



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
10 de julio de 2017  
Español  
Original: inglés

## Junta de Comercio y Desarrollo

### 64º período de sesiones

Ginebra, 11 a 22 de septiembre de 2017

Tema 12 b) del programa provisional

### Actividades de cooperación técnica:

### Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

## Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: Evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado\*

### Nota de la secretaría de la UNCTAD\*\*

#### Resumen

Han transcurrido cincuenta años desde que Israel ocupó la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental; cinco décadas de reversión del desarrollo, represión del potencial humano y denegación del derecho al desarrollo con una economía incapaz de emplear a una tercera parte de su fuerza de trabajo y caracterizada por tasas extremadamente altas de desempleo entre las mujeres y los jóvenes. En 2016, el Territorio Palestino Ocupado experimentó un deterioro de las condiciones humanitarias, una disminución de la ayuda de los donantes y la continuación de las medidas restrictivas impuestas bajo la ocupación. Israel aceleró la expansión de los asentamientos en contravención de la resolución 2334 del Consejo de Seguridad. La comunidad internacional debería asumir su responsabilidad de apoyar al pueblo palestino a resistir las adversidades de la ocupación prolongada.

La UNCTAD prestó satisfactoriamente servicios de cooperación técnica, formación y asesoramiento al pueblo palestino, y finalizó un proyecto sobre el fomento de la capacidad palestina de facilitación del comercio. Se precisan recursos adicionales para que la UNCTAD evalúe los costos económicos de la ocupación israelí e informe al respecto, como pidió la Asamblea General en sus resoluciones 69/20, 70/12 y 71/20, y mejore las capacidades palestinas para la gestión de las finanzas públicas.

\* Las denominaciones empleadas en este documento, los mapas 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, 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, que estableció la Autoridad Nacional Palestina. Las referencias al "Estado de Palestina" concuerdan con la visión expresada en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad y la resolución 67/19 (2012) de la Asamblea General.

\*\* Este informe no debe ser citado por la prensa antes de las 17.00 horas (hora media de Greenwich) del 12 de septiembre de 2017.



## I. Ocupación prolongada, estagnación económica y reversión del desarrollo

1. En 2017 se cumplen 50 años de la ocupación israelí de la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental —la ocupación más prolongada de la historia reciente. Para el pueblo palestino se trata de cinco décadas de reversión del desarrollo, represión del potencial humano y denegación del derecho al desarrollo, sin un final a la vista. En lugar de la esperada solución biestatal prevista por las Naciones Unidas y la comunidad internacional, la ocupación está cada vez más enraizada y el daño socioeconómico se ha profundizado con el tiempo.

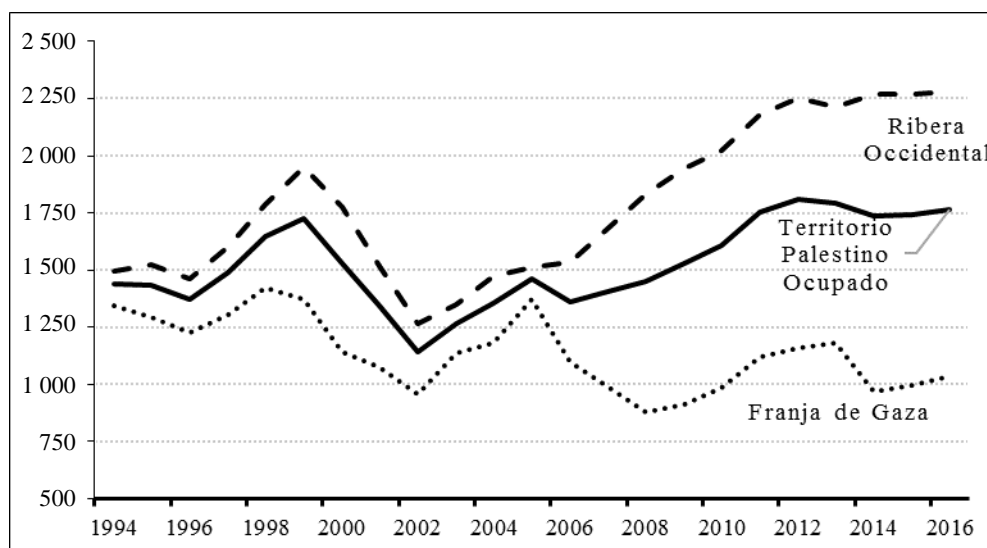
2. Pese a que el producto interno bruto (PIB) creció en un 4,1% en 2016, la capacidad productiva de la economía palestina siguió erosionándose, los resultados económicos estuvieron muy por debajo del potencial y el desempleo persistió a niveles rara vez registrados en todo el mundo desde la Gran Depresión. Además, en 2016, el PIB real *per capita* se mantuvo aproximadamente al nivel del 1999, es decir, 1.766 en dólares constantes de 2004 (gráfico, cuadro 1).

3. El crecimiento del 3% del PIB registrado en 2016 en la Ribera Occidental apenas siguió el ritmo de crecimiento de la población y no tuvo mucho impacto en el ingreso *per capita*. En Gaza, pese a que la economía se recuperó, con un crecimiento del PIB real del 7,7%, el repunte solo se reflejó en las actividades de reconstrucción realizadas para reparar los importantes daños causados por la operación militar israelí de 2014. A pesar de este crecimiento, no ha cesado la reversión del desarrollo de Gaza. Desde la conclusión de los Acuerdos de Oslo en 1995, el PIB *per capita* de Gaza se ha contraído en un 23% (gráfico).

4. Como en años anteriores, el crecimiento del PIB en 2016 fue impulsado por una expansión insostenible de la demanda interna, en particular el consumo privado, que representó el 26% del crédito bancario al sector privado. Si bien la importancia relativa del consumo privado en el crecimiento económico aumentó en relación con el consumo gubernamental, la inversión y las exportaciones siguieron rezagadas.

### Producto interno bruto real *per capita*, 1994-2016

(En dólares de los Estados Unidos constantes de 2004)



Fuente: Oficina Central de Estadística de Palestina.

