyectos han sido de utilidad a la Autoridad Palestina en su labor de construcción institucional en materia de política económica, información estadística, gestión financiera y facilitación del comercio. No obstante, los resultados no han sido los esperados, en gran medida a causa de los reveses periódicos experimentados por las condiciones sobre el terreno, y en particular de los daños materiales.

* Preparado por un evaluador independiente, el Sr. S. V. Divvaakar, Socio Gerente de Ace Global Consulting LLP, India (con la ayuda de la Sra. Pooja Daga y el Sr. Sagar Sachdeva, directores de proyectos de Ace Global Consulting LLP).

Además, la UNCTAD tiene dificultades para responder a las prioridades nuevas y emergentes de la Autoridad Palestina debido a sus limitaciones para obtener los fondos necesarios para financiar nuevos proyectos, a su carencia de presencia y alianzas sobre el terreno, y a su ausencia de las estructuras de coordinación de la ayuda en los territorios palestinos ocupados, todo lo cual limita su capacidad para aumentar sus contribuciones pese a su pertinencia, capacidad y especialización. Por consiguiente, la UNCTAD debe desarrollar nuevas estrategias con recursos adecuados que le permitan actuar de manera más efectiva dado el número cada vez mayor de asociados para el desarrollo existente en el contexto de la cambiante situación de los territorios palestinos ocupados.

I. Introducción

A. La evaluación

1. La presente evaluación da respuesta al mandato impartido por el Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico y el Presupuesto por Programas en su 53º período de sesiones de que se realizara una evaluación externa independiente del programa de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino. El objetivo de la evaluación es analizar y documentar los resultados y las lecciones aprendidas de la ejecución del programa y formular recomendaciones a fin de reforzar la labor de la UNCTAD en favor del pueblo palestino.

B. Metodología

2. Las valoraciones de la evaluación se han basado en:
- a) El mandato (TD/B/58/6/Add.1 – anexo 4);
 - b) Estudios preliminares (31 documentos);
 - c) 66 entrevistas;
 - d) Misiones a Jerusalén, Belén y Ramala.

C. Enfoque del informe

3. En la evaluación se reconoce el carácter sumamente delicado de los aspectos políticos, de seguridad y de derechos humanos que influyen en las condiciones del desarrollo económico y humano de los territorios palestinos ocupados. Existen numerosas investigaciones e informes de dominio público sobre estas cuestiones. Por tanto, no hay en este informe observaciones independientes que reflejen la opinión del evaluador sobre esos aspectos. Las conclusiones de la evaluación solo se refieren al programa de asistencia de la UNCTAD y se basan en la información y las observaciones proporcionadas por la variada lista de personas consultadas, y sus recomendaciones se enmarcan únicamente en el mandato impartido para esta evaluación.

II. Panorama general de las actividades

A. Mandato

4. Los mandatos relativos al Programa de Asistencia de la UNCTAD al Pueblo Palestino, el establecimiento de la Dependencia especial, la orientación de su programa, la financiación y la presentación de informes figuran en los siguientes documentos:
- a) Resolución 109 (V) de la UNCTAD, de 1979;
 - b) Resolución 146 (VI) de la UNCTAD, de 1983;
 - c) Decisión 47/455 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1992;
 - d) Plan de mediano plazo de las Naciones Unidas para el período 1998-2001;
 - e) Plan de Acción de Bangkok aprobado en la X UNCTAD, en 2000;
 - f) Consenso de São Paulo aprobado en la XI UNCTAD, en 2004; y

g) Párrafo 44 del Acuerdo de Accra, aprobado en la XII UNCTAD, en 2008.

5. Estos mandatos, así como su ratificación periódica por la Junta de Comercio y Desarrollo, han orientado el programa de trabajo de la secretaría con respecto al Programa de Asistencia al Pueblo Palestino mediante el establecimiento de una alianza para el desarrollo con la Autoridad Palestina y sus organismos y otros beneficiarios para complementar la labor de otros organismos y donantes internacionales. Además, se han introducido importantes cambios en el enfoque programático y en la prestación de asistencia técnica para responder a las oportunidades, y las consiguientes necesidades, que planteó la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que estableció por primera vez un consenso internacional en apoyo de la creación de un Estado palestino viable e independiente que conviva en paz con Israel.

B. Papel de la UNCTAD en la asistencia para el desarrollo

6. La UNCTAD es uno de los casi 30 organismos de desarrollo que prestan asistencia al pueblo palestino y colabora con la Autoridad Palestina y sus organismos, así como con otros organismos privados y no gubernamentales, en los territorios palestinos ocupados. El propio equipo de las Naciones Unidas en el país cuenta con 27 miembros, incluido un gran número de organismos de las Naciones Unidas. La UNCTAD es un organismo no residente y su Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino, en la que trabajan dos personas, se encarga actualmente de coordinar en su nombre todas las actividades de cooperación técnica y participación de los donantes en los territorios palestinos ocupados. No obstante, la UNCTAD es el único organismo de las Naciones Unidas dedicado específicamente a cuestiones relacionadas con la política comercial, la facilitación del comercio, la inversión y las estrategias de desarrollo económico.

7. La asistencia internacional para el desarrollo prestada al pueblo palestino aumentó de 603 millones de dólares de los Estados Unidos en 2000 a casi 3.000 millones de dólares en 2009, de los cuales más de 1.000 millones fueron aportados por organismos multilaterales (estadísticas de la OCDE). La asistencia de la UNCTAD acumulada desde 1995 se cifra en 7,02 millones de dólares destinados a 14 proyectos, algunos de ellos de varias fases. El monto medio anual de la asistencia se ha mantenido por debajo de 0,5 millones de dólares, una proporción insignificante (inferior al 0,3%) de las corrientes agregadas de asistencia para el desarrollo.

8. Sin embargo, tanto los ministerios como otras instituciones de la Autoridad Palestina han reconocido los conocimientos especializados y las ventajas comparativas de la UNCTAD en dos ámbitos: la política macroeconómica y comercial y la facilitación del comercio. La UNCTAD es vista como una institución independiente con un enfoque innovador que suele ofrecer valiosas segundas opiniones u objeciones sobre cuestiones de política económica y comercial, lo que permite fundamentar mejor los debates y amplía las opciones de los encargados de la formulación de políticas. También dentro del sistema de las Naciones Unidas, pese a la duplicación de tareas en ámbitos como el desarrollo del sector privado, se ha reconocido el liderazgo de la UNCTAD en materia de política macroeconómica, política comercial y facilitación del comercio.

9. La UNCTAD aporta en muchas esferas productos técnicos propios, como por ejemplo sistemas de administración de aduanas y de gestión de la deuda y módulos y programas de formación, que han sido utilizados con éxito en muchos países y pueden adaptarse a nuevos contextos. Así, la UNCTAD tiene la ventaja de ser un organismo técnico especializado con conocimientos prácticos demostrados para prestar apoyo a instituciones como los departamentos de aduanas o de hacienda y los organismos de planificación o supervisión financiera.

C. Actividades realizadas

10. Las actividades de la UNCTAD corresponden a tres pilares relacionados entre sí: **investigación y análisis, asistencia técnica y fomento del consenso.**

1. Investigación y análisis

11. El programa de trabajo ha tenido desde el principio, de conformidad con el mandato, un componente de vigilancia e investigación de la repercusión social y económica de las políticas de ocupación, componente que sigue constituyendo una parte importante de los informes anuales a la Junta de Comercio y Desarrollo. Hasta la fecha se han elaborado más de 55 informes de investigación sobre ese tema. Muchos informes anteriores no están archivados electrónicamente y el sitio web solo muestra los últimos 22 informes, remontándose hasta 1999. Entre las cuestiones tratadas en los últimos años cabe citar las siguientes:

- a) Opciones para ampliar el espacio de formulación de políticas económicas;
- b) Marco de simulación de la política macroeconómica, comercial y laboral;
- c) Mejora de la eficacia de la ayuda;
- d) Vinculación de la ayuda con el desarrollo;
- e) Integración en los mercados regionales y mundiales;
- f) Marcos para diversificar y facilitar el comercio de bienes y servicios;
- g) Dinámica y perspectivas de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; y
- h) Retención y promoción de las inversiones.

