



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
13 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

59º período de sesiones

Ginebra, 17 a 28 de septiembre de 2012

Tema 11 b) del programa provisional

Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: cambios registrados en la economía del territorio palestino ocupado¹

Nota de la secretaría de la UNCTAD²

Resumen

Las perspectivas a largo plazo del desarrollo económico de Palestina resultaron más inalcanzables en 2011 que en años anteriores. Las restricciones a la libertad de circulación, la inestabilidad de las entradas de ayuda, la parálisis del sector privado y la crisis fiscal crónica ensombrecieron el panorama. La reciente recuperación del crecimiento en Gaza no es sostenible. Persiste una elevada tasa de desempleo, que exacerba la pobreza, ya que uno de cada dos palestinos entra en la categoría de "pobre". En las circunstancias actuales, caracterizadas por la debilidad de la demanda privada, la reducción del gasto de la Autoridad Palestina resulta contraproducente. Es necesario que los donantes efectúen desembolsos de asistencia de manera previsible y que aumente la recaudación de ingresos fiscales derivados de los intercambios comerciales a fin de prevenir una crisis socioeconómica de gran envergadura. Los efectos de la ocupación sobre la base productiva palestina, especialmente en el sector agrícola, han sido devastadores. La economía ha perdido el acceso al 40% de las tierras de la Ribera Occidental, el 82% de las aguas

¹ Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. De acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el contexto de este informe se entiende que la expresión "territorio palestino ocupado" (o "territorios palestinos ocupados") se refiere a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina con posterioridad a los acuerdos suscritos con Israel en 1993 y 1994. Las referencias al "Estado palestino" concuerdan con las opiniones expresadas en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad.

² El presente informe no podrá ser citado por la prensa antes del 5 de septiembre de 2012.

subterráneas y más de dos tercios de los pastizales. En Gaza, la mitad de la superficie cultivable y el 85% de los recursos pesqueros son inaccesibles. La creación de un banco de desarrollo agrícola que facilitase el crédito, la distribución del riesgo y la inversión en la agricultura podría ser de utilidad para promover el desarrollo económico estratégico de Palestina. Pese a disponer de recursos limitados, la UNCTAD ha seguido respaldando el fortalecimiento de la capacidad institucional palestina en varios ámbitos, por ejemplo mediante proyectos de formación y cooperación técnica en las esferas de la modernización de las aduanas, la facilitación del comercio y la creación de modelos econométricos para la economía palestina.

I. Crecimiento engañoso: continúan las pérdidas económicas en Palestina

1. La economía del territorio palestino ocupado creció un 9,9% y un 9,8% en 2011 y 2010 respectivamente. Aunque estos datos puedan dar la impresión de una economía floreciente, la realidad es que el crecimiento ha estado impulsado por las actividades de reconstrucción y conexas que se han llevado a cabo, entre otras cosas, como parte de los esfuerzos de restauración tras las devastación ocasionada por la operación militar israelí en Gaza, en diciembre de 2008 y enero de 2009. La economía local de la Franja de Gaza creció un 23% y un 29%, y la de la Ribera Occidental un 5,2% y un 4,4%, en 2011 y 2010 respectivamente.

2. El fuerte crecimiento de Gaza obedeció a los efectos de rebajamiento de la base por el deterioro de años anteriores y a la ayuda recibida. También se debió a un aumento de las importaciones de insumos y bienes de consumo procedentes de Egipto a través de los túneles transfronterizos y a cierto alivio de las restricciones impuestas por Israel a la importación de bienes de consumo y material para las actividades de reconstrucción supervisadas por organizaciones internacionales. Sin embargo, las restricciones a la importación y la exportación de insumos siguen siendo rigurosas. A pesar del vigoroso crecimiento, el producto interno bruto (PIB) real *per capita* en Gaza en 2011 se mantuvo un 10% por debajo del nivel de 2005. Por consiguiente, este crecimiento es fácilmente reversible y depende de la política israelí de seguridad.

3. Dado que en la Ribera Occidental el crecimiento se está estabilizando y se prevé que disminuya en Gaza, se corre el peligro de que la economía palestina experimente un deterioro en 2012. Existe un grave riesgo de que la situación se deteriore aún más si la contracción del crecimiento cobra impulso, agravando las persistentes limitaciones relacionadas con una ocupación prolongada que afectan a la economía y las repercusiones de más de una década de funcionamiento muy por debajo de la capacidad.

A. Las restricciones a la circulación, la reducción de la ayuda y la crisis fiscal menoscaban el crecimiento

4. La economía de Palestina sigue muy por debajo de su potencial debido a las restricciones que siguen imponiéndose a la circulación (el número de barreras en la Ribera Occidental aumentó de 500 en 2010 a 523 en 2011), el mantenimiento del asedio económico en Gaza, la crisis fiscal de la Autoridad Palestina y la disminución de la asistencia de los donantes. Además, en 2011 se intensificó el empobrecimiento al aumentar el número de demoliciones de infraestructura en Palestina (sobre todo viviendas) y la expansión de los asentamientos israelíes, en particular en las proximidades de Jerusalén Oriental y Belén (Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio y Representante Personal del Secretario General ante la Organización de Liberación de Palestina y la Autoridad Palestina (OCENU), 2011), lo cual aumenta la presente fragmentación física en diversos "bantustanes" palestinos³.