Cuadro 1  
Economía del Territorio Palestino Ocupado: Indicadores fundamentales

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2015*	2016*
<b>Resultados macroeconómicos</b>								
Crecimiento del producto interno bruto real (porcentaje)	7,1	8,3	-12,5	-3,9	8,1	-0,2	3,4	4,1
Producto interno bruto nominal (millones de dólares)	3 283	4 271	3 556	4 910	8 913	12 716	12 673	13 397
Ingreso nacional bruto (millones de dólares)	3 723	5 025	3 775	5 333	9 512	14 198	14 385	14 976
Ingreso nacional bruto disponible (millones de dólares)	4 122	5 398	4 826	6 624	11 503	15 604	15 807	17 220
Producto interno bruto nominal <i>per capita</i> (dólares)	1 427	1 553	1 182	1 449	2 339	2 960	2 864	2 944
Ingreso nacional bruto nominal <i>per capita</i> (dólares)	1 618	1 827	1 255	1 573	2 496	3 305	3 251	3 290
Crecimiento del producto interno bruto real <i>per capita</i> (porcentaje)	-0,2	4,8	-15,0	-6,8	5,0	-3,1	0,4	1,2
Crecimiento del ingreso nacional bruto <i>per capita</i> (porcentaje)	0,5	4,7	-16,1	-5,4	2,7	-1,9	1,7	-0,7
<b>Población y mano de obra</b>								
Población (millones) <sup>a</sup>	2,34	2,96	3,23	3,61	4,05	4,55	4,68	4,82
Desempleo (porcentaje)	18,2	12,0	31,2	23,7	23,7	26,9	25,9	26,9
Empleo total (miles)	417	588	452	636	743	913	959	978
Sector público	51	103	105	147	178	209	211	211
Israel y asentamientos	68	135	42	55	78	107	112	116
<b>Saldo fiscal (porcentaje del producto interno bruto)</b>								
Ingresos públicos descontados pagos atrasados/ingresos fiscales retenidos	13,0	23,4	8,2	25,0	21,6	21,6	22,2	26,7
Gastos corrientes	15,0	22,1	28,0	46,4	34,5	32,1	31,7	32,3
Gasto total	25,1	29,3	34,2	52,1	39,6	34,1	33,5	34,8
Saldo global (base compromiso)	-12,1	-5,9	-26,0	-27,1	-17,9	-12,5	-11,3	-8,1
Deuda pública <sup>b</sup>	..	20,0	21,1	22,2	21,1	17,4	20,0	18,5
<b>Comercio exterior</b>								
Transferencias corrientes netas (millones de dólares)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 405	1 421	2 244
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	562	752	478	736	1 367	2 172	2 338	2 432
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2 441	3 364	2 234	3 683	5 264	7 209	7 538	7 603
Balanza comercial (millones de dólares)	-1 879	-2 612	-1 756	-2 947	-3 897	-5 037	-5 200	-5 170
Balanza comercial (porcentaje del producto interno bruto)	-57,2	-61,2	-49,4	-60,0	-43,7	-39,6	-41,0	-38,6
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 838	-2 578	-2 602
Balanza comercial con Israel (porcentaje del producto interno bruto)	-28,1	-37,4	-24,9	-38,4	-30,7	-22,3	-20,3	-19,4
Comercio de la Autoridad Nacional Palestina con Israel/total del comercio de la Autoridad Nacional Palestina (porcentaje) <sup>c</sup>	83,5	67,5	56,9	64,4	66,6	61,9	59,8	58,5

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2015*	2016*
Comercio de la Autoridad Nacional Palestina con Israel/total del comercio israelí (porcentaje) <sup>c</sup>	4,2	3,7	1,8	2,2	2,7	3,1	3,5	3,3

*Fuentes:* Oficina Central de Estadística de Israel, Ministerio de Hacienda de Palestina, Autoridad Monetaria Palestina y Oficina Central de Estadística de Palestina.

\* Estimaciones preliminares.

<sup>a</sup> Salvo las cifras de población, todos los datos excluyen Jerusalén Oriental puesto que la Oficina Central de Estadística de Palestina a no tiene acceso a la ciudad.

<sup>b</sup> La deuda pública incluye la deuda interna y externa, pero no los atrasos en los pagos ni la deuda de la Autoridad Nacional Palestina a la caja de pensiones.

<sup>c</sup> Los datos comerciales palestinos e israelíes se refieren a los bienes y a los servicios imputables y no imputables a los factores.

## A. Economía asfixiada, merma de competitividad y pérdida de recursos

5. El crecimiento observado del PIB no debe ocultar la cruda realidad económica caracterizada por la continua erosión de la base productiva y la permanente pérdida de tierras y recursos naturales debido a los asentamientos y la anexión de tierras en la Ribera Occidental, así como la fragmentación de la economía en mercados y regiones desconectados entre sí y las restricciones a la importación de insumos de producción esenciales impuestas por Israel, todo lo cual incrementa los costos de producción, deprime las inversiones e, inevitablemente, sitúa a la economía en una trayectoria distorsionada de alto desempleo y pobreza generalizada.

6. Además, las relaciones económicas asimétricas siguen reforzando la impuesta dependencia económica palestina con respecto a Israel. Durante las décadas de ocupación, Israel ha representado sistemáticamente el segmento más importante del comercio internacional palestino. Ello continuó en 2016, año en que Israel representó por lo menos la mitad del comercio palestino, mientras que la participación del Territorio Palestino Ocupado en el comercio de Israel es de alrededor del 3%. Se estima que las importaciones palestinas de Israel en 2016 superaron las exportaciones a este país en 2.600 millones de dólares (19,4% del PIB), en un momento en que existen en el mundo fuentes más baratas y competitivas para las importaciones palestinas.

7. El enorme déficit comercial palestino es el resultado directo de la debilidad del sector de los bienes comercializables y de la incapacidad de los productores agrícolas e industriales para penetrar en los mercados de exportación, así como de su incapacidad para competir en el mercado interno contra las importaciones procedentes del extranjero.

8. La caída de los sectores productivos queda demostrado por el retroceso continuo de las actividades agrícolas. Según la Oficina Central de Estadística de Palestina, el valor añadido de la agricultura se contrajo en un 11% en 2016. Por consiguiente, entre 2015 y 2016, la participación del sector en el PIB cayó del 3,4% al 2,9%. La caída del sector de los bienes comercializables continuó en 2016, con una disminución del 21,3% en el valor añadido de la explotación de minas y canteras, que contrarrestó con creces el ligero aumento de la participación del sector manufacturero en el PIB.

9. La distribución del crédito al sector privado presenta un panorama similar en lo que respecta a la caída de los sectores productivos. En 2016, la participación de la agricultura y la elaboración de alimentos en el crédito al sector privado fue de solo el 2%, o sea, la mitad de la asignada para financiar vehículos, mientras que la participación de la minería y las manufacturas fue del 6%, y la del consumo y los bienes inmuebles representó más de la mitad del crédito, al ubicarse en un 26% y 25% respectivamente, seguido por el comercio, que fue del 20% por ciento (Banco Mundial, 2017). La concentración del crédito en el consumo y los bienes inmuebles refleja la aversión de los bancos al alto riesgo de inversión en los sectores productivos debido a la imprevisibilidad y severidad de las restricciones económicas que Israel impone y ajusta unilateralmente a voluntad.

10. Existen varios motivos de preocupación con respecto al deterioro de los sectores industrial y agrícola. Debido a su capacidad de exportación, estos sectores tienen mayores posibilidades de realizar economías de escala y hacer crecer el empleo. Tienden a ser más dinámicos e innovadores que los sectores de servicios y la construcción. Además, el hecho de que los bienes agrícolas y manufacturados sean comercializables en el mercado interno fomenta el progreso tecnológico, la eficiencia y la competitividad internacional. Por consiguiente, la desindustrialización y el retroceso de las actividades agrícolas frenan el progreso económico y tecnológico y hacen que la economía palestina quede aún más rezagada en la cadena mundial de suministro.

11. La baja contribución del sector agrícola se explica también por el hecho de que solo se utiliza el 21% de las tierras cultivables y el 93% de las tierras cultivadas no cuenta con un sistema de riego. Además, las restricciones impuestas por Israel a la importación de fertilizantes adecuados agregan 28,6 millones de dólares a los costos de los productores y reducen en un tercio la productividad de la tierra. Los productores agrícolas palestinos también se enfrentan a una competencia en condiciones de desigualdad con las importaciones subvencionadas de Israel y los asentamientos —unos 500 millones de dólares al año— mientras que los productores en Israel operan en condiciones de costos normales y se benefician de una serie de políticas gubernamentales de apoyo (Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) y otros, 2017).