12. Algunos informes han dado lugar a proyectos de asistencia técnica específicos para aprovechar las ventajas potenciales de la adopción de las alternativas de política señaladas en las investigaciones y análisis. La Dependencia considera que la función de vigilancia es un elemento esencial de su mandato, pese a que se tiende cada vez más a prestar asistencia técnica para hacer frente a los desafíos impuestos y a preparar a las instituciones para que asuman un mayor nivel de autogobierno.

2. Asistencia técnica

13. La firma de los Acuerdos de Oslo y del Protocolo de París sobre relaciones económicas sirvió de base para reorientar el enfoque de la UNCTAD hacia una asistencia técnica más práctica a fin de responder a la necesidad de establecer estructuras provisionales de autogobierno de conformidad con lo exigido en el Protocolo. La asistencia técnica de la UNCTAD se ha centrado en cuatro temas amplios referentes al desarrollo institucional y específicamente relacionados con el comercio, las finanzas y las empresas privadas:

- a) Sistemas de administración de ingresos fiscales (aduanas, gestión de las finanzas públicas);
- b) Facilitación del comercio;
- c) Estrategias de retención de inversores;
- d) Fomento del espíritu empresarial.

14. En el sitio web de la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino se hace referencia a 25 actividades y proyectos de cooperación técnica llevados a cabo con cargo a

recursos extrapresupuestarios, es decir, con la asistencia financiera de donantes. Se trata de un conjunto heterogéneo de actividades puntuales, programas de formación y grandes proyectos sobre el terreno. Hasta la fecha se ha destinado un total acumulado de 7,02 millones de dólares a actividades de asistencia técnica, correspondiendo una parte sustancial de esa suma a fechas posteriores a 2006, en particular al programa de administración de aduanas. Entretanto, durante el período de evaluación se ha firmado un nuevo proyecto por un total de 2,2 millones de dólares en el ámbito de la facilitación del comercio. En los cinco últimos años la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino ha coordinado menos proyectos, pero de mayor envergadura (cuatro proyectos por un valor total de 6,81 millones de dólares).

15. **Servicios de formación y asesoramiento previa solicitud.** Además de ejecutar proyectos, la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino y otras partes de la UNCTAD también llevan a cabo programas de formación y ofrecen servicios de asesoramiento especialmente adaptados para los funcionarios y los organismos de la Autoridad Palestina en cuestiones relativas a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la formulación de políticas económicas y la elaboración de modelos y marcos de simulación.

Cuadro 1

Lista de actividades de cooperación técnica

<i>Proyecto</i>	<i>Donante</i>	<i>Gasto acumulado (dólares de los EE.UU.)</i>
Promoción de la cooperación de la Autoridad Palestina con Jordania y Egipto para mejorar los servicios subregionales relacionados con el comercio	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	18 132
Establecimiento de un polígono industrial en Naplusa: viabilidad, estrategia de ejecución e impacto ambiental del proyecto	REP del PNUD (1999)	225 889
Programa especial (Autoridad Palestina)	Países Bajos	204 569
Fomento de la capacidad de gestión financiera y de la deuda (SIGADE)	Noruega	319 633
Grupo 12		
Facilitación de los transportes y el comercio		
Proyecto de asistencia técnica para preparar la implantación del SIDUNEA++	Autoridad Palestina	301 496
Fase II del SIDUNEA++ – Puesta en marcha del sitio piloto	Comisión Europea (CE)	728 526
Proyecto de asistencia técnica especial para la implantación del SIDUNEA en la frontera de Rafah	CE	151 438
Fase III: Implantación del SIDUNEA Mundo en Palestina	CE	3 475 891
Establecimiento del Consejo Palestino de Cargadores	CE	598 772
Grupo 11		
Fomento de la capacidad de gestión de la deuda de los países en desarrollo		
Apoyo institucional y fomento de la capacidad para la retención de las inversiones – Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones	Noruega	64 548
Grupo 8		
Facilitación de las inversiones		
Programa de apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Palestina – Ayuda de urgencia a EMPRETEC Palestina	Med 2000 (Italia); Corporación bancaria de Palestina	200 665

<i>Proyecto</i>	<i>Donante</i>	<i>Gasto acumulado (dólares de los EE.UU.)</i>
Programa de apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Palestina – Ayuda de urgencia a EMPRETEC Palestina	Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social/ Organización Internacional del Trabajo (OIT)	132 160
Grupo 1		
Fomento de la capacidad para la negociación y la diplomacia comercial		
Marco integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral palestina	Canadá/Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional	70 725
Proyecto de desarrollo N° 6: Fomento de políticas económicas y comerciales subregionales orientadas hacia el crecimiento para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países árabes del Asia Occidental y África del Norte	Cuenta para el Desarrollo	531 000
Total		7 023 344

Fuente: Anexo 2 (cuadros estadísticos) del examen de las actividades de cooperación técnica; informes sobre los proyectos.

3. Fomento del consenso intergubernamental

16. La principal aportación del programa al fomento del consenso es el informe anual de la secretaría a la Junta de Comercio y Desarrollo, en el que se ofrece una evaluación del comportamiento de la economía palestina y de los retos subyacentes y se actualiza brevemente la información sobre las actividades de cooperación técnica. La Dependencia elabora cada dos años dos informes de investigación/política cuyo contenido suele resumirse en los informes anuales; contribuye a los informes coordinados por otros órganos de las Naciones Unidas y preparados para el Secretario General y la Asamblea General de las Naciones Unidas; y participa en actividades como los seminarios semestrales organizados por el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino del Departamento de Asuntos Políticos.

4. Recursos

17. La Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino se encarga directamente de elaborar el informe anual a la Junta de Comercio y Desarrollo, publicar las investigaciones previstas y organizar misiones de capacitación sobre el terreno. En lo que respecta a la asistencia técnica, la Dependencia desempeña una función coordinadora entre las instituciones de la Autoridad Palestina, los donantes y otras dependencias especializadas de la UNCTAD. En los diez últimos años no ha habido en ningún momento más de dos proyectos en ejecución, siendo los períodos de ejecución de un promedio de dos años. El grueso de las actividades se lleva a cabo en misiones de capacitación, participación de los donantes, consultas con instituciones homólogas y examen de proyectos sobre el terreno.

18. Al principio la Dependencia contaba con dos funcionarios cuyos puestos eran financiados con cargo al presupuesto ordinario (P-5 y P-4), pero el aumento de las actividades de cooperación técnica hizo necesario contratar a más personal. Esto se solucionó inicialmente (2001-2005) con un puesto de categoría P-2 financiado por los Países Bajos y, posteriormente, con otro puesto de categoría P-3 financiado con cargo a los presupuestos de los proyectos previstos por la Dependencia. Sin embargo, en 2010 el funcionario de categoría P-3 pasó a ocupar otro puesto en las Naciones Unidas y, al no

haber ningún proyecto en tramitación, no pudo mantenerse el puesto. Probablemente pueda encontrarse un sustituto para julio de 2011, en principio durante un año, dependiendo de que se obtenga financiación para nuevos proyectos. También hay un funcionario del cuadro de servicios generales que se dedica a dar apoyo en la prestación de asistencia técnica y en otras tareas.

19. **Presencia sobre el terreno.** Varios donantes, organismos de las Naciones Unidas e instituciones de la Autoridad Palestina, así como la propia Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino, han señalado que la falta de presencia sobre el terreno constituye un obstáculo. Sin embargo, la presencia sobre el terreno no implica automáticamente una presencia directa de personal expatriado; el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el funcionario encargado del organismo no residente representan adecuadamente a instituciones como la UNCTAD en las estructuras de coordinación de la ayuda. Los homólogos nacionales tampoco son favorables a una presencia sobre el terreno con un costo elevado y recomiendan la contratación de personal local en la medida de lo posible.