³ Este concepto se ha aplicado en estudios relativos a la geografía económica de la ocupación. Por ejemplo:

a) Farsakh L. (2005), *Palestinian Labour Migration to Israel: Labour, Land and Occupation*, Nueva York, Routledge;

5. En estos últimos años, la asistencia ha sido el sostén de la economía palestina y ha contribuido a prevenir el desencadenamiento de crisis socioeconómicas más profundas. En esencia, la reducción de la ayuda de los donantes observada en 2011 repercutió negativamente en el crecimiento. Sin embargo, la sensibilidad de la economía a las fluctuaciones de la ayuda es solo un síntoma de las dificultades de Palestina en materia de desarrollo, y no su causa. Las limitaciones a largo plazo que impiden una economía fuerte son la pérdida de los recursos naturales, tierras y recursos hídricos de Palestina como consecuencia de la ocupación y los asentamientos, así como el aislamiento que experimentan los productores palestinos respecto de los mercados regionales y mundiales, que coarta su capacidad para adquirir insumos y exportar sus bienes y servicios.

6. A pesar de estos factores que impiden el establecimiento de una economía normal de mercado y la expansión concomitante de la base de ingresos públicos, la Autoridad Palestina ha acometido reformas fiscales e institucionales amplias y difíciles desde el punto de vista político con el fin de fomentar un entorno propicio para la inversión privada nacional y extranjera. Ahora bien, la persistencia de la política israelí de cierres y la pérdida de recursos naturales y económicos han atemperado el efecto potencial de esos esfuerzos.

7. La ocupación prolongada y el impacto socioeconómico de la confrontación, con la expansión de las empresas de asentamiento de tipo colonial (Salamanca et al., 2012) son la principal causa de que las medidas de desarrollo económico de Palestina hayan resultado infructuosas. El fin de los asentamientos y la ocupación son una condición *sine qua non* para conseguir un desarrollo sostenible. Mientras no se produzca un cambio radical en el equilibrio de poder entre la ocupación israelí y el pueblo palestino, será muy difícil conseguir una recuperación económica genuina en el territorio palestino ocupado. La eliminación de las restricciones impuestas por Israel a los trabajadores palestinos (principalmente las relativas a la libertad de circulación) (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2012) y al comercio y los negocios, además de permitir la plena captación de los ingresos procedentes del comercio por la Autoridad Palestina, serían un primer paso útil para poner fin a los efectos adversos de la ocupación y dar cabida al establecimiento de un Estado palestino soberano, en consonancia con la petición formulada en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

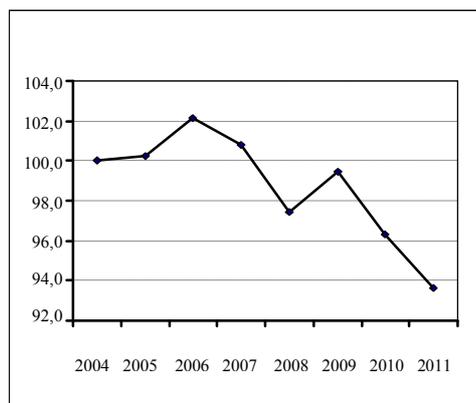
B. Desempleo elevado, y disminución de la productividad y los salarios reales

8. El desempleo registra niveles persistentemente altos en el territorio palestino ocupado. En 2011, la tasa de desempleo se situaba en un 26%, frente a un 30% en 2010. Sin embargo, esa mejora se ha acompañado de una contracción preocupante del 4% en la productividad del trabajo (Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE), 2012). Pese al crecimiento del 5% en la Ribera Occidental, el desempleo no experimentó ninguna mejoría en 2011, lo cual indica que los sectores con mayor potencial de creación de empleo y productividad experimentan de forma desproporcionada los efectos de la ocupación y el endurecimiento de las restricciones de desplazamiento y acceso. En cuanto a Gaza, dado que las organizaciones internacionales pudieron llevar a cabo algunos proyectos tras una leve atenuación de las restricciones israelíes a las importaciones, el mercado laboral empezó a recuperarse y el desempleo disminuyó en nueve puntos porcentuales hasta situarse en el 33% en 2011.

b) South Africa Human Sciences Research Council (2009), *Occupation, Colonialism, Apartheid? A reassessment of Israel's practices in the occupied Palestinian territories under international law*, mayo, Ciudad del Cabo; y

c) Israeli Committee Against House Demolitions (2012), *Demolishing Homes, Demolishing Peace*, abril.