12. Además, la zona C, que representa al menos el 60% de la superficie de la Ribera Occidental, sigue bajo el control de Israel y está vedada para los productores palestinos, si bien es el único terreno contiguo de la Ribera Occidental. Incluye gran parte de los recursos naturales de la Ribera Occidental y tiene un gran potencial para la creación de empleo en la agricultura, el turismo, los cosméticos, la construcción, la minería y las canteras.

13. Otro factor que inhibe los sectores productivos es la falta de una moneda nacional y la dependencia palestina del nuevo shekel israelí. Como resultado de las políticas monetaria y cambiaria de Israel, en las dos últimas décadas, la tasa de inflación se ha moderado y el tipo de cambio efectivo real del nuevo shekel israelí ha seguido una tendencia al alza (apreciación) dado que su valor real se ha incrementado en un 25% (Fondo Monetario Internacional (FMI), 2016). Esta apreciación actúa como un impuesto sobre las exportaciones y un subsidio a las importaciones, lo que perjudica la ya débil competitividad internacional de la economía palestina. La UNCTAD (2009 y 2011) analizó el alto costo de la dependencia palestina del nuevo shekel israelí y destacó que el tipo de cambio reflejaba las necesidades de la economía estructuralmente diferente y mucho más avanzada de Israel.

14. Para lograr la recuperación económica es necesario restablecer la competitividad nacional, junto con la capacidad productiva de la economía, eliminando las costosas restricciones relacionadas con la ocupación que no solo han socavado la viabilidad de los productores de bienes comercializables existentes, sino que también frustraron las posibles inversiones nacionales e internacionales. Esto ha llevado a que la producción nacional sea una combinación de productos de menor valor añadido e ineficiencias en pequeña escala.

## **B. El costo económico de la ocupación asciende mientras que Gaza sigue sufriendo**

15. En 2016, la UNCTAD preparó una nota a la Asamblea General sobre los costos económicos de la ocupación israelí para el pueblo palestino, de conformidad con la resolución 69/20 de la Asamblea General (UNCTAD, 2016). La nota destacaba el hecho de que la ocupación imponía altos costos económicos al pueblo palestino y subrayaba la necesidad de establecer en el sistema de las Naciones Unidas un marco sistemático, basado en pruebas, amplio y sostenible para estimar los costos económicos de la ocupación como un paso fundamental para revertir los daños causados, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Territorio Palestino Ocupado y forjar una paz justa y duradera en el Oriente Medio. La nota señalaba que la economía palestina podría haber duplicado su tamaño actual de no haber sido por la ocupación.

16. La magnitud del costo económico de la ocupación ha sido confirmada por varias organizaciones y en diversos informes y estudios. Más recientemente, el FMI indicó que,

según los supuestos más conservadores, si no hubiera habido ocupación, el PIB real *per capita* en el Territorio Palestino Ocupado habría sido actualmente casi un 40% más alto, mientras que otra metodología sugería que el PIB real *per capita* habría sido un 83% mayor. Hubo incluso otro estudio según el cual la producción *per capita* en el Territorio Palestino Ocupado en 1994-2014 creció a una tasa insignificante del 0,1%, llegando a la conclusión de que si hubiese seguido creciendo al ritmo del 4,4% observado en 1968-1987, cuando las fronteras estaban más abiertas, el PIB real *per capita* habría sido un 130% superior (FMI, 2016).

17. La UNCTAD (2015) destacó que, para que Gaza fuera un lugar habitable en 2020, era necesario emprender con urgencia una enorme obra de reconstrucción en sectores como la salud, la educación, la energía, el agua y el saneamiento. Sin embargo, la situación humanitaria y económica ha empeorado desde entonces. Según el Banco Mundial, el desempeño económico de Gaza durante las últimas dos décadas ha sido el peor en el mundo. La Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (UNSCO, 2017) observó lo siguiente con respecto a la gravedad del sufrimiento humano prolongado y sin precedentes en Gaza:

a) El castigo colectivo impuesto por tierra, mar y bloqueos aéreos ha durado más de diez años.

b) El 35% de las tierras agrícolas y el 85% de las zonas de pesca de Gaza no son accesibles para los productores.

c) Las exportaciones de Gaza a comienzos de 2017 fueron 65% inferiores a las realizadas en 2007.

d) Las dos terceras partes de la población de Gaza necesita alguna forma de asistencia humanitaria.

e) Aproximadamente la mitad de la población sufre inseguridad alimentaria, aunque el 80% recibe ayuda alimentaria y otras formas de prestaciones sociales.

f) El suministro de energía estuvo interrumpido entre 12 y 18 horas por día en 2016 y hasta 20 horas por día a comienzos de 2017. Ello paraliza todas las actividades económicas y obstaculiza la prestación de servicios, como el abastecimiento de agua, el tratamiento de aguas residuales y los servicios de salud.

g) El acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, que en 2000 beneficiaba al 98% de la población, se redujo al 10% en 2014.

h) Las aguas residuales parcialmente tratadas se vierten sistemáticamente en el mar.

i) Se ha desembolsado solo el 51% de los 3.500 millones de dólares prometidos para Gaza en la Conferencia Internacional de El Cairo sobre Palestina y la Reconstrucción de Gaza celebrada en 2014, y todavía no se ha atendido el 84% del total de las necesidades en materia de recuperación.

### **C. La conmoción económica causada por la disminución de la ayuda de los donantes exacerba el espejismo de la sostenibilidad fiscal bajo la ocupación**

18. En 2016, la Autoridad Nacional Palestina logró una recaudación de ingresos favorable, pero no sostenible. El aumento de ingresos del 24% no es sostenible pues fue el resultado de ganancias imprevistas puntuales en dos esferas: la recepción de 145 millones de dólares en derechos de licencia de telecomunicaciones (y 73 millones de dólares adicionales en 2017 y 2018) y dos pagos por un total de 300 millones de dólares efectuados por Israel para indemnizar a la Autoridad Nacional Palestina por la pérdida de recursos fiscales en relación con cupones sanitarios, gravámenes de equiparación, derechos de salida en frontera e impuesto sobre el valor añadido. Al mismo tiempo, los gastos totales crecieron en un 10% en comparación con los gastos en 2015. Por lo tanto, el éxito de la Autoridad Nacional Palestina en la reducción del déficit entre 2015 y 2016, de 11,3% a 8,1% del PIB,

apenas indica un mejor espacio fiscal, ya que se debió principalmente a estas ganancias imprevistas puntuales, sin las cuales el déficit habría aumentado de 11,3% a 11,5%.

19. Cabe destacar que la labor de investigación y los estudios de la UNCTAD fueron un importante factor que explica la devolución de 300 millones de dólares de Israel a la Autoridad Nacional Palestina. Ya en 2004, la UNCTAD (2004) destacó que era necesario investigar la cuestión de las cuantiosas importaciones indirectas procedentes de Israel. En 2011, la UNCTAD hizo un seguimiento de la cuestión mediante una investigación pionera sobre la pérdida de recursos fiscales palestinos en favor de Israel y comunicó sus resultados en su informe a la Junta de Comercio y Desarrollo.