20. **Ejecución/programas conjuntos.** Hasta ahora la UNCTAD se ha ocupado de casi todas las actividades organizadas en el marco del Programa de Asistencia al Pueblo Palestino. Sin embargo, a raíz de las reformas de todo el sistema de las Naciones Unidas, los organismos de las Naciones Unidas cada vez recurren más a la programación y ejecución conjuntas sobre el terreno. La UNCTAD es el organismo coordinador propuesto en el Programa sobre Comercio y Capacidad Productiva (que forma parte de la iniciativa de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas), que incluye también al PNUD, el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI) y la OIT. El documento del programa preparado a principios de 2011 espera financiación. No obstante, en la evaluación se observaron reticencias sobre el terreno en cuanto a la eficacia de la coordinación de los programas interinstitucionales conjuntos por organismos no residentes.

5. Participación de los donantes

21. Hasta ahora, la asistencia técnica prestada en el marco del Programa de Asistencia al Pueblo Palestino ha sido financiada por los siguientes donantes: Noruega, Países Bajos, Comunidades Europeas, Canadá, IRDC e Italia. La Dependencia ha tenido dificultades para cerrar la financiación de proyectos de seguimiento y algunas propuestas (Puerto seco, EMPRETEC-2 y, hasta hace poco, la fase 2 del Consejo Palestino de Cargadores) han estado pendientes hasta tres años. La viabilidad de algunos proyectos también se vio afectada por problemas de ejecución, así como por la insuficiencia de las ayudas de los donantes para financiar actividades en Gaza.

22. La reticencia de los donantes a financiar algunos proyectos se debe a múltiples razones:

- a) La escasa magnitud de la mayoría de las intervenciones, que no justifica los costos administrativos y de seguimiento asociados;
- b) La insuficiente sinergia con las estrategias y prioridades de los donantes para los territorios palestinos ocupados;
- c) La falta de presencia sobre el terreno, en particular cuando se conoce la fragilidad de las instituciones beneficiarias;
- d) La inexistencia de vínculos adecuados con los planes nacionales de desarrollo y la falta de implicación nacional, motivada a veces por la modificación de las prioridades.

Los donantes también han citado razones externas más generales: el deterioro y la gran inestabilidad de la situación en los territorios palestinos ocupados desde 2006, así como la presión general sobre las corrientes de ayuda tras la recesión mundial de 2008.

23. De la coordinación de los donantes en los territorios palestinos ocupados se encarga el Foro de Desarrollo Local, que consta de cuatro grupos de estrategia. El Grupo de Estrategia Económica se dedica al desarrollo del sector privado y el comercio, las cuestiones tributarias, la agricultura, y la financiación de microempresas y pequeñas empresas; la UNCTAD tiene conocimientos especializados en dos de esos campos. Este importante foro permite tener una visión colectiva de todas las actividades de cooperación técnica en los territorios palestinos ocupados y mejorar la formulación y financiación de las propuestas. No obstante, la UNCTAD no es miembro, como puede verse en el sitio web de la Secretaría del Comité Local para la Coordinación de la Asistencia. Por tanto, las dificultades de la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino para recabar fondos se deben también en parte a la falta de visibilidad y de interacción con los donantes.

III. Constataciones y valoraciones

A. Pertinencia

24. A lo largo de más de 25 años, la labor de la UNCTAD se ha adaptado a los cambios en la realidad política y económica de los territorios palestinos ocupados sin dejar de ser coherente con su mandato. El Programa comenzó en 1979 centrándose en la iniciación de estudios (resolución 109 (V) de la UNCTAD) y su alcance y orientación han evolucionado con los años al buscar y aprovechar las oportunidades que prometían acelerar el crecimiento económico palestino; apoyar las iniciativas de desarrollo económico y construcción institucional; dar respuesta a las consecuencias de la crisis económica generalizada causada por las políticas de cierre y las restricciones a la circulación y; más recientemente, apoyar la labor de construcción del Estado palestino (Acuerdo de Accra).

25. La labor de análisis y asesoramiento normativo de la UNCTAD, que se refleja en sus informes, se centra en seis limitaciones fundamentales en los territorios palestinos ocupados: i) la falta de soberanía nacional; ii) la fragmentación territorial; iii) la limitación del espacio de políticas económicas; iv) la vulnerabilidad a las perturbaciones externas; v) la carencia de litoral y el limitado acceso a los mercados; y vi) la insuficiencia de infraestructuras físicas. La labor de la UNCTAD se ha orientado a estudiar, mediante análisis cualitativos y cuantitativos y la utilización de modelos de simulación económica, las consecuencias de la continuidad y, en algunos momentos, el agravamiento de estas limitaciones en la vida de la población palestina al no existir el espacio de políticas esencial ni los órganos necesarios en un Estado soberano, e informar de ello a la comunidad internacional.

26. **Investigación y análisis.** La labor analítica y la asistencia técnica resultante abarcan principalmente cinco amplias esferas:

- a) Política económica, comercial y laboral – para ayudar a la adopción de decisiones fundamentadas en un espacio de políticas limitado;
- b) Fomento de la capacidad institucional – para ayudar a crear y desarrollar capacidades en las principales instituciones públicas – las finanzas (gestión de la deuda) y las aduanas entran dentro del ámbito de competencias de la UNCTAD;
- c) Facilitación del comercio – para reducir los costos de transacción de las empresas;
- d) Promoción de la empresa privada para ayudar a crear y mejorar los conocimientos y las capacidades productivas;

e) Integración comercial regional – para ayudar a encontrar y crear verdaderas alternativas para el comercio con los mercados vecinos y regionales, mejorar la relación de intercambio y diversificar o reducir la Dependencia de Israel para las importaciones y exportaciones.

27. La especialización y el liderazgo intelectual de la UNCTAD en estos ámbitos son bien sabidos y reconocidos. Se ha dicho que la perspectiva de la UNCTAD sirve de contrapeso y alternativa a la de otras instituciones, lo que permite adoptar decisiones más informadas y bien argumentadas sobre importantes cuestiones de política y estrategias nacionales de desarrollo. Así se señaló en particular con respecto a la liberalización de la política comercial y a la adhesión a la OMC.

28. La evaluación examinó ocho¹ informes (que trataban diversas cuestiones y abarcaban un período de 12 años, hasta 2010) para estudiar de manera más detallada su contenido y sacar conclusiones clave de sus análisis. En el anexo 3 (TD/B/58/6/Add.1) del presente informe se resumen las observaciones realizadas sobre algunos informes.

29. En general, en la evaluación se concluye que esos informes, que contienen numerosos datos y análisis incisivos, dan una idea de las importantes dificultades y limitaciones del crecimiento bajo la ocupación. En conjunto, los informes atestiguan el enorme potencial económico de un acuerdo de paz, por un lado, y la extrema vulnerabilidad de la economía de los territorios palestinos ocupados a las medidas de seguridad israelíes, por otro.

30. La principal conclusión que se extrae de varios de esos informes es que las políticas de ocupación en los territorios palestinos ocupados suponen un enorme costo para la población palestina e impiden a las instituciones de la Autoridad Palestina ser autosuficientes y funcionar con las fuentes de ingresos disponibles, lo que a su vez las hace que depender excesivamente de la ayuda externa. Los informes relativos al período comprendido entre 1994 y 1999 hacen un balance positivo de los beneficios económicos de la aplicación del Protocolo de París sobre relaciones económicas, pese a sus limitaciones para mejorar el espacio de políticas de la Autoridad Palestina. Lo más importante es que, gracias a la conclusión y aprobación del Protocolo de París, para 1999 la Autoridad Palestina pudo eliminar los déficits de ingresos y gestionar sus gastos periódicos sin depender de los donantes. La conclusión de la inmensa mayoría de los informes posteriores es que las condiciones y las políticas aplicadas desde el año 2000 han invertido por completo esos avances, y que la situación en la Franja de Gaza es mucho peor que en la Ribera Occidental.

31. Las conclusiones de esos informes proporcionan a la Autoridad Palestina una útil orientación normativa para aprovechar al máximo el potencial de su restringido espacio de políticas y determinar las esferas concretas que requieren revisión o ajustes en el Protocolo de París, que sigue siendo el único instrumento operacional que regula el régimen económico de los territorios palestinos ocupados. En cierta medida, los informes también contienen una serie de "**peticiones**" específicas para la eliminación de los estrangulamientos críticos impuestos por las políticas y procedimientos israelíes en los territorios palestinos ocupados.