Gráfico 1

Territorio palestino ocupado: índice de salarios reales (2004 = 1,00)

9. Con todo, el ritmo de crecimiento de los salarios en el territorio palestino ocupado estuvo por debajo del de la inflación en 2011 (OCPE, 2012). En consecuencia, los salarios reales medios en 2011 fueron un 8,4% más bajos que en el quinquenio anterior. La caída de los salarios reales medios fue más pronunciada en la Ribera Occidental; el aumento modesto en Gaza no modifica el hecho de que los salarios en esa región se sitúan en el 70% del salario medio de la Ribera Occidental (Autoridad Monetaria Palestina et al., 2012). Esa compresión de los salarios, que recuerda las tendencias de los países árabes vecinos en el período anterior a los levantamientos recientes no puede sino dar pábulo a la crisis socioeconómica cada vez más profunda en que está sumido el pueblo palestino.

C. La inflación erosiona el ingreso real y agudiza la pobreza

10. En 2011, la tasa de inflación en el territorio palestino ocupado fue del 2,9%, mientras que en la Ribera Occidental y en Gaza fue del 3,5% y el 0,6% respectivamente. En el territorio palestino ocupado, aumentaron los precios de prácticamente todos los bienes, incluido el combustible, y el suministro eléctrico experimentó una subida del 18% como consecuencia de la aplicación de una tarifa unificada basada en el costo y del aumento de los precios impuestos por la Israel Electric Corporation (Autoridad Monetaria Palestina et al., 2012). La inflación es una de las principales fuentes de preocupación y ha originado las recientes protestas de los consumidores palestinos, que deben adaptarse a los niveles de precios de Israel. Además de la pérdida de poder adquisitivo y la degradación del nivel de vida, la inflación genera más presión para los productores en lo que se refiere a los costos.

11. La moderada inflación de Gaza refleja la mayor disponibilidad de bienes importados de Egipto gracias a los florecientes intercambios a través de túneles (OCPE, 2012). Cabe señalar que, si bien el coste del transporte de las importaciones por los túneles es elevado, los principales productos alimentarios que llegan a Gaza siguen siendo entre un 10% y un 15% más baratos que los importados de Israel (Autoridad Monetaria Palestina et al., 2012). Ello confirma los resultados de los estudios realizados por la UNCTAD (2011, 2004), que apuntan a que muchas de las importaciones Palestinas que proceden o transitan por Israel podrían obtenerse a precios más bajos a través de los puertos de Egipto y Jordania si se permitiese que la economía palestina participase sin trabas en el comercio internacional.

12. También resulta sumamente inquietante que la tasa de pobreza de Jerusalén Oriental supere a la de Gaza, pese a que forma parte de la metrópoli urbana de la "Gran Jerusalén". La pobreza se ha disparado, pasando de un 64% en 2006 a un 78% en 2012 (Association for Civil Rights in Israel (ACRI), 2012). Esta pobreza abrumadora se explica, entre otras cosas,

por el elevado nivel de desempleo, que afecta al 40% de los varones palestinos y el 85% de las mujeres palestinas de Jerusalén, y se caracteriza por la falta de infraestructura municipal, vivienda y oferta de empleo, así como los efectos negativos en la integración social y política con el resto de la Ribera Occidental causados por la Barrera de Separación y el creciente aislamiento de la ciudad respecto del resto de la economía palestina.

13. Este elevado nivel de pobreza es también reflejo de la inseguridad alimentaria crónica. Dos de cada tres palestinos sufren las consecuencias de esa inseguridad. Los datos recientes revelan que el 33% de los hogares palestinos experimenta inseguridad alimentaria, otro 13% está expuesto a ella y el 21% tiene una seguridad relativa. El problema es mucho más grave en Gaza, donde el 52% de las familias carece de seguridad alimentaria y otro 13% es vulnerable a la inseguridad alimentaria (Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y OCPE, 2010).

D. Pese a las reformas acometidas por la Autoridad Palestina, la crisis fiscal no remite

14. En 2011, la Autoridad Palestina prosiguió sus esfuerzos de gran alcance, iniciados en 2008, a fin de contener el déficit presupuestario, lograr la sostenibilidad fiscal y reducir la dependencia de la ayuda de los donantes. Esas reformas se han realizado en un entorno poco favorable caracterizado por una ayuda menguante de los donantes, un gasto reducido en desarrollo y una infraestructura en ruinas. Paralelamente, el sector privado no ha sido capaz de atenuar la presión aumentando las inversiones y la producción para, de ese modo, incrementar la base tributaria y crear empleos dignos con miras a reducir la presión sobre la Autoridad Palestina como empleador de última instancia.

15. Todas las medidas adoptadas por la Autoridad Palestina para reducir los subsidios para los servicios públicos de los municipios (financiación neta) siguieron aplicándose en 2011, con la introducción de un sistema unificado de tarifas eléctricas y contadores eléctricos de prepago que permiten aumentar las tasas de recaudación (Autoridad Nacional Palestina, 2011). La Autoridad Palestina también elaboró y promulgó una ley del impuesto sobre la renta con el fin de incrementar la recaudación en concepto de impuesto sobre la renta y superar el exiguo 1,5% del PIB para aproximarse a la media regional del 5% y dejar de depender excesivamente de los impuestos indirectos y los elementos regresivos que implican.