20. La UNCTAD (2014) realizó otro estudio sobre esta pérdida en el que detallaba la fuga indebida de cuantiosos ingresos fiscales palestinos al tesoro de Israel. Las conclusiones de esta investigación se mencionaron en los informes de abril de 2016 del FMI, el Cuarteto y el Banco Mundial a la reunión del Comité Especial de Enlace. Posteriormente, a comienzos de abril de 2016, comenzaron las negociaciones entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina, llegándose a un acuerdo por el que Israel reembolsó a esta última 300 millones de dólares como compensación parcial por la pérdida de recursos fiscales palestinos. Se trata de un paso positivo, si bien provisional. A fin de lograr la sostenibilidad fiscal y mejorar la planificación presupuestaria de la Autoridad Nacional Palestina es necesario establecer un mecanismo bilateral por el que Israel comparta con esta última todos los datos comerciales palestinos de manera oportuna, transparente y verificable. Dicho mecanismo no solo acabaría con la fuga de recursos palestinos sino que también abordaría la cuestión de las pérdidas fiscales palestinas acumulativas desde el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina en 1994.

21. En los últimos años, la economía palestina sufrió otra crisis externa más en forma de una disminución del 38% de la ayuda de los donantes en 2014-2016, que de 1.230 millones de dólares pasó a 757 millones, previéndose otra merma del 13% en 2017 (FMI, 2017). Uno de los motivos del debilitamiento del compromiso de los donantes es que la ocupación ha impedido que la ayuda se tradujera en beneficios para el desarrollo. Se ha dado prioridad al control de daños, las intervenciones humanitarias y el apoyo presupuestario a expensas de la ayuda para el desarrollo.

22. En este sentido, la creciente beligerancia de la ocupación plantea un doble problema, pues niega al pueblo palestino el acceso a sus recursos naturales y económicos y al mismo tiempo desalienta el apoyo de los donantes al minimizar los beneficios para el desarrollo. Por consiguiente, la ocupación ha minado la eficacia de las políticas ordinarias y tradicionales de desarrollo y ha situado a la economía palestina en una trayectoria de crecimiento singularmente distorsionada, en la que el gasto público financiado por los donantes desempeña un papel crucial en el mantenimiento de un nivel mínimo de demanda agregada.

23. Desde 2008, la Autoridad Nacional Palestina viene aplicando reformas serias y de vasto alcance para alcanzar la sostenibilidad fiscal. Si bien estas medidas se aplican en un entorno político-económico sumamente desfavorable, se ha logrado reducir el déficit fiscal del 27% del PIB en 2006 al 8% en 2016. En este contexto, la Autoridad Nacional Palestina no ha logrado revertir la tendencia a la baja de la inversión pública, que se ha calculado en fecha reciente en alrededor del 2% del PIB. Además, la Autoridad Nacional Palestina ha respondido a la crisis derivada de la disminución de la ayuda externa con una combinación de endeudamiento no sostenible con bancos nacionales y una acumulación de atrasos en los pagos al sector privado y la caja de pensiones.

24. La Autoridad Nacional Palestina se está quedando sin opciones menos dolorosas para reducir el gasto. La aplicación de medidas adicionales de austeridad fiscal en el contexto del empeoramiento de las condiciones de ocupación y las perturbaciones causadas por la reducción de la ayuda de los donantes podría tener peligrosas consecuencias económicas, sociales y políticas, y efectos no deseables en la prestación de servicios públicos sumamente importantes y en la labor de fortalecimiento de las instituciones necesaria para una economía eficiente en un futuro Estado soberano.

## **D. Crecimiento económico frenado, desde el punto de vista de la demanda y la oferta, por la ocupación y la disminución de la ayuda de los donantes**

25. En 2017, la Autoridad Nacional Palestina prosiguió sus ambiciosos planes de sentar las bases de un Estado palestino viable e independiente, y elaboró su Programa de Política Nacional 2017-2022, en el que se fijaban metas prioritarias en diversos sectores, como los recursos agrícolas e hídricos, la energía renovable, el turismo, la explotación de canteras, la facilitación del comercio y el transporte público, incluidos los ferrocarriles y el establecimiento de un aeropuerto en la Ribera Occidental y un puerto marítimo en Gaza.

26. Sin embargo, para que este programa de desarrollo tenga resultados, incluso modestos, es necesario el apoyo sustancial de los donantes y una reversión de la actual tendencia a la baja en la ayuda proporcionada por estos, así como la eliminación de las restricciones impuestas por Israel a las actividades productivas y comerciales palestinas. Más que nada, lo que precisa el desarrollo económico en el Territorio Palestino Ocupado es el desmantelamiento de la matriz de controles en múltiples niveles impuesta por Israel que ha asfixiado la economía, vaciado la base productiva, dañado el clima de inversiones y eliminado la competitividad palestina.

27. El crecimiento del PIB ha dependido en gran medida del consumo público y privado. Por lo tanto, la reducción de la ayuda y la consiguiente disminución del gasto público debilitarán aún más el crecimiento económico. La combinación de medidas severas relacionadas con la ocupación y la disminución del apoyo de los donantes constituye una doble limitación que asfixia el crecimiento económico tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda. Un crecimiento más débil y el estancamiento del PIB agravarán la situación fiscal, empeorarán la carga de la deuda y desalentarán aún más la inversión.

28. Existe un importante riesgo de que se produzca un círculo vicioso consistente en un trío que se refuerza mutuamente formado por una ocupación cada vez más beligerante, la disminución de los niveles de ayuda y el descontento político. La terminación del bloqueo de Gaza, el levantamiento de las restricciones al comercio interno y externo palestino y el fin de la ocupación de la zona C son condiciones necesarias para que pueda despuntar un desarrollo sostenible en el Territorio Palestino Ocupado.

29. Pero antes de que se cumplan estas condiciones, la comunidad internacional debe asumir su responsabilidad de apoyar al pueblo palestino, aunque solo sea para evitar un colapso humanitario. La intensificación del apoyo de los donantes es fundamental para mantener los logros obtenidos por la Autoridad Nacional Palestina en la construcción de las bases institucionales de un Estado palestino soberano y una paz duradera en el Oriente Medio. Con todo, si bien es indispensable un mayor apoyo de los donantes, ello no debería sustituir el llamamiento a la Potencia ocupante para que asuma sus responsabilidades en virtud del derecho internacional.

## **E. Los asentamientos israelíes contravienen el derecho internacional y son un obstáculo para el derecho al desarrollo**

30. En sus informes anuales a la Junta de Comercio y Desarrollo, la UNCTAD destaca sistemáticamente que la expansión de los asentamientos israelíes constituyen un importante obstáculo para el desarrollo económico palestino y la viabilidad de la solución biestatal prevista en varias resoluciones de las Naciones Unidas. A ese respecto, el 23 de diciembre de 2016, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2334, en la que el Consejo:

“1. *Reafirma* que el establecimiento de asentamientos por parte de Israel en el territorio palestino ocupado desde 1967, incluida Jerusalén Oriental, no tiene validez legal y constituye una flagrante violación del derecho internacional y un obstáculo importante para el logro de la solución biestatal y de una paz general, justa y duradera;

2. *Reitera* su exigencia de que Israel ponga fin de inmediato y por completo a todas las actividades de asentamiento en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental.”



31. A pesar de esta resolución del Consejo de Seguridad, en 2017 Israel intensificó la expansión de asentamientos y viviendas en la Ribera Occidental ocupada. En 2016, el número de viviendas construidas en estos asentamientos fue un 40% mayor que en 2015 y el segundo más alto desde 2001 (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017). Se han anunciado otros planes para la construcción de más de 5.000 nuevas viviendas y la legalización retroactiva de 4.000 viviendas en asentamientos y puestos de avanzada.