32. **Cooperación técnica.** Las actividades de cooperación técnica, que se iniciaron en 1995, han seguido estando orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo y abarcan cuatro grupos temáticos: a) políticas y estrategias comerciales; b) facilitación y logística del

¹ GDS/SEU/2, GDS/SEU/3, GDS/APP/2001/1, GDS/APP/2003/1, GDS/APP/2006/1, GDS/APP/2008/1, GDS/APP/2009/1 y un informe de próxima publicación sobre el sector de los bienes comercializables.

comercio; c) finanzas y desarrollo; y d) inversión, promoción empresarial y competencia. Desde 2000 se viene haciendo hincapié en crear y reforzar las instituciones de los territorios palestinos ocupados para que puedan hacer frente a las condiciones de la ocupación y a las nuevas limitaciones de acceso y circulación y adquirir la capacidad de ejercer las funciones que les corresponden como instituciones públicas.

33. Individualmente, la mayoría de los proyectos han resultado ser muy adecuados para responder a esas necesidades de fortalecimiento institucional. Las actividades de asistencia técnica han permitido colmar importantes carencias de conocimientos y capacidades en administración de aduanas, gestión de la deuda y planificación financiera, facilitación del comercio y planificación macroeconómica integrada, identificadas en las prioridades nacionales. Todos esos proyectos, que se basaron en la reconocida especialización de la UNCTAD y en sus instrumentos y plataformas, así como en sus esferas de competencia internas, también se han ejecutado en otros contextos.

34. Por otra parte, la UNCTAD se enfrenta a nuevos retos para conservar su espacio y visibilidad en la comunidad de asociados para el desarrollo, retos que determinarán de manera significativa su futura estrategia de cooperación.

35. En primer lugar, el objetivo de Palestina de adherirse a órganos importantes como la OMC, las Naciones Unidas y demás, así como de obtener la autorización de Israel para proyectos cruciales, influye en su elección de asociados para el desarrollo. En segundo lugar, los organismos que aportan fondos tienen una ventaja sobre otros que se limitan a gestionar y utilizar esos fondos. La UNCTAD presenta graves desventajas en ese sentido, ya que depende de ayudas extrapresupuestarias y tiene gastos generales más elevados en su sede de Ginebra. En tercer lugar, el hecho de que la UNCTAD tenga como principal interlocutor al Gobierno y en los últimos años no se haya relacionado suficientemente con las principales instituciones del sector privado —PalTrade y la Federación de Industrias Palestinas— la priva de varias oportunidades, sobre todo porque la mayoría de los donantes se centran cada vez más en estrategias de crecimiento impulsadas por el sector privado. Por último, unos pocos interesados señalaron también que la orientación de la labor de la UNCTAD hacia las políticas de ocupación limitaba a veces sus oportunidades de establecer un abanico más amplio de alianzas y proyectos.

36. Tres altos funcionarios y ex funcionarios que han trabajado varios años con la UNCTAD señalaron también que la Dependencia debía atender de manera más enérgica las necesidades prioritarias y responder mejor a las peticiones de asistencia, y que debía mantenerse la calidad de la relación, que había sido excelente en el pasado, dando una respuesta eficaz a las solicitudes de ayuda. Si bien esas opiniones pueden ser subjetivas, dan una idea de la necesidad de invertir más en las relaciones institucionales al más alto nivel.

B. Eficacia

37. **Investigación y análisis.** El continuo análisis de la situación del pueblo palestino durante más de 25 años ha permitido constituir un corpus de conocimientos fidedignos muy apreciado por las partes interesadas, incluidos representantes del mundo académico, varios donantes y otros organismos de desarrollo. Los informes de la UNCTAD destacan los vínculos existentes entre las políticas y las medidas adoptadas por la autoridad ocupante; el mantenimiento del orden público y la seguridad en los territorios palestinos ocupados; y sus consecuencias para el crecimiento y el desarrollo; e ilustran la contradicción inherente al "crecimiento bajo ocupación". Varios informes también proporcionan orientaciones específicas para encontrar soluciones dando más margen de formulación de políticas a los territorios palestinos ocupados.

38. **Consenso intergubernamental y prestación de servicios para reuniones de expertos.** Sobre la base de los datos empíricos contenidos en sus informes, la UNCTAD ha hecho todo lo posible por destacar la necesidad de intervenir en los territorios palestinos ocupados para mejorar su situación económica y social. Sin embargo, su influencia en los procesos intergubernamentales sigue siendo limitada, como puede comprobarse viendo la atención que se presta a la cuestión, ya que la Junta de Comercio y Desarrollo dedica entre dos horas y medio día de reunión a examinar las actividades de la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino y posteriormente se limita a "tomar nota" del informe de la secretaría.

39. Entretanto, la amplia cobertura dada en esos informes a las políticas de ocupación ha suscitado las críticas de unos pocos Estados miembros, que entienden que se les presta mucha más atención que a las actividades y proyectos sustantivos realizados por la UNCTAD durante el año y que las evaluaciones no tienen en cuenta la información y los datos oficiales proporcionados por Israel (pese a que la UNCTAD basa sus informes en fuentes autorizadas como el Banco Mundial, la Oficina Central de Estadística de Palestina y Estadísticas de Israel).

40. **Proyectos y actividades de asistencia técnica.** La mayoría de los proyectos tenía por objeto crear y fortalecer las capacidades institucionales partiendo del supuesto de un mayor margen para la formulación y gestión de las políticas económicas. No obstante, las actuales estructuras y condiciones de la ocupación limitan enormemente el espacio para la aplicación de políticas macroeconómicas, comerciales y laborales. En esas condiciones, la asistencia técnica no opera en un ambiente óptimo, lo que reduce drásticamente su posible repercusión.

41. Al ser la UNCTAD un asociado más bien pequeño y especializado, su labor se refleja en la aportación de conocimientos, capacidades y flexibilidad a las instituciones beneficiarias para que puedan desarrollarse, mantenerse, volver a surgir y reconstruirse a lo largo de los ciclos del conflicto. En la presente evaluación se considera que la supervivencia y continuidad de esas nuevas instituciones y su capacidad en los diez últimos años de resurgir y gestionar su limitado espacio político y financiero sin desmoronarse es en sí un importante indicador de la repercusión de la asistencia para el desarrollo prestada a los territorios palestinos ocupados. Además, la UNCTAD ha proporcionado a la Autoridad Palestina los instrumentos necesarios para analizar, supervisar y canalizar sus políticas conforme a las estrategias nacionales de desarrollo.

Cuadro 2

Resumen de las observaciones de la evaluación sobre determinados proyectos

<i>Proyecto</i>	<i>Actividades</i>	<i>Observaciones</i>
SIDUNEA – diversas fases	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de un sistema de administración de aduanas adaptado a las necesidades de los territorios palestinos ocupados • Capacitación del personal • Estadísticas comerciales y sistemas de gestión del riesgo • Presentación directa de declaraciones por los comerciantes • Conciliación con las aduanas israelíes 	<p>Iniciado en 2000, la UNCTAD ha ejecutado tres fases de su programa de administración de aduanas, desde el diseño hasta la puesta en marcha y las operaciones en múltiples ubicaciones. El sistema funciona después del despacho de aduanas de las mercancías en los puertos israelíes. Se ha creado una base de datos integrada sobre aranceles y comercio con un sistema de copia de seguridad y de recuperación de datos en caso de desastre. La recaudación de ingresos y la conciliación con Israel están funcionando muy bien y el proyecto ha cubierto todos sus gastos con los ingresos adicionales obtenidos gracias a la conciliación exacta de los volúmenes de transacción y las</p>