Cuadro 1

La economía del territorio palestino ocupado: indicadores principales^a

	1995	1999	2002	2005	2008	2009	2010*	2011*
Desempeño macroeconómico								
Crecimiento real del PIB (porcentaje)	6,0	8,8	(13,3)	8,6	7,1	7,4	9,8	9,9
PIB (millones de dólares)	3 220	4 179	3 433	4 634	6 247	6 764	8 331	8 769
Ingreso nacional bruto (INB) (millones de dólares)	3 699	4 932	3 656	4 992	6 884	7 311	8 930	9 426
INB disponible (millones de dólares)	4 099	5 306	4 708	6 120	10 057	9 437	10 921	11 790
PIB <i>per capita</i> (dólares)	1 400	1 493	1 125	1 410	1 737	1 827	2 186	2 232
INB <i>per capita</i> (dólares)	1 608	1 763	1 199	1 519	1 914	1 975	2 343	2 399
Crecimiento del INB real <i>per capita</i> (porcentaje)	0,7	4,1	(16,7)	7,2	5,2	2,7	6,4	5,3

	1995	1999	2002	2005	2008	2009	2010*	2011*
Población y empleo								
Población (millones de habitantes) ^a	2,34	2,96	3,23	3,51	3,83	3,94	4,05	4,23
Desempleo (porcentaje) ^b	32,6	21,7	41,2	29,0	32,4	30,1	30,0	25,8
Empleo total (miles)	417	588	452	603	667	718	744	837
Sector público	51	103	125	145	161	181	179	181
Israel y asentamientos	68	135	42	56	67	73	78	84
Balanza fiscal (porcentaje del PIB)								
Ingresos públicos descontados los pagos atrasados/ingresos fiscales retenidos	13,2	23,9	8,5	29,5	25,1	23,6	23,1	24,5
Gastos corrientes	15,3	22,6	29,0	43,0	46,2	47,2	36,9	36,9
Total de gastos	25,6	29,9	35,4	49,2	55,6	49,8	41,5	41,2
Balanza global – efectivo	(12,3)	(6,1)	(27,0)	(19,7)	(30,5)	(26,2)	(18,4)	(16,7)
Comercio exterior								
Transferencias netas corrientes (millones de dólares)	400	399	1 096	1 175	3 230	3 219	1 991	2 364
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	684	380	613	960	919	1 151	1 015
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2 176	3 353	2 519	2 864	4 086	4 363	4 626	4 192
Balanza comercial (millones de dólares)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 250)	(3 126)	(3 444)	(3 475)	(3 177)
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	(52,1)	(63,9)	(62,3)	(48,6)	(50,0)	(50,9)	(41,7)	(36,2)
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	(922)	(1 598)	(886)	(1 945)	(2 888)	(2 558)	(2 841)	(2 677)
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	(28,6)	(38,2)	(25,8)	(42,0)	(46,2)	(37,8)	(34,1)	(30,5)
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de la Autoridad Palestina (porcentaje) ^c	92,3	69,7	56,3	83,6	89,7	74,4	75,6	84,7
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de Israel (porcentaje) ^c	4,3	3,9	2,1	2,7	2,8	3,0	2,8	2,5

Fuente: Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE), Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina, Fondo Monetario Internacional (FMI), OIT y Oficina Central Israelí de Estadística.

* Estimaciones preliminares.

^a Salvo los datos sobre población, en este cuadro no se incluye información sobre Jerusalén Oriental porque la OCPE no tiene acceso a la ciudad.

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

^c El comercio de Palestina e Israel incluye los bienes, y los servicios imputables y no imputables a los factores.

16. Pese a estos esfuerzos, el déficit presupuestario persistió, ya que tanto los ingresos como la asistencia de los donantes se situaron por debajo de las expectativas. El déficit recurrente, según el principio de caja, disminuyó aproximadamente 11 puntos porcentuales entre 2009 y 2011, situándose en el 12,4% del PIB (en 1999 este balance tuvo un superávit del 1,3%). Según los compromisos de gasto, el déficit recurrente ha disminuido alrededor de 12 puntos porcentuales en los últimos tres años (Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina, 2012).

17. Aunque los ingresos de la Autoridad Palestina se incrementaron de 1.800 millones de dólares en 2009 a 2.200 millones en 2011, siguieron por debajo de las previsiones. Ello se debe a que el crecimiento del PIB de Gaza, no influyó en los ingresos ya que en la Ribera Occidental el crecimiento fue menos vigoroso de lo que se esperaba. Por lo que respecta al gasto, las medidas de control del gasto consistieron en reducir los subsidios y privilegios, los gastos operacionales y de capital, y el empleo público en el sector sanitario de Palestina y en Gaza en general. Por lo tanto, el gasto total se mantuvo en el nivel de 2009, esto es, 3.200 millones de dólares.