32. En los últimos años, la tasa de crecimiento de la población de colonos no solo ha superado la tasa de Israel, sino también la de la población palestina. El número de colonos, que actualmente suman entre 600.000 y 750.000, se ha más que duplicado desde los Acuerdos de Oslo en 1993 y 1995. Ello obedece a los estímulos e incentivos en materia de vivienda, educación y beneficios fiscales ofrecidos por Israel a los colonos y las industrias.

33. En 2016 se demolieron más estructuras palestinas en la Ribera Occidental que en cualquier otro año. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2017) informa que en 2016 Israel demolió o confiscó 1.094 estructuras palestinas en toda la Ribera Occidental, el doble de la tasa registrada en 2015 y la más alta desde 2009, lo que provocó el desplazamiento de más de 1.600 palestinos, la mitad de ellos niños. Además, la destrucción de la asistencia humanitaria financiada por los donantes experimentó un fuerte aumento en 2016, al haberse demolido o confiscado 292 estructuras financiadas por donantes, lo que representa un incremento de más del 165% con respecto a la cifra de 2015, y al haberse visto afectados distintos elementos de socorro, incluidos refugios, tiendas de campaña, cisternas de agua, cobertizos para animales y otras estructuras básicas necesarias para la supervivencia y las actividades de subsistencia (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017).

34. Además, los palestinos de la Ribera Occidental siguen sometidos a muchas formas de violencia por parte de los colonos, entre ellos, acoso, agresiones y daños a la propiedad. Por ejemplo, en 2016 se arrancaron o vandalizaron más de 1.500 olivos palestinos, además de los 2,5 millones de árboles productivos arrancados desde 1967. Asimismo, existen dos regímenes jurídicos paralelos en la Ribera Occidental ocupada, a saber, el derecho interno de Israel, con más garantías para los acusados, aplicado a los colonos israelíes, y otro régimen para los palestinos, que están sujetos a la ley militar israelí.

35. Las restricciones a la libertad de circulación y al acceso de los palestinos siguen siendo estrictas cerca de los asentamientos. A finales de 2016, había 572 obstáculos a la circulación en la Ribera Occidental (UNSCO, 2017). La denegación de la libertad de circulación supone la denegación de otras libertades y derechos humanos, como el derecho a la educación, la salud, el trabajo, la vida familiar y el desarrollo. Las prolongadas políticas de cierre de Israel y las restricciones a la movilidad de los palestinos han tenido un impacto directo en la economía, el empleo y la pobreza. Utilizando regresiones individuales para una gran muestra de trabajadores palestinos, Cali y Miaari (2012) examinaron el efecto de las políticas de cierre de Israel sobre la economía local en la Ribera Occidental, y concluyeron que los cierres tenían un efecto muy negativo en la probabilidad de ser empleado y en los salarios por hora y número de días trabajados, al tiempo que aumentaban el número de horas de trabajo por día.

## **II. Cincuenta años de despojo, reversión del desarrollo y desempleo masivo**

36. Una de las consecuencias más duras de la ocupación es una tasa de desempleo que sigue ubicándose con persistencia entre las más altas del mundo. En 2016, el desempleo seguía siendo extremadamente elevado, con un 18% en la Ribera Occidental, un 42% en Gaza y un 27% en el Territorio Palestino Ocupado, más del doble del promedio regional (OIT, 2017; Banco Mundial, 2017). Sin embargo, por más alta que sea, la tasa oficial de desempleo no refleja plenamente la verdadera magnitud del problema y el consiguiente sufrimiento económico y desperdicio de recursos humanos. La baja tasa de participación en la fuerza de trabajo, que es del 45%, el desempleo desproporcionadamente alto entre las mujeres y los jóvenes y la extrema dependencia del mercado de trabajo en Israel exacerban

los daños causados por las crisis de desempleo y pobreza, que no se reflejan cabalmente en las estadísticas oficiales de desempleo.

37. Las estadísticas oficiales se basan en la definición estricta de desempleo, que solo tienen en cuenta las personas que buscan trabajo activamente. Esta medición, a diferencia de una definición en términos amplios, subestima la gravedad del problema en el Territorio Palestino Ocupado porque no incluye a las personas que desean trabajar, pero ya no buscan empleo porque han perdido la esperanza de encontrar trabajo.

38. La situación de desempleo se ve agravada por el hecho de que alrededor del 10% de la fuerza de trabajo no está empleada en la economía interna sino en Israel y los asentamientos. La UNCTAD (2017) se refiere a esta medición del trabajo basada en el déficit de recursos, que incluye los desempleados y las personas que trabajan en Israel y los asentamientos, que es la parte de la fuerza de trabajo que la economía interna no puede emplear. Por consiguiente, el nivel de desempleo medido de esta manera sería mucho más elevado en el Territorio Palestino Ocupado si el número de desempleados incluyera los trabajadores desalentados que ya no buscan empleo, además de los empleados en Israel y los asentamientos.

39. Las severas restricciones a la productividad y un crecimiento del PIB débil y que no genera suficientes puestos de trabajo han creado condiciones desfavorables en el mercado de trabajo, por las que el 78% de los trabajadores del sector privado de Gaza y el 20% de la Ribera Occidental reciben salarios inferiores al salario mínimo legal (NIS 8,5 o 2,4 dólares por hora) fijado por la Autoridad Nacional Palestina en 2013, en medio de preocupaciones por la disminución de la participación en la fuerza de trabajo y el aumento del número de casos de trabajo infantil (OIT, 2017; MAS y otros, 2017).

40. Con un crecimiento débil y altos niveles de desempleo, la pobreza y la inseguridad alimentaria se han profundizado. Además, la tasa de desempleo (42%) y la tasa de pobreza (39%) en Gaza son más del doble que las tasas correspondientes a la Ribera Occidental. Los palestinos desempleados tienen el doble de probabilidades de ser pobres en comparación con los empleados (UNSCO, 2017). La tasa de dependencia de 7 en Gaza y 5 en la Ribera Occidental significa que el desempleo de un trabajador palestino afecta, en promedio, a otros seis palestinos. La lucha contra la pobreza requiere, por lo tanto, la aplicación de estrategias de crecimiento en favor de los pobres que incluyan inversiones en gran escala en sectores de uso intensivo de mano de obra.

41. Según los cálculos de la UNCTAD, se necesita un crecimiento anual de PIB real superior al 5,3% para reducir el desempleo, aunque solo sea en pequeña escala. Esto concuerda con la conclusión del FMI de que se necesita un crecimiento anual superior al 4% para mantener el desempleo a niveles actuales y evitar un deterioro socioeconómico aún más vertiginoso. Las proyecciones del FMI (2017) indican que, de persistir las tendencias actuales, el crecimiento del PIB en el mediano plazo será de alrededor del 3,3% en el Territorio Palestino Ocupado en su conjunto, del 2,7% en la Ribera Occidental y del 5,5% en Gaza. Por lo tanto, si la población palestina se duplica para el año 2050 como está previsto, a menos que se inviertan las tendencias actuales, crecerá el desempleo, caerá el ingreso *per capita* y aumentará la pobreza, aumentando el riesgo de que aparezca un círculo vicioso de deterioro económico y crisis políticas que se refuerzan mutuamente.

#### **A. El mercado de trabajo de la Ribera Occidental está tan devastado como el de Gaza**

42. Desde el inicio de la ocupación en 1967, la elevada tasa de desempleo y los bajos salarios en el Territorio Palestino Ocupado han obligado a los trabajadores palestinos a buscar empleo en Israel y los asentamientos. La dependencia del empleo en Israel y los asentamientos se ha agravado con las crecientes restricciones impuestas por la ocupación, lo que ha dañado la productividad de la economía y su capacidad de creación de empleo.