<i>Proyecto</i>	<i>Actividades</i>	<i>Observaciones</i>
SIGADE PAL/00/A28 Noruega julio de 2000-2001, finalizado en 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la institución (Oficina de gestión de la deuda) • Informatización e instalación del SIGADE 5.3 en árabe • Estudio de la financiación de las inversiones públicas • Nueva fase en estudio 	<p>transferencias. Pese a las dificultades, el sistema funciona en 14 puntos de los territorios palestinos ocupados y ha capacitado a más de 200 personas en administración de aduanas, y ahora también permite la presentación directa de declaraciones por los comerciantes. El éxito del proyecto se debe en gran medida a la gran motivación del equipo local, que siguió trabajando entre las distintas fases sin saber si iba a cobrar.</p> <p>El proyecto se transferirá a la Autoridad Palestina en su próxima fase, cuya financiación se está esperando cerrar.</p> <p>El proyecto se centró en establecer un marco institucional para la gestión eficaz de la deuda y mejorar la capacidad de los funcionarios del Ministerio de Hacienda para analizar la financiación externa y registrar, supervisar y analizar las obligaciones actuales y futuras del servicio de la deuda por medio del SIGADE. También contribuyó a crear una base de datos centralizada sobre la deuda con información completa e instrumentos de supervisión de la deuda, así como un documento básico sobre estrategias de la deuda y asesoramiento normativo sobre aspectos institucionales. Hubo importantes retrasos en la ejecución que hicieron que el proyecto se prorrogara hasta 2003. Sin embargo, las actividades continuaron hasta 2006 sin autorización oficial para suspenderse finalmente en 2007, y los fondos no utilizados se asignaron al proyecto SIDUNEA. Posteriormente, la instalación en Gaza fue materialmente destruida en 2008. La UNCTAD ha seguido prestando apoyo al Ministerio desde Ginebra. Se ha propuesto un nuevo proyecto que está esperando financiación de los donantes.</p>
Consejo Palestino de Cargadores MED/2005/105-371 Unión Europea 2005-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento y registro del Consejo Palestino de Cargadores • Capacitación técnica del personal del Consejo • Familiarización de los cargadores sobre los diferentes aspectos de la facilitación del comercio y la función del Consejo • Obtención de tarifas competitivas, cargas reducidas y un trato justo de los cargadores palestinos por parte de los proveedores de servicios 	<p>El proyecto tenía por objeto crear un consejo nacional de cargadores autorizado para representar los intereses de los comerciantes y cargadores palestinos ante los proveedores de servicios y los organismos reguladores en todo lo relacionado con el transporte y la facilitación del comercio.</p> <p>El proyecto contribuyó al establecimiento del Consejo Palestino de Cargadores y a la organización de talleres de formación sobre los procedimientos marítimos internacionales y la facilitación del comercio, así como de visitas informativas a puertos israelíes y otros lugares del extranjero. El Consejo pudo funcionar como</p>

<i>Proyecto</i>	<i>Actividades</i>	<i>Observaciones</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención y difusión de la información más reciente sobre modificaciones • Actividades de divulgación pública con el Gobierno, el sector privado y las instituciones internacionales • Garantía de la sostenibilidad del Consejo Palestino de Cargadores 	<p>representante de la industria y exponer todos sus problemas, incluso prestar servicios jurídicos en apoyo de sus miembros y ayudarlos a exportar a mercados lejanos.</p> <p>El Consejo Palestino de Cargadores colaboró con las autoridades de la Autoridad Palestina, Jordania, Egipto e Israel, además de con los consejos de cargadores de Israel, Suiza y la Unión Europea, y con el equipo del SIDUNEA. También creó un sitio web y elaboró varios informes sobre políticas comerciales y otras publicaciones sobre cuestiones de interés. Su financiación mediante las tarifas cobradas por sus servicios ha seguido siendo complicada debido a las condiciones sobre el terreno y al moderado nivel de transacciones comerciales.</p> <p>Se ha aprobado una segunda fase del proyecto que será financiada por el Canadá.</p>
EMPRETEC INT/98/A 33 Italia (MED 2000); OIT 2001-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño del programa y marco institucional • Traducción y adaptación del material de formación • Talleres de EMPRETEC • Capacidad local de formación • Asistencia complementaria y apoyo a los empresarios • Establecimiento de redes 	<p>El EMPRETEC es un programa de fomento de la iniciativa empresarial establecido por la UNCTAD. La primera fase tenía por objeto crear un grupo de 100 empretecos (pymes) y prestarles apoyo mediante programas de formación adaptados para ayudarlos a preparar y ejecutar sus planes empresariales, en particular a obtener financiación, con la ayuda de un equipo local de capacitadores certificados en una institución homóloga, el Consejo Palestino de Cargadores. Se establecieron 43 empretecos, 13 de ellos mujeres, y 5 capacitadores certificados potenciales, pero el programa tuvo que interrumpirse debido a la supresión de la financiación por el donante.</p> <p>Se planificó una fase de emergencia, financiada por la OIT y una nueva institución homóloga (Federación de Industrias Palestinas/Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social) para continuar el proyecto y ampliarlo a Gaza y se organizaron algunas actividades para asegurar la autonomía financiera de la institución local. El proyecto no pudo ejecutarse en Gaza. Sin embargo, se crearon 130 empretecos, 21 de ellos mujeres.</p> <p>Aparte de la escasa movilización de fondos, la falta de interés y continuidad por parte de los asociados locales ha sido uno de los principales obstáculos encontrados por el proyecto, que no ha podido obtener financiación para una nueva fase prevista con una organización no gubernamental, SEC, como asociada.</p>

<i>Proyecto</i>	<i>Actividades</i>	<i>Observaciones</i>
<p>Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones PAL/OT/3BZ Noruega 2003-2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la situación actual de las industrias y empresas existentes • Elaboración de un programa de retención de las inversiones y de un plan de construcción institucional • Diseño de un programa de formación • Viaje de estudios y formación en los principales organismos de promoción de las inversiones 	<p>La Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones tenía dificultades no solo para atraer nuevos inversores, sino también para retener a los existentes dada la situación extremadamente difícil en los territorios palestinos ocupados. Dicha Agencia no solo carecía de fondos, sino también de capacidades para ayudar a sus clientes en esas circunstancias. La UNCTAD, que tiene considerable experiencia en iniciativas de promoción de inversiones, dispone de los conocimientos pertinentes para ayudar a organismos como la Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones a formular y aplicar programas de promoción y retención de las inversiones.</p> <p>El proyecto tardó más de tres años en completar el estudio sobre la industria y la base de datos de empresas. Sobre la base del estudio y de otros documentos, se elaboró un programa de promoción de las inversiones para su ejecución en 2007. En 2009 la UNCTAD inició un proyecto de investigación sobre la necesidad de estrategias de seguimiento en los territorios palestinos ocupados que dio lugar a otra propuesta para la Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones. No obstante, esa propuesta no ha tenido aún la acogida favorable de los donantes, si bien algunos interesados creen que no se ha promovido activamente.</p>
<p>Marco integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral palestina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación del marco de simulación integrado • Instalación del programa en diversas instituciones beneficiarias • Programas de formación en el uso del modelo • Documento básico basado en los resultados del modelo 	<p>El proyecto tenía por objeto formular un marco integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral de los territorios palestinos ocupados mediante un modelo econométrico informatizado que examinara los efectos de las políticas de comercio, trabajo, repatriaciones, impuestos y transferencias, inversión pública, deuda y ahorro externo. El proyecto también tenía por objeto fomentar la capacidad de elaborar modelos de los Ministerios de Trabajo, Economía Nacional, Hacienda y Planificación, la Autoridad Monetaria Palestina y la Oficina Central de Estadística de Palestina, además del asociado local. El modelo se instaló en seis instituciones y se llevaron a cabo con éxito varios programas de formación.</p>

Fuente: Valoraciones de la evaluación basadas en documentos, misiones sobre el terreno y entrevistas.