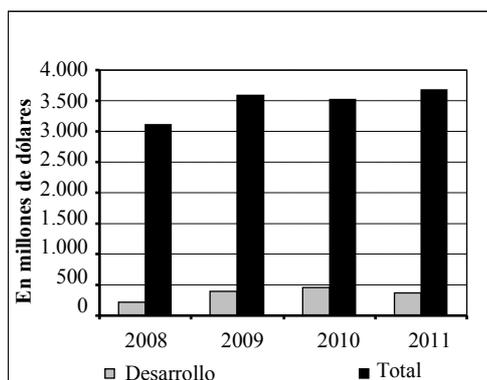
E. La incertidumbre en torno a la asistencia de los donantes y los ingresos y el aumento de la deuda exacerban la fragilidad fiscal

18. Las transferencias netas corrientes al territorio palestino ocupado (básicamente, asistencia de donantes) se cifraron en 2.400 millones de dólares en 2011, un 27% menos que en los dos años anteriores. Con un total de 980 millones de dólares, el apoyo presupuestario fue insuficiente, faltando 520 millones de dólares para atender las necesidades de financiación de la Autoridad Palestina ese año. Por ello, la Autoridad Palestina se vio obligada a recurrir a los bancos nacionales para obtener fondos y aplazar los pagos a proveedores del sector privado y los fondos públicos de pensiones. Para fines de 2011, los pagos atrasados habían aumentado en 540 millones, mientras que la deuda con los bancos nacionales se incrementó en 140 millones, alcanzando los 1.100 millones —50% del ingreso público— (OCENU, 2012). Esta trayectoria ascendente de la deuda y los atrasos en los pagos lastrará la posición fiscal de la Autoridad Palestina durante muchos años, ya que el reembolso de esas deudas tendrá prioridad sobre la ejecución de los presupuestos establecidos.

19. Las necesidades de financiación externa en 2012 se estiman en un total de 1.300 millones de dólares —1.000 millones de apoyo presupuestario y 300 millones para el desarrollo. Los primeros indicadores sugieren un déficit de financiación de 540 millones. Si no se subsana esa brecha, la Autoridad Palestina tendrá que reducir el gasto en servicios esenciales, pedir más financiación a los bancos nacionales, que ya están demasiado expuestos, y seguir acumulando deuda con un sector privado en tensión. Todo esto representa una seria amenaza para la sostenibilidad de la propia Autoridad Palestina, a menos de que los donantes se comprometan a aportar suficientes recursos y realicen el desembolso oportunamente.

20. Una de las principales fuentes de inestabilidad fiscal para la Autoridad Palestina es la canalización, a través de Israel, de los ingresos palestinos procedentes del despacho de aduanas, que Israel recauda en nombre de la Autoridad Palestina de conformidad con lo establecido en el Protocolo de París. En mayo y noviembre de 2011, Israel retuvo ingresos Palestinos para promover sus objetivos políticos, como ya ocurrió en 2002 y 2006. Aunque posteriormente transfirió los fondos retenidos a la Autoridad Palestina, esta medida desestabiliza la situación presupuestaria de la Autoridad Palestina y perturba la economía del territorio puesto que el gasto público es una de las principales fuentes de crecimiento económico y el despacho de aduana representa el 70% del ingreso total (Banco Mundial, 2012). La retención de ingresos menoscaba la capacidad de la Autoridad Palestina para atender sus obligaciones contractuales con el sector privado y abonar puntualmente los salarios. También socava las posibilidades de inversión al generar un clima de incertidumbre y aumentar el riesgo para los proveedores y acreedores privados.

Gráfico 2
Autoridad Palestina: gasto en desarrollo y gasto total



21. Otro elemento muy importante de las dificultades fiscales de Palestina radica en la exigua partida presupuestaria para el desarrollo, que en 2008 consistió en apenas 215 millones de dólares, o sea, el 3,4% del PIB. El gasto en desarrollo registró un ligero crecimiento en 2011, situándose en 368 millones, lo que representa el 4,2% del PIB. En este contexto, cabe destacar que los beneficios que se han dejado de percibir como consecuencia del escaso nivel de gasto en desarrollo probablemente sean muy elevados habida cuenta del deterioro de la infraestructura y las restricciones que pesan sobre gran parte de la base productiva de Palestina.

22. La principal causa de la persistente fragilidad fiscal de la Autoridad Palestina estriba en un régimen que ocasiona un quebranto presupuestario a causa de la pérdida de ingresos en favor de Israel y la falta de soberanía para recaudar impuestos y velar por la exactitud de la información tributaria. Todo ello hace que disminuya la base tributaria, descienda la recaudación de impuestos y se intensifique la presión en cuanto a las obligaciones de gasto de la Autoridad Palestina en respuesta a las crisis humanitarias y económicas recurrentes. La estimación del coste económico de la ocupación para la economía palestina, en pérdida potencial de producción, realizada por el Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Palestina (2011) se elevó a 6.900 millones de dólares (aproximadamente el 82% del PIB) en 2010. Si no se hubiera incurrido en esa pérdida, las cuentas de la Autoridad Palestina estarían equilibradas y se dispondría de una cantidad considerable de recursos para el desarrollo. Esos costos encubiertos recurrentes dificultan el crecimiento económico y reducen prácticamente a cero sus efectos sobre el desarrollo.