43. Al paralizar la productividad laboral, la ocupación ha deprimido los salarios palestinos y ha generado una enorme brecha entre los niveles salariales en el Territorio Palestino Ocupado y los de Israel. Por ejemplo, el salario medio diario de los trabajadores

palestinos en Israel y los asentamientos (alrededor de NIS 220, o 62 dólares), es casi tres veces el salario medio en el Territorio Palestino Ocupado (MAS y otros, 2017). En la última década, la productividad laboral en el Territorio Palestino Ocupado quedó estancada, con un mero crecimiento anual del 0,6%. El aumento del 2% registrado en 2016 fue insuficiente para compensar más del 8% de crecimiento negativo en 2014 y 2015.

44. La menor tasa de desempleo en la Ribera Occidental en 2016 no indica un mejor mercado de trabajo, sino que refleja la absorción de más trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos. Un alto porcentaje de trabajadores de Ribera Occidental (18,2%) estaba empleado en Israel y los asentamientos en 2016, frente al 15,6% en 2014. El empleo en Israel y los asentamientos representaron una cuarta parte del total de los salarios percibidos por los trabajadores de la Ribera Occidental.

45. Si no existieran puestos de trabajo arriesgados en Israel y los asentamientos, la tasa de desempleo en la Ribera Occidental ascendería a más del 36%, no muy superior al 42% observado en Gaza. Es decir, sin el empleo problemático y vulnerable en Israel y los asentamientos, el desempleo en la Ribera Occidental sería casi tan alto como el nivel extremadamente elevado en Gaza. Por lo tanto, a pesar de las condiciones claramente peores en Gaza, hay que destacar que, con respecto al mercado de trabajo, las condiciones en la Ribera Occidental no son menos sombrías que las de Gaza. Toda la economía del Territorio Palestino Ocupado, ya sea en la Ribera Occidental o en Gaza, está paralizada y privada de su capacidad para producir empleos.

## B. Dependencia extrema de Israel en lo que respecta al empleo

46. Si bien en el período anterior al establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina y el comienzo de la segunda intifada en septiembre de 2000 Gaza dependía más del empleo en Israel que la Ribera Occidental, desde 1999 ha ocurrido lo contrario. En 1975-1999, el empleo en Israel y los asentamientos representaron el 40% y el 33% del total de empleo en Gaza y Ribera Occidental, respectivamente.

47. En la Ribera Occidental, el empleo en Israel y los asentamientos representó el 25% del empleo total antes de 2000, pero en 2004 el porcentaje había disminuido al 10%, y desde entonces ha sido volátil. En el tercer trimestre de 2016, ascendía al 18%. En Gaza, el empleo en Israel y los asentamientos se redujo del 15% del empleo total al comienzo de la segunda intifada al 3% hacia fines de 2000, y quedó eliminado en 2006 (MAS y otros, 2017). El bloqueo impuesto por Israel y los frecuentes ataques militares a Gaza, han socavado la base productiva de esta última y neutralizado la capacidad de su economía para generar oportunidades de empleo que habrían compensado la pérdida de empleo en Israel y los asentamientos.

48. En el cuadro 2 se resume la fuerte dependencia del empleo en Israel de la fuerza de trabajo palestina desde los primeros días de la ocupación, demostrando que en los años de ocupación directa, el desempleo no era un problema. La economía gozaba casi de pleno empleo, y la tasa de desempleo era de solo el 2,8%, que puede considerarse la tasa natural de desempleo, producto de una combinación de desempleo friccional y estructural.

Cuadro 2

### Territorio Palestino Ocupado: Desempleo, 1969-2016

(En porcentaje)

	1969-1992	1994-2016
Tasa de desempleo	2,8	22,8
Empleo en Israel y los asentamientos como porcentaje del empleo total	33,1	12,1
Desempleo total si los trabajadores palestinos no trabajaran en Israel y los asentamientos	35,9	34,9
Tasa de crecimiento del producto interno bruto	7,4	4,4

Fuentes: Oficina Central de Estadística de Palestina y Farsakh (1998).

49. Sin embargo, la situación de pleno empleo anterior a 1994 no significa que existiese una economía palestina robusta creadora de empleo porque en ese período una tercera parte de la fuerza de trabajo estaba empleada en la economía de Israel. Asimismo, en el período posterior al establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina en 1994, la variabilidad y gravedad del desempleo tenía una fuerte correlación con el porcentaje de trabajadores palestinos empleados en Israel y los asentamientos. Los cálculos de la UNCTAD demuestran que la correlación entre la tasa de desempleo interna palestina y el empleo en la economía de Israel es alta, llegando al -0,82.

50. Como se demuestra en el cuadro 2, de no haber sido por el empleo en Israel y los asentamientos, el desempleo en el Territorio Palestino Ocupado habría sido sistemáticamente superior al 35% antes y después de 1994, lo que es alarmante. Así pues, uno de los factores determinantes más importantes del desempleo en el Territorio Palestino Ocupado es el acceso de los trabajadores palestinos al empleo en Israel y los asentamientos, o la falta de dicho acceso. En otras palabras, la tasa de desempleo palestino ha respondido a la voluntad de Israel de emplear mano de obra palestina sobre la base de sus objetivos políticos y necesidades económicas.

51. Una característica fundamental de los trabajadores palestinos en la economía de Israel es que, a diferencia de los trabajadores migratorios de otros países, regresan a sus pueblos y ciudades dentro del Territorio Palestino Ocupado el mismo día y sus ingresos son una fuente importante de financiación de las importaciones palestinas de Israel. Por ejemplo, en 2016, los ingresos de los palestinos que trabajaban en Israel ascendieron a unos 1.000 millones de dólares (o sea el 25% de la renta del trabajo de la Ribera Occidental), el equivalente al 27% del costo de las importaciones palestinas procedentes de Israel, por un valor de 3.600 millones de dólares.

52. Del total de la fuerza de trabajo palestina empleada en Israel y los asentamientos, el 38% carece de permisos de trabajo, por lo están sujetos a prácticas de explotación cuando ocupan puestos que carecen de protección, e incluso de tratamiento en caso de lesiones relacionadas con el trabajo. Quienes están legalmente autorizados para trabajar en Israel, el sistema de autorizaciones de empleo de Israel ha dado lugar a la aparición de intermediarios, que explotan aún más a los palestinos imponiéndoles el pago de tasas abusivas para ayudarles a obtener los permisos (OIT, 2017; FMI, 2017). La OIT (2017) señala que los intermediarios de permisos suelen cobrar a los trabajadores palestinos NIS 1.500 a NIS 2.500. Si se agregan los costos de transporte, que suman NIS 500, el costo combinado promedio es superior a NIS 2.000 (565 dólares) por mes. Esta pérdida de ingresos equivale al salario completo de nueve días de trabajo a un salario medio diario de NIS 220 (62 dólares).

53. Según el Macro Centre for Political Economics (2017), los palestinos empleados en Israel realizan principalmente trabajos peligrosos y difíciles, sin una suficiente protección sanitaria y de seguridad; el 73% está empleado en la construcción y la agricultura y el 27% restante en la industria, el comercio, la hotelería y la restauración. La discriminación salarial es frecuente; los trabajadores palestinos, incluso los que ocupan puestos de mayor antigüedad, reciben una remuneración que es entre el 39% y el 44% de la que percibe un trabajador israelí que realiza un trabajo similar (OIT, 2017; Macro Centre for Political Economics, 2017).