42. El buen funcionamiento del SIDUNEA es un ejemplo único de buena cooperación, no solo entre la UNCTAD y la Autoridad Palestina, sino también gracias al constante apoyo de los donantes a lo largo de múltiples fases y al enfoque proactivo y de apoyo de las autoridades israelíes y sus instituciones. El proyecto SIDUNEA demuestra ampliamente que es posible establecer una cooperación fructífera y constructiva sobre el terreno incluso en condiciones difíciles y entre muchas susceptibilidades políticas, dadas las ventajas tangibles que tiene tanto para la Autoridad Palestina como para Israel contar con un sistema eficaz de conciliación fiscal posterior al despacho de aduanas, que era el principal objetivo del proyecto. Del mismo modo, otro proyecto, el del Consejo Palestino de Cargadores, recibió el apoyo de algunos órganos israelíes del sector privado, como el Consejo de Cargadores de Israel (ISC) y el Centro Peres para la Paz.

43. En comparación, los proyectos directamente destinados a empresas del sector privado se han enfrentado a la constante incertidumbre de la situación y a la falta de interés local y, *a posteriori*, podrían considerarse prematuros pese a que todos ellos se han basado en la perspectiva de unos resultados satisfactorios del diálogo político. A pesar de su importancia, la evaluación considera que será difícil prorrogar los proyectos de retención de inversores y desarrollo empresarial si no mejoran sustancialmente las condiciones sobre el terreno, es decir, si no hay una demanda de los inversores, un interés local estable y mecanismos de cofinanciación.

C. Eficacia

44. Antes de 1995, la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino se dedicaba casi por entero, cuando no exclusivamente, a elaborar informes de investigación y análisis. Sin embargo, el programa de trabajo periódico consiste en la actualidad en la elaboración de dos informes de investigación bienales y un informe anual a la Junta de Comercio y Desarrollo, es decir, dos informes al año. Algunos Estados miembros se han opuesto en una reciente reunión de la UNCTAD a la propuesta de aumentar el número de estudios periódicos sobre la economía palestina, por lo que ha decaído el interés en alcanzar un consenso. Así pues, a pesar de las posibilidades, el programa de trabajo solo incluye dos informes periódicos al año.

45. Entretanto, varios proyectos de asistencia técnica sufrieron retrasos en su ejecución, en gran medida debido a las adversas condiciones en la zona a causa del conflicto. En algunos proyectos no pudieron utilizarse todos los fondos asignados al no poder llevarse a cabo algunas de las actividades previstas. Se abandonaron dos proyectos a mitad de ejecución: la fase I del EMPRETEC debido al retiro de la financiación por parte de los donantes, y el SIGADE después de que se hubieran mantenido las actividades durante varios años sin autorización de los donantes (véase el cuadro 2). En el siguiente cuadro se resume la desviación de los períodos de ejecución de cada proyecto.

Cuadro 3

Plazo de ejecución previsto y real de determinados proyectos (en meses)

<i>Proyecto</i>	<i>Previsto</i>	<i>Real</i>
Fase I: SIDUNEA++	6	18
Fase II: SIDUNEA	16	35
Fase III: SIDUNEA	30	36
SIGADE	16	Suspendido
EMPRETEC – Fase I	24	Suspendido
EMPRETEC – Fase de emergencia	8	11

<i>Proyecto</i>	<i>Previsto</i>	<i>Real</i>
Consejo Palestino de Cargadores	24	34
Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones	6	36

Fuente: Documentación e informes de los proyectos.

46. **Relación costo-eficacia.** Un análisis de diversos proyectos indica que la mayor parte de los gastos corresponde a expertos de la UNCTAD. Esto es comprensible, habida cuenta del carácter exclusivo de los programas emblemáticos de la UNCTAD y de su participación práctica en esas actividades. Si se toma una selección de proyectos al azar, casi el 51% de sus presupuestos se gastó internamente en la UNCTAD, sin incluir el costo de los expertos externos. Por otro lado, los gastos locales representaron menos del 15% de los gastos, aunque esa cifra no incluía los sueldos del personal local pagado con cargo al presupuesto de los proyectos.

Cuadro 4

Desglose de los gastos de los proyectos

<i>Proyecto</i>	<i>Unidad</i>	<i>Expertos de la UNCTAD</i>	<i>Consultores/ personal</i>	<i>Formación</i>	<i>Viajes</i>	<i>Otros</i>	<i>Apoyo a los programas</i>	<i>Total</i>
Consejo Palestino de Cargadores	\$	82 002	308 303	28 766	45 406	85 254	39 171	598 711
EMPRETEC – Fase de emergencia	\$	102 195		13 702			15 900	131 756
Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones	\$	41 891		18 563			7 859	68 314
SIGADE	\$	261 355		10 442		36 673	40 101	348 571
Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional	\$	28 525	8 008	6 500	14 404		7 629	74 770
SIDUNEA Fase 2*	\$	300 000	254 408	45 784			50 056	765 148
SIGADE propuesto	\$	269 750	137 000	52 716	171 457	114 619	96 920	842 462
Total	\$	901 623	707 719	176 473	231 264	236 546	257 636	2 829 732
Porcentaje del total	%	34,5	25,01	6,23	8,17	8,35	9,1	100

Fuente: Informes sobre los gastos de determinados proyectos, Sección de Presupuestos y Financiación de Proyectos.

47. **Recursos humanos.** La Dependencia ha expresado preocupación por su limitada capacidad de actuación con una dotación de dos personas y por las consecuencias de la pérdida del puesto de categoría P-3 para la carga de trabajo del resto del personal. Se dijo que el programa de trabajo periódico (una publicación anual y uno o dos informes de investigación) en sí no justificaba la creación de otro puesto, aunque la labor de coordinación, seguimiento y presentación de informes sobre las actividades de asistencia técnica requería más recursos a tiempo completo, en particular sobre el terreno.

48. Por otra parte, otras partes interesadas también manifestaron su preocupación a los evaluadores por el descenso de la productividad en los últimos años. Si bien ese descenso también puede atribuirse a las limitaciones de recursos, a continuación se muestra un análisis de la utilización de los meses de trabajo durante el sexenio 2004-2009 (aún no se dispone de información sobre 2010-2011). En la Dependencia hubo un fuerte aumento de la asignación general de la fuerza de trabajo, que pasó de 97 meses de trabajo en 2004-2005 a 149,5 meses en 2006-2007, seguido de una caída a 100,5 meses de trabajo en 2008-2009,

debido en gran medida a las asignaciones para proyectos sobre el terreno y recursos extrapresupuestarios. Sin embargo, cabe señalar que se ha registrado una reducción progresiva en la asignación de recursos a servicios de asesoramiento, de 29,5 meses de trabajo en 2004-2005 a 17,25 en 2006-2007 y a 9 en 2008-2009.

49. Como puede verse en el cuadro 5, en la actualidad la labor de asesoramiento representa la menor carga de trabajo de la Dependencia, lo que en cierta medida corrobora la preocupación expresada por algunos interesados, que consideran que no se ha dado suficiente prioridad a esa labor. No obstante, la Dependencia sostiene que su labor de asesoramiento siempre ha respondido a la demanda y que las fluctuaciones reflejan la demanda real de los responsables de la formulación de políticas, que es esporádica. No hay documentación detallada sobre el contenido de esas actividades y sería útil compilarla y publicarla en el sitio web junto a la información relativa a otras actividades sobre las que informa la Dependencia.

Cuadro 5

Asignación de la fuerza de trabajo indicada en los planes de trabajo bienales, 2004-2009

	2004-2005					2006-2007					2008-2009					
	P-PO	P-RE	C-PO	C-RE	Todos	P-PO	P-RE	C-PO	C-RE	RE sobre		P-PO	P-RE	C-PO	C-RE	Todos
										el terreno	Todos					
Servicios sustantivos de reuniones*	135	3	0	0	16,5	8,5	0	0	0	0	8,5	14	0	0	0	14
Documentación para reuniones	10	3	0	0	13	11	3	0	0	0	14	8	4	0	0	12
Publicaciones no periódicas	6	4	3	0	13	11,25	2,25	4	0	0	17,5	8	2,5	0	0	10,5
Otras actividades sustantivas	5,5	3	5,5	0	14	3,5	2,5	1,5	0	0	7,5	4	3	3	0	10
Servicios de asesoramiento	205	3	0	0	29,5	8,5	4,75	0	0	4	17,25	5,5	3,5	0	0	9
Capacitación, seminarios y talleres	1	0	0	0	1	3	1,5	1	0	0	5,5	6,25	5,25	0,5	1,5	13,5
Proyectos sobre el terreno	4	2	0	6	10	4	6	0	69	0	79	6	18	0	7,5	31,5
Total	58,5	24	8,5	6	97	49,75	20	6,5	69	4	149,25	51,75	36,25	3,5	9	100,5

Fuente: Documentos de los planes de trabajo bienales (no se dispone aún de los planes de trabajo para 2010-2011).