23. La opinión de que es posible alcanzar la sostenibilidad fiscal mediante reducciones adicionales del gasto público no solo soslaya las razones reales de la crisis presupuestaria, sino que puede ser incluso contraproducente en términos puramente fiscales. Si la Autoridad Palestina decide recortar más el gasto, aumentará la presión tanto sobre el activo como sobre el pasivo de las cuentas públicas. La desaceleración económica resultante contraerá la recaudación tributaria e inflará el gasto social de la Autoridad Palestina para contener la pobreza. Si bien el nivel de los salarios reales del sector público disminuyó un 8,4% entre 2006 y 2011, el empleo público se ha mantenido en una situación prácticamente de estancamiento (OCPE, 2012). Si aumentara la presión en el empleo y los salarios del sector público, especialmente en Gaza, no solo se correría el riesgo de que la economía se sumiera en una depresión, sino que se socavaría la cohesión social y podría dar al traste con los eventuales progresos en el establecimiento de los cimientos institucionales de un Estado palestino viable.

24. Al analizar la complicada situación presupuestaria a la que se enfrenta la Autoridad Palestina debe reconocerse que los niveles de empleo público y gasto social reflejan el

hecho de que la ocupación ha menguado la capacidad del sector privado de generar empleo y aumentar los ingresos fiscales. Las comparaciones entre la proporción que representan los salarios del sector público en Palestina con respecto al PIB y el mismo dato correspondiente a otros países inducen a error porque no se tienen en cuenta los efectos de la ocupación, lo cual podría derivar en orientaciones de política discutibles. Por consiguiente, toda comparación de los indicadores socioeconómicos de Palestina con los promedios regionales debe dar cabida a la elevada dependencia de la ayuda, la exposición de Palestina a la política monetaria de Israel y la dependencia de su moneda, así como la falta de soberanía y el limitado acceso a la tierra, el agua y los recursos naturales.

25. Podría parecer que la aplicación de esas políticas fiscales es el único medio de que dispone una autoridad autónoma para sostener un presupuesto público lastrado por una obligación salarial considerable y toda una serie de gastos en seguridad e instituciones públicas que normalmente son la responsabilidad de Estados soberanos. Ahora bien, la Autoridad Palestina se ha visto cada vez más obligada a asumir sola unas responsabilidades fiscales que cualquier Estado de renta media o baja tendría dificultades en asumir recurriendo a "reformas estructurales" que en su situación son, cuando menos, inapropiadas. Esas medidas, así como la disminución del nivel mínimo de protección social efectiva en Palestina, representan una carga considerable tanto para las familias de clase media o baja como para los productores nacionales, lo cual, a su vez, ha provocado ya protestas públicas, seguidas de un intenso diálogo social tripartito, pero sin que se produzca un cambio de rumbo. Para alejarse de las dinámicas estériles que han dominado el debate sobre la crisis fiscal Palestina, todas las partes interesadas deben evaluar, desde la perspectiva del derecho internacional, en qué punto han de cesar las obligaciones de la Autoridad Palestina de sufragar los costes del mantenimiento de la situación vigente y comenzar las de la comunidad internacional y la potencia ocupante.

F. Persistencia del déficit comercial y de la dependencia económica de Israel

26. En 2011 las exportaciones palestinas no mostraron signos de recuperación. La debilidad de las exportaciones refleja la erosión de la capacidad productiva, el entorno poco favorable para el sector privado y las restricciones a la circulación. Además, el bloqueo de Gaza ha eliminado gran parte de su capacidad de exportación, lo que ha sido especialmente perjudicial habida cuenta de que la agricultura y la mayoría de las industrias de Gaza estaban orientadas a la exportación y dependían enormemente de la importación de mercancías. El valor de las exportaciones palestinas disminuyó en 136 millones de dólares en 2011, hasta situarse ligeramente por encima de los 1.000 millones de dólares, es decir, un 12% del PIB. El valor de las importaciones también disminuyó, 434 millones de dólares, hasta situarse en 4.200 millones de dólares, o sea, un 48% del PIB. En consecuencia, el déficit comercial se mantuvo en 3.200 millones de dólares, aunque su porcentaje del PIB fue inferior al de años anteriores, cifrándose en un 36%.

27. Dada la enorme dependencia palestina de Israel como fuente de importaciones y destino de exportaciones, la dependencia comercial y económica de Israel sigue siendo un grave problema. En 2011 el comercio con Israel representó el 83% del comercio total de Palestina, ya que el 83% de las importaciones procedían de Israel o transitaban por el país y el 80% de las exportaciones eran absorbidas por los mercados israelíes. Ello hizo que el déficit comercial de Palestina respecto de Israel representara un 84% del déficit total y un 31% del PIB.