54. Además del alto costo financiero del empleo en Israel, muchos trabajadores deben salir de casa por la noche para llegar temprano a los cruces atestados, donde están sujetos a controles de seguridad, hostigamiento y largos retrasos en condiciones inhumanas y humillantes (OIT, 2017). Estos retrasos pueden extender fácilmente la jornada de trabajo a 16 horas (MAS y otros, 2017), que agota a los trabajadores, afecta a la productividad y aumenta el riesgo de lesiones relacionadas con el trabajo. La vulnerabilidad general, el hostigamiento practicado por los colonos y los elevados costos financieros y temporales asociados con el empleo en la economía de Israel indican que el empleo palestino en Israel está más impulsado por la escasez de empleos en el Territorio Palestino Ocupado (factor de expulsión) que por la diferencia salarial entre las dos economías (factor de atracción).

### **C. Medio siglo de crecimiento sin empleo con un impacto mayor en las mujeres y los jóvenes**

55. Otra característica de la economía palestina es que, si bien la economía creció en promedio un 7,4% en 1969-1992 y un 4,4% en 1994-2016 tras el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina, y pese a las bajas tasas de participación de la fuerza de trabajo, la economía interna ha fracasado sistemáticamente en su objetivo de proporcionar empleo a más de un tercio de la mano de obra. Esto plantea serias dudas sobre la naturaleza del crecimiento del PIB bajo la ocupación.

56. El hecho de que el crecimiento del PIB palestino no haya logrado mitigar el desempleo concuerda con los análisis de la UNCTAD sobre la desindustrialización de la economía y el retroceso de las actividades agrícolas. Los altos riesgos políticos, las restricciones a la circulación y el acceso, el acceso limitado a los insumos importados y el aislamiento de los mercados mundiales han contribuido al bajo nivel de inversión en la agricultura y la industria (el sector de los bienes comercializables) y han limitado su contribución al empleo, que es de alrededor del 12% del total. Esto explica, en parte, el bajo nivel de empleo que caracteriza el crecimiento económico palestino durante los años de la ocupación.

57. Las medidas restrictivas impuestas bajo la ocupación han condenado a las mujeres palestinas a una de las tasas de participación más bajas y tasas de desempleo más altas del mundo. Las mujeres palestinas no pueden tener el mismo acceso que los hombres al empleo en Israel y los asentamientos debido a los obstáculos a la circulación y las políticas de cierre israelíes que hacen que sea particularmente inseguro para ellas buscar trabajo lejos de los lugares donde viven.

58. En 2016, el desempleo entre las mujeres tuvo un fuerte aumento de 5,5 puntos porcentuales, hasta llegar al 45%, mientras que el desempleo entre los hombres —22%— se mantuvo prácticamente sin cambios. Si bien las mujeres representaron solo el 15,7% de la población palestina ocupada, la parte correspondiente a ellas entre la población palestina desempleada fue del 34,5%. La situación es peor en Gaza, donde la tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes es extremadamente alta al ubicarse en el 85% (OIT, 2017).

### **D. El alto desempleo entre los jóvenes representa una amenaza para el futuro**

59. Otro importante problema del mercado de trabajo palestino es la tasa extremadamente alta de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años. En 2016, las tasas de desempleo de los jóvenes palestinos fueron las más elevadas de la región: 27% en la Ribera Occidental y 56% en Gaza. Esto es aún más alarmante si se tiene en cuenta que los porcentajes no incluyen el 59% de la población de este grupo de edad que ha abandonado el mercado de trabajo y ya no busca empleo (OIT, 2016). Esto significa que el 30% de la población del Territorio Palestino Ocupado (1,44 millones de jóvenes palestinos) no concurre a la escuela ni busca trabajo.

60. Los jóvenes desempleados suelen considerarse una generación perdida, pues no tienen la oportunidad de desarrollar las competencias pertinentes durante sus primeros años en la fuerza de trabajo. Esta privación de derechos de las generaciones jóvenes desalienta la inversión en educación, disminuye la acumulación de capital humano y priva a la economía de nuevas ideas, creatividad y conciencia tecnológica, así como de las innovaciones transformadoras naturalmente asociadas a los jóvenes.

61. Para la economía en su conjunto, el desempleo extremo de los jóvenes tiene consecuencias negativas para la productividad a largo plazo, la competitividad, el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal. La falta de adquisición de habilidades causada por el desempleo de los jóvenes conduce a períodos más largos de búsqueda de empleo en el futuro, subempleo, desempleo a largo plazo, reducción de los ingresos de por vida, pobreza, desesperación y mala salud, así como marginación económica, cultural, social y política. La subutilización del capital humano de los jóvenes, los graduados

universitarios y las mujeres es otro componente del costo económico impuesto al pueblo palestino por la ocupación.

62. En OIT (2016) se señaló que el 38% de los jóvenes empleados en el grupo de edad de 15 a 24 años trabajaban en el sector informal, mientras que el 57% tenía un empleo informal en el sector formal, sin derecho a seguridad social, seguro médico o vacaciones anuales o bajas por enfermedad remuneradas. Como consecuencia de ello, un porcentaje extremadamente alto de jóvenes que trabajaban —el 95%— lo hacían de forma informal. Las crisis de desempleo e informalidad que afectan a este grupo de edad han creado condiciones por las que más del 50% de los trabajadores jóvenes gana menos que el salario mínimo y carecen de las prestaciones básicas y la protección del empleo formal (OIT, 2016).

63. La pérdida de ingresos futuros causada por el desempleo de los jóvenes agravará los problemas fiscales de la Autoridad Nacional Palestina, tanto en lo que respecta a los ingresos como a los gastos, como consecuencia de los bajos ingresos fiscales y la mayor carga del gasto público en transferencias sociales y servicios de salud. Los efectos económicos y sociales del desempleo de los jóvenes merecen una atención especial por parte de los políticos palestinos y sus asociados para el desarrollo. Por lo tanto, la reducción del desempleo de los jóvenes debería ser una prioridad importante de política, ya que se ve amenazado el futuro del pueblo palestino, la salud de su economía y la cohesión e igualitarismo de su sociedad.

### **III. Asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino**

#### **A. Marco y objetivos**

64. Durante más de tres decenios la UNCTAD ha venido prestando apoyo al pueblo palestino mediante estudios pertinentes orientados a las políticas, la realización de proyectos de cooperación técnica, la prestación de servicios de asesoramiento y la promoción de un consenso internacional sobre los retos que tiene ante sí el pueblo palestino y sus aspiraciones en materia de desarrollo.

65. En 2016, la UNCTAD siguió prestando asistencia técnica al pueblo palestino con miras a fomentar sus capacidades económicas e institucionales. Numerosas instituciones se han beneficiado de las iniciativas, resultados de las investigaciones, servicios de asesoramiento y recomendaciones de la UNCTAD. Guiándose por el párrafo 35 del Consenso de São Paulo, el párrafo 44 del Acuerdo de Accra y el párrafo 31 m) del Mandato de Doha, y de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 69/20, 70/12 y 71/20, el programa de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino se centró en las cuatro esferas siguientes:

- a) Políticas comerciales y macroeconómicas y estrategias de desarrollo;
- b) Facilitación del comercio y logística;
- c) Finanzas y desarrollo; y
- d) Empresas, inversiones y política de la competencia.