* La información ha sido recabada a nivel de división e incluye datos correspondientes a otros órganos además de la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino.

D. Sostenibilidad

50. **Interés local por las iniciativas.** El factor más importante de la sostenibilidad es el interés local por las iniciativas emprendidas. El principal interlocutor de la UNCTAD es la Autoridad Palestina directamente, que ha mostrado suficiente interés en algunas iniciativas como el SIDUNEA, la formulación de políticas económicas y el SIGADE. Sin embargo, ha habido algunos problemas con otras, como el EMPRETEC, en que se ha cambiado dos veces de asociado nacional: primero fue una institución financiera y luego una federación industrial. Esos cambios obedecieron principalmente a la falta de capacidad de

cofinanciación. Además, en la documentación relativa a la nueva fase propuesta para el proyecto se habla de otro nuevo asociado.

51. **Sostenibilidad financiera.** Al diseñar proyectos como el EMPRETEC y el Consejo Palestino de Cargadores, se ha puesto especial atención en preparar a las instituciones beneficiarias para que puedan financiarse con las cuotas de sus miembros y las cantidades cobradas por los servicios prestados. No obstante, esto ha sido difícil dada la escasa capacidad de pago del sector privado debido a las adversas condiciones empresariales y a la contracción económica en los períodos de conflicto. También es difícil para una Autoridad Palestina con escasos ingresos sostener estas instituciones con cargo a su presupuesto. Incluso en los proyectos de éxito como el SIDUNEA apenas se ha podido financiar personal de apoyo al programa con cargo a los recursos de la Autoridad Palestina en los períodos entre las fases de los proyectos.

52. **Capacidades institucionales.** La pérdida de recursos humanos capacitados es un problema para los proyectos de cooperación técnica destinados a fomentar las capacidades institucionales. De hecho, se ha producido en proyectos como el de la Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones, el EMPRETEC y, en menor medida, el SIDUNEA. En algunos casos, esa pérdida se explica por la mejora de las perspectivas de carrera. Las vacantes creadas por la marcha de personal capacitado no se han cubierto con personal con formación y experiencia similares.

53. **Continuidad de la estabilidad política.** Un liderazgo político estable en los territorios palestinos ocupados es tan fundamental como la marcha del diálogo político más general para el progreso y el desarrollo. Si bien esto ha sido así durante bastante tiempo desde la constitución de la Autoridad Palestina, desde entonces han surgido problemas y en la actualidad hay un mandato fracturado. Lo que suceda en el futuro influirá de manera importante en el clima político y, por consiguiente, también en la prestación de la asistencia.

54. **Paz y seguridad para el desarrollo económico.** El mayor obstáculo para la sostenibilidad sigue siendo la falta de un marco de responsabilidad mutua aplicable en cualquier arreglo económico provisional sobre el territorio ocupado. El crecimiento y el desarrollo en los territorios palestinos ocupados dependen de la percepción que se tenga de las condiciones de paz y seguridad y cualquier valoración negativa puede revertir todos los avances económicos, materiales y sociales logrados hasta en determinado momento.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

55. La UNCTAD ha mantenido su compromiso con la Autoridad Palestina y otros beneficiarios en unas condiciones extremadamente difíciles y adversas sobre el terreno, atendiendo sus necesidades urgentes mediante asesoramiento sobre política económica y asistencia técnica para el desarrollo de su capacidad institucional. Ese compromiso inquebrantable ha podido mantenerse durante más de 28 años en gran medida gracias a la creación de una Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino financiada con cargo a presupuestos ordinarios.

56. La UNCTAD sigue desempeñando un papel pequeño pero especializado en la asistencia para el desarrollo al carecer de presencia sobre el terreno. Sin embargo, aporta una serie de herramientas y técnicas propias y ha gozado de la confianza de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) desde 1979 y posteriormente de la Autoridad Palestina desde su constitución, así como de la mayoría, si no la totalidad, de los Estados miembros.

No obstante, para seguir gozando de esa confianza la UNCTAD debe demostrar un compromiso y una capacidad de respuesta más eficaces dado el número cada vez mayor de asociados para el desarrollo existente en el contexto de la cambiante situación de los territorios palestinos ocupados.

57. Las investigaciones y análisis de la UNCTAD han contribuido en gran medida a evaluar y explicar las causas subyacentes del escaso nivel de desarrollo de los territorios palestinos ocupados y las han vinculado directamente a políticas y procedimientos específicos de las autoridades israelíes, reforzando el argumento de que el cese de la ocupación es necesario para el desarrollo económico y humano. Sin embargo, esas evaluaciones y conclusiones no son aceptadas por todos y su objetividad ha sido cuestionada, concretamente alegando que no incluyen datos ni informes oficiales israelíes ni tienen en cuenta las medidas positivas anunciadas por Israel para suavizar progresivamente las restricciones.

58. La asistencia técnica de la UNCTAD se ha basado en gran medida en lo previsto en su mandato y en responder a las necesidades expresadas por los beneficiarios de conformidad con las prioridades establecidas en los planes nacionales de desarrollo, centrándose en la construcción institucional. En conjunto, los proyectos de asistencia técnica han sido de utilidad a la Autoridad Palestina en su labor de construcción institucional en materia de política económica, información estadística, gestión financiera y facilitación del comercio. No obstante, los resultados no han sido los esperados, en gran medida a causa de los reveses periódicos experimentados por las condiciones sobre el terreno, los daños materiales y la fijación de nuevas prioridades como la adopción de medidas de emergencia y de gestión de la crisis en detrimento de una vía calibrada y planificada para consolidar los beneficios de la asistencia técnica.

59. Sin embargo, partiendo de los objetivos de ayudar a la Autoridad Palestina a crear instituciones que permitan el funcionamiento del gobierno, varias organizaciones, como el Banco Mundial, el FMI y las Naciones Unidas, señalan en sus informes al Cuarteto que esa meta inicial se cumplirá en 2011. Como parte importante en la prestación de asistencia técnica para la administración aduanera y la formulación de políticas económicas, la contribución de la UNCTAD a ese resultado es evidente e indiscutible.

60. Pese a su relación histórica con los territorios palestinos ocupados, la UNCTAD puede tener dificultades para dar respuesta a las prioridades nuevas y emergentes de la Autoridad Palestina y otros beneficiarios, por lo que debe reorientar su intervención en dichos territorios. Esas dificultades se deben a: i) la necesidad de la Autoridad Palestina de movilizar suficientes compromisos financieros (lo que de alguna manera ha sido un reto para la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino en asuntos estratégicos prioritarios como la obtención de apoyo para contribuir más eficazmente a la incorporación de la Autoridad Palestina a importantes foros internacionales como la OMC); ii) una tendencia cada vez mayor a organizar intervenciones sobre el terreno, respaldadas por donantes y dirigidas al sector privado, que no ha contado con suficientes aportaciones en los últimos años; y iii) la falta de presencia y de alianzas sobre el terreno y la ausencia de la UNCTAD de las estructuras de coordinación de la ayuda en los territorios palestinos ocupados, todo lo cual limita su capacidad para aumentar sus contribuciones pese a su pertinencia, capacidad y especialización.