28. Esta elevada dependencia priva a la economía palestina de fuentes de importación y mercados de exportación más competitivos y aumenta su vulnerabilidad al ciclo económico y las políticas de seguridad de Israel. Entre 2008 y 2011 las exportaciones palestinas a

Israel cayeron un 24% debido al endurecimiento de las restricciones israelíes (FMI, 2012). Por lo tanto, es esencial reducir la dependencia comercial de Israel, y reorientar el comercio de Palestina y facilitar su integración en las economías árabes y regionales, cuyos regímenes comerciales son más favorables. Como señalaron los expertos en un panel de debate celebrado en la XIII Conferencia de la UNCTAD que tuvo lugar en Doha en abril de 2012⁴, es indispensable reactivar esas rutas comerciales históricas para revitalizar los sectores de exportación de Palestina y su economía en general.

G. Principales obstáculos al desarrollo de Palestina

29. En la XIII UNCTAD, los Estados miembros convinieron en la importancia de evaluar las perspectivas de desarrollo económico del territorio palestino ocupado y examinar los obstáculos al comercio y el desarrollo. Ello debía contribuir a mejorar las adversas condiciones socioeconómicas impuestas al pueblo palestino en el marco del compromiso de la comunidad internacional con la labor de construcción de un Estado palestino independiente. Como un estudio sistemático de la economía del territorio palestino ocupado lleva años poniendo de manifiesto, y pese a cualquier apariencia en sentido contrario, todos los obstáculos más importantes a que se enfrenta la economía palestina tienen que ver con la ocupación, y en mucha menor medida con la política económica de la Autoridad Palestina, cuyo alcance es limitado por definición. La ocupación ha eliminado las oportunidades de comercialización, ha mermado las tierras y los recursos naturales que permiten desarrollar unidades productivas y ha coartado las inversiones del sector privado al aumentar los costos y los riesgos para los productores.

30. Las infraestructuras públicas y las inversiones privadas están restringidas en la zona C (bajo control israelí), que ocupa el 63% del territorio de la Ribera Occidental. Toda actividad de inversión palestina en esta zona requiere la autorización de Israel. Las solicitudes de esa autorización que presenta la Autoridad Palestina son sistemáticamente rechazadas o, en el mejor de los casos, tardan años en tramitarse. Por ejemplo, la Dirección Palestina de Recursos Hídricos tardó diez años en obtener autorización para la ejecución del proyecto de tratamiento de aguas residuales de Wadi Azumar. Esas condiciones draconianas que afectan al acceso a activos y recursos naturales nacionales estratégicos dificultan la construcción del Estado. En las condiciones actuales, es preciso centrar todos los esfuerzos en impedir que los asentamientos y la ocupación sigan cercenando la economía y la sociedad palestinas y, de hecho, en invertir esa situación.

31. En el informe que presentó en la reunión del Comité Especial de Enlace celebrada en Bruselas el 21 de marzo de 2012, la OCENU (2012) concluye que: "La ausencia de un horizonte político que corresponda a los avances en el programa de construcción del Estado palestino sigue siendo el obstáculo fundamental al logro de un cambio más significativo para los palestinos sobre el terreno". La recuperación de la economía palestina requiere la adopción de medidas creíbles encaminadas al logro de la solución biestatal prevista en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. Solo puede lograrse una trayectoria de crecimiento económico sostenido si se levantan el bloqueo de Gaza, los cierres internos y externos y las restricciones a la inversión pública y privada, al control de las tierras y al uso y la gestión de los recursos naturales en la zona C. La recuperación económica también requiere un apoyo oportuno, predecible y sustancial de los donantes, no solo de tipo presupuestario, sino también para financiar inversiones y reactivar la maltrecha base productiva.

⁴ <http://unctad.org/en/pages/InformationNoteDetails.aspx?OriginalVersionID=18>.

II. La agricultura palestina bajo asedio

32. El sector agrícola es la piedra angular de la supervivencia económica de Palestina y de la viabilidad de la solución biestatal. Sin embargo, el sector no ha podido desempeñar su función estratégica debido al despojeamiento de sus tierras y a la denegación a los agricultores palestinos del acceso a las tierras agrícolas y los recursos hídricos, así como a los mercados internos y externos para vender sus productos y adquirir factores de producción.

33. Se estima que las tierras agrícolas cultivables de la Ribera Occidental y Gaza ocupan 1.925 km² (un 31% de su superficie total). Un 91% de las tierras cultivables se encuentra en la Ribera Occidental y el resto en la Franja de Gaza. Debido al acceso limitado a los recursos hídricos se dedica a la agricultura de regadío un 14% de las tierras cultivables, un 56% de las cuales se encuentra en la Ribera Occidental. Un 86% de las tierras cultivables son de secano y el 97% de ellas se encuentra en la Ribera Occidental. Las aguas freáticas son la principal fuente de riego en Gaza (Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina, 2010).