#### **B. Actividades operacionales en curso**

66. En 2016, la UNCTAD finalizó satisfactoriamente la ejecución de un proyecto de cooperación técnica sobre el fomento de la capacidad de facilitación del comercio palestino. Este proyecto financiado por el Canadá, por un valor de 2,1 millones de dólares, fortaleció considerablemente las capacidades de los sectores público y privado palestinos en materia de facilitación del comercio y mejoró la base de conocimientos de los exportadores e importadores. Uno de los principales logros del proyecto fue la creación de un programa de formación profesional con obtención de diploma titulado Gestión de la Cadena de Suministros, desarrollado conjuntamente, por la UNCTAD, el Ministerio de Economía Nacional, el Consejo Palestino de Cargadores y la Universidad Birzeit. El programa tiene

ocho módulos que abarcan aspectos fundamentales del comercio internacional, incluidos los aspectos jurídicos y regulatorios, los contratos, los seguros, los procedimientos de transporte, la gestión de la logística y los procedimientos aduaneros. El programa apunta a atender las necesidades de los exportadores, importadores, despachantes de aduana, funcionarios gubernamentales, jóvenes graduados, abogados y otros profesionales interesados en la materia. En 2017, el programa recibió la acreditación del Ministerio de Educación y Enseñanza Superior, lo que supera los demás importantes logros alcanzados en el proyecto en años anteriores.

67. La UNCTAD recibió una donación de 200.000 dólares de Qatar destinada a mantener su capacidad para hacer extensivas sus actividades de cooperación técnica y servicios de asesoramiento al pueblo palestino.

68. Además, en 2016 la UNCTAD examinó las esferas de una mayor cooperación y prestó servicios de asesoramiento continuo, en los ámbitos de competencia de la UNCTAD, al Consejo Palestino de Cargadores, a la recientemente establecida Agencia Palestina de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y a diversas instituciones del sector público y privado.

69. Al igual que en años anteriores, en 2016 la UNCTAD acogió y capacitó a un diplomático palestino. Esta formación permitió al diplomático conocer el sistema de las Naciones Unidas en Ginebra (Suiza), incluido el alcance de la labor de la UNCTAD, como el período de sesiones anual de la Junta de Comercio y Desarrollo.

70. Las contribuciones de la UNCTAD al fortalecimiento y modernización de las aduanas palestinas datan de 2001, cuando las autoridades aduaneras adoptaron el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) de la UNCTAD a los fines del cumplimiento de las funciones soberanas en materia de aduanas. El Sistema fue aplicado en todas las oficinas aduaneras palestinas, incluidas las de Gaza y la frontera entre Rafah y Egipto. La UNCTAD también ha capacitado a equipos de expertos de tecnología de la información y comunicaciones, habilitándolos para hacer una gestión independiente del Sistema.

71. Sin embargo, la versión World de SIDUNEA actualmente utilizada por las aduanas palestinas está desactualizada, por lo que se precisa con urgencia renovar la cooperación para introducir las numerosas actualizaciones desarrolladas desde 2011, con miras a mejorar la capacidad aduanera como un componente clave de labor que actualmente realiza la Autoridad Nacional Palestina para fortalecer su capacidad de gestión de las finanzas públicas a fin de lograr la sostenibilidad fiscal.

72. La nueva intervención propuesta debería, entre otras cosas, fortalecer la capacidad aduanera palestina para la valoración en aduana, el análisis de riesgos y los controles aduaneros y posteriores al despacho de aduanas. También debería tratar de establecer una interfaz entre SIDUNEA en el Territorio Palestino Ocupado y el sistema “global gate” utilizado en Israel para facilitar el intercambio de información comercial entre los dos sistemas en tiempo real. Esta interfaz es esencial para la sostenibilidad fiscal palestina. Puede utilizarse para asegurar el acceso oportuno de la Autoridad Nacional Palestina a información exacta y exhaustiva sobre el comercio palestino, que es un requisito para poner freno a la fuga de miles de millones de dólares de recursos fiscales palestinos en favor de Israel.

73. En el ámbito de la gestión de las finanzas públicas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio han destacado el papel fundamental de una buena gestión de la deuda, también subrayada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Habida cuenta del aumento de la deuda palestina y de su creciente complejidad es necesario reintroducir el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) en el Territorio Palestino Ocupado a fin de mejorar la calidad y el alcance de la gestión de las finanzas públicas palestinas. El SIGADE puede contribuir en gran medida a mitigar el riesgo en evolución de una crisis de la deuda y a velar por que la deuda pública palestina siga siendo sostenible.

### **C. Coordinación, movilización de recursos y recomendaciones**

74. En 2016 y principios de 2017, la UNCTAD siguió prestando apoyo al desarrollo al pueblo palestino en coordinación con la Autoridad Nacional Palestina, la sociedad civil palestina, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, los donantes y el Equipo de las Naciones Unidas en el país. Sin embargo, las difíciles condiciones sobre el terreno afectan la prestación de apoyo de la UNCTAD al pueblo palestino, especialmente en Gaza, ya que los palestinos del sector privado y la sociedad civil no pueden viajar fuera de Gaza, mientras que el personal de las Naciones Unidas y otras organizaciones se enfrentan a importantes obstáculos para la entrada y la salida.

75. Se recomienda que se hagan dedicados esfuerzos para apoyar el fortalecimiento de la capacidad palestina para gestionar las finanzas públicas y cumplir el mandato de las resoluciones de la Asamblea General 69/20, 70/12 y 71/20, que piden a la UNCTAD que evalúe e informe a la Asamblea General sobre el costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino. La escasez de recursos limita la capacidad de la UNCTAD para cumplir este mandato. Por consiguiente, y como se pide en el párrafo 55 dd) del Maafikiano de Nairobi, se invita a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de ampliar los recursos para que la UNCTAD pueda cumplir el párrafo 9 de cada una de las resoluciones mencionadas y ejecutar nuevos proyectos SIDUNEA y SIGADE.



## Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2017). Situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental. A/HRC/34/38 (version preliminar no editada). 16 de marzo.
- Banco Mundial (2017). Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 4 de mayo.
- Cali M y Miaari SH (2012). The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the Ribera Occidental. Households in Conflict Network Working Paper No. 130.
- Farsakh L (1998). *Palestinian Employment in Israel 1967–1997: A Review*. MAS. Ramallah.
- ILO (2016). Labour market transitions of young women and men in the Occupied Palestinian Territory: Results of the 2015 school-to-work transition survey. Work For Youth Publication Series No. 40.
- ILO (2017). La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados: Informe del Director General, apéndice. ILC.106/DG/APP.
- IMF (2016). West Bank and Gaza. Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 26 de agosto.
- IMF (2017). West Bank and Gaza. Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 10 de abril.
- Macro Centre for Political Economics (2017). The working conditions of Palestinian wage earners in Israel.
- MAS, PCBS and Palestinian Monetary Authority (2017). Economic Monitor No. 47.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (2017). Occupied Palestinian Territory: Fragmented lives – humanitarian overview 2016.
- UNCTAD (2004). *Transit, Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2009). *Policy Alternatives for Sustained Palestinian Development and State Formation*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2011). *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2014). *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2015). Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: Evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado. TD/B/62/3. Ginebra. 6 de julio.
- UNCTAD (2016). Costo económico de la ocupación israelí para el pueblo. A/71/174. Ginebra. 21 de julio.
- UNCTAD (2017). *The Occupied Palestinian Territory: Twin Deficits or an Imposed Resource Gap?* Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNSCO (2017). Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 1 de mayo.