B. Recomendaciones

1. Pertinencia

61. Dada la persistencia de las condiciones económicas y sociales en los territorios palestinos ocupados, la evaluación confirma la pertinencia del programa de la UNCTAD y

le recomienda adopte un doble enfoque: seguir informando, sobre la base de hechos comprobados, acerca del costo de las políticas de ocupación, sin por ello dejar de insistir en "hacer lo posible", es decir, en aprovechar al máximo las oportunidades disponibles dentro del limitado espacio de políticas. En particular, la evaluación considera que hay importantes razones para que, además de reiterar su recomendación habitual de diversificar las exportaciones para reducir la dependencia comercial de Israel, la UNCTAD dedique parte de su análisis a determinar y evaluar aspectos concretos para la creación de un **Programa de naturalización impulsado por el sector privado**, teniendo en cuenta que la naturalización en los territorios palestinos ocupados de algunos sectores industriales básicos como, entre otros, el acero, el cemento, la elaboración de alimentos o los metales, ofrece inmensas posibilidades de impulsar el crecimiento sin afectar excesivamente al comercio con Israel.

62. La evaluación recomienda elaborar el programa de trabajo con un enfoque consultivo más amplio basado en un examen de la labor realizada el año anterior y en una lista de prioridades, señaladas por la Autoridad Palestina, en materia de asesoramiento sobre políticas, programas de formación, trabajos de investigación y formulación de proyectos de asistencia técnica.

2. Eficacia y repercusión de los resultados

63. **Investigación y análisis.** Al estimar que las iniciativas de la UNCTAD también pueden canalizarse mediante el desarrollo del sector privado, la evaluación considera que es importante complementar los enfoques actuales, centrados en apoyar a las instituciones del sector privado o a las pequeñas empresas y las microempresas, con una estrategia que consista en encontrar y desarrollar oportunidades para crear unas pocas **industrias ancla** fuertes que puedan aumentar la competitividad, mostrar capacidad de absorción y generar empleo, productos para sustituir las importaciones e ingresos fiscales, y convertirse en núcleos de otras industrias auxiliares.

64. Debe intensificarse la investigación de nuevos sectores resistentes a la ocupación (expresión utilizada en las investigaciones de la UNCTAD), en particular en el ámbito de los conocimientos, que son menos vulnerables a las restricciones de acceso y de circulación y no plantean problemas de seguridad. Por ejemplo, un grupo para la prestación de servicios de traducción al árabe (servicios informatizados) podría contribuir a la creación de un fuerte sector de exportación de servicios con un considerable potencial de empleo. Si bien la idea en sí no es nueva, la evaluación recomienda que se adopte una estrategia para aumentar la escala y la competitividad consistente en apoyar inicialmente la creación de unos pocos centros de excelencia grandes, competitivos y susceptibles de aumentar de escala en lugar de desarrollar múltiples empresas pequeñas de escala insuficiente. Ello podría generar bastantes ingresos procedentes tanto de los gobiernos de la región del Oriente Medio y el África Septentrional como de los organismos de desarrollo y los órganos intergubernamentales. Por ejemplo, incluso la traducción obligatoria de los documentos de las Naciones Unidas al árabe podría ofrecer una importante oportunidad.

65. La UNCTAD debería colaborar más activamente con instituciones palestinas fiables y autorizadas, así como con instituciones israelíes que se dediquen a cuestiones similares y complementarias, y llevar a cabo actividades de promoción basadas en argumentos económicos. La presente evaluación, que se basa en un rápido examen de algunas publicaciones de PalTrade, el MAS, el Centro Peres para la Paz y el Grupo AIX (integrado por economistas palestinos e israelíes), considera que estas son útiles y objetivas, complementan la labor de la UNCTAD y pueden corroborar sus argumentos como partes interesadas sobre el terreno, además de compensar en parte la falta de presencia y visibilidad en los territorios.

66. **Cooperación técnica.** Muchos de los productos emblemáticos de la UNCTAD ya han sido introducidos en los territorios palestinos ocupados con diferentes resultados. Sin embargo, la evaluación concluye que hay dos esferas en las que pueden lograrse más resultados: los **derechos de tránsito** y los aspectos de la facilitación del comercio relacionados con la **gestión de riesgos**, que son esenciales para hacer frente tanto a los problemas de crecimiento como a los de seguridad. Se trataría de adoptar, sobre la base de los argumentos de la UNCTAD sobre los costos y repercusiones de la ocupación, enfoques técnicos basados en las mejores prácticas para la aplicación de medidas de seguridad que reduzcan los riesgos sin restringir tanto el comercio.

67. En el caso de los programas para el sector privado como el EMPRETEC, en lugar de ejecutarlos desde Ginebra, la UNCTAD debe apostar más decididamente por un modelo de franquicia con licencia, basado en metodologías establecidas y aprobadas, que sea gestionado por las instituciones locales y revisado y renovado periódicamente por la UNCTAD. Ese modelo implicaría, como mínimo, colaborar en la medida de lo posible con asociados con los que ya haya establecido una relación en fases anteriores del proyecto.

68. **Fomento del consenso intergubernamental.** Para evitar que se cuestione su neutralidad y transparencia, la evaluación recomienda que se consulte debidamente a los beneficiarios para la selección de temas y se documente el proceso utilizado para la selección, revisión y aprobación de los informes anuales. La evaluación recomienda también que se utilice un procedimiento más incluyente para preparar el contenido de los informes a fin de basarlos no solo en los datos oficiales proporcionados por todas las partes, sino también en las aportaciones de "datos sobre el terreno" de instituciones locales fiables sin sacrificar la independencia y la autoría final de la secretaría. Además, el proceso de fomento del consenso debe ampliarse a las instituciones gubernamentales, académicas y de investigación, y también a los medios de comunicación social, que son ahora un canal de difusión aceptado en el sistema de las Naciones Unidas.

69. **Equilibrio del programa de trabajo.** La función de la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino de coordinación de la cooperación técnica no debe ir en menoscabo de su labor de asesoramiento y de investigación y análisis, en particular habida cuenta de las preocupaciones expresadas por los beneficiarios. La UNCTAD debe seguir asesorando sobre la formulación de políticas macroeconómicas, comerciales y laborales y encontrar la forma de poder dar respuestas a corto plazo, estar disponible para atender consultas, dar segundas opiniones y analizar hipótesis con respecto a una gama cada vez mayor de cuestiones de fondo, apoyándose en sus recursos especializados internos, así como en una lista de expertos regionales. La labor de asesoramiento debe estar debidamente documentada en el sitio web para no dar la impresión de que se abandonan o reducen prioridades.

70. **Establecimiento de relaciones.** Es preciso reforzar al más alto nivel las relaciones con la Autoridad Palestina sobre la base de la larga tradición de cooperación y legitimidad. La UNCTAD debe responder mejor a las peticiones y dar asesoramiento cuando se le pida utilizando plenamente sus propios conocimientos especializados y recurriendo a expertos externos para asuntos concretos. La financiación de esos servicios solicitados con poca antelación tendría que estructurarse de manera diferente a la de la asistencia tradicional para proyectos específicos, que no es la indicada para esos servicios de asesoramiento prestados previa solicitud. Aunque no compete a esta evaluación prescribir mecanismos y estructuras para esa financiación, el evaluador considera que la asistencia podría garantizarse ya sea a través de un fondo fiduciario a disposición de la Autoridad Palestina para la prestación de asistencia a corto plazo por cualquier organismo, ya sea mediante la creación de una cuenta separada en el programa del Grupo Interinstitucional de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva, que actualmente espera financiación de los donantes.

71. **Alianzas locales.** La Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino debe esforzarse por mejorar su relación con todos los principales interlocutores de la Autoridad Palestina y con los donantes más importantes, mejorar su visibilidad mediante su incorporación a la Secretaría del Comité Local para la Coordinación de la Asistencia y establecer nuevas relaciones con asociados clave y alianzas sobre el terreno.

72. **Organización.** La evaluación considera que la actual dotación de personal es suficiente para llevar a cabo el programa de trabajo periódico vigente y que quizá podría financiarse un puesto adicional con cargo a recursos extrapresupuestarios para ayudar a gestionar los nuevos proyectos de asistencia técnica. La evaluación recomienda que, de ser posible, esos recursos adicionales estén basados sobre el terreno y no en Ginebra. El proyecto del Grupo Interinstitucional sobre comercio y capacidad productiva brinda la oportunidad de poner a prueba este enfoque de establecer una presencia en los territorios palestinos ocupados a través del modelo de la iniciativa Una ONU y de centros de coordinación para organismos no residentes como la UNCTAD.