34. En 2011, el sector de la agricultura representó un 5,5% del PIB y alrededor del 12% del empleo total (Oficina Central de Estadística de Palestina, 2012). De las 292.000 personas que trabajan en el sector agrícola, aproximadamente el 94% son familiares no asalariados (Autoridad Monetaria de Palestina y otros, 2012). El sector origina alrededor del 15% de las exportaciones palestinas, siendo los principales productos exportados las aceitunas, el aceite de oliva, las hortalizas y las flores cortadas.

35. Consciente de la verdadera función del sector agrícola y de su potencial para contribuir a sentar unas sólidas bases económicas para un desarrollo futuro, por no mencionar que es fuente de alimentación, ingresos y empleo, en especial en momentos de crisis, la Autoridad Palestina se ha fijado el objetivo de construir un sector agrícola sostenible e internacionalmente competitivo (Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina, 2010). No obstante, las crecientes dificultades a que se enfrenta la Autoridad Palestina desde 1999 le han impedido proporcionar el apoyo adecuado al maltrecho sector, ya que las recurrentes emergencias y crisis económicas y humanitarias han acaparado gran parte de su atención y recursos. En consecuencia, la agricultura ha recibido un 1% de la ayuda de los donantes y las asignaciones presupuestarias de la Autoridad Palestina en los últimos años.

A. Las restricciones a la circulación, los asentamientos y la barrera de separación erosionan la base productiva agrícola

36. Las restricciones a la circulación de personas y mercancías palestinas han sido especialmente perjudiciales para el sector agrícola. Reducen la capacidad de los agricultores tanto para acceder a sus tierras a fin de realizar labores esenciales como para comercializar, importar y exportar insumos y productos agrícolas. Los productos agrícolas perecederos y con un tiempo de conservación reducido se han visto desproporcionadamente afectados por estas restricciones y por la descarga y recarga de los productos en los puestos de control. Ello ha hecho que los costos de producción y transacción hayan aumentado drásticamente y hayan reducido los beneficios de los productores palestinos, a quienes les resulta cada vez más difícil competir con los productos subvencionados de los asentamientos israelíes, cuyos productores disfrutaban de una tecnología avanzada, un acceso ilimitado al agua y un acceso sin restricciones a los mercados a costos normales.

37. Otro factor negativo es la erosión sistemática de la base productiva agrícola a causa del desarraigo de árboles productivos, el arrasamiento de tierras y la denegación del acceso

al agua. Durante la segunda Intifada (2000-2006), Israel arrancó 1 millón de árboles en Gaza y casi 600.000 árboles en la Ribera Occidental (Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007). Se estima que desde 1967 se han arrancado cerca de 2,5 millones de árboles frutales (Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Nacional Palestina, 2011). Además, el control israelí de las tierras palestinas en la zona C (el 63% de la Ribera Occidental) ha reducido fuertemente la superficie de tierras agrícolas y pastizales. De los 2 millones de dunums que ocupan los pastizales palestinos⁵, solo el 31% está disponible para el pastoreo (Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina, 2010).

38. La barrera de separación y el crecimiento de los asentamientos y la infraestructura conexa han provocado una pérdida efectiva de importantes tierras agrícolas y recursos hídricos palestinos. La barrera impide a los productores palestinos acceder a una gran parte de la zona occidental de las tierras fértiles de la Ribera Occidental, aísla a las comunidades y fragmenta los mercados internos. En 2009, casi 9.000 dunums de tierras de regadío habían sido expropiados para construir la barrera y un 10% de las tierras de la Ribera Occidental están ahora atrapadas en la "zona de separación" entre la barrera y las fronteras de 1967 (Banco Mundial, 2009). Miles de palestinos que poseen tierras en esta zona necesitan autorizaciones difíciles de obtener de las autoridades israelíes para acceder a sus propias tierras y trabajar en ellas. Incluso con la elevada tasa de denegación de solicitudes, el agricultor que obtiene la autorización encuentra numerosos problemas adicionales. Se pueden denegar a los agricultores los permisos que necesitan los trabajadores para realizar labores agrícolas; los puntos de acceso de la barrera a menudo permanecen días cerrados; y los agricultores se ven obligados a llevar y traer los equipos agrícolas el mismo día a través de esos puntos de acceso porque no se les permite almacenar equipo en sus tierras ubicadas en la "zona de separación".

39. El bloqueo israelí de Gaza y las duras restricciones impuestas a la pesca y a las actividades de exportación e importación desde 2007 han debilitado el ya frágil sector agrícola. La operación militar que Israel llevó a cabo en diciembre de 2008 y enero de 2009 y sus consecuencias empeoraron la difícil situación. Hubo una pérdida significativa de producción y empleo a consecuencia de la destrucción a gran escala de la base productiva agrícola, es decir, de tierras cultivadas, campos, árboles, edificios, invernaderos, viveros, carreteras, redes de riego y plantas de producción ganadera. Además, se niega a los agricultores el acceso a las tierras agrícolas situadas en una zona de "amortiguación" de 300 a 1.000 m de ancho a lo largo de la frontera de Israel. En 2009, un 46% de las tierras agrícolas de Gaza eran inaccesibles o baldías (Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina, 2010). El suministro de agua es limitado en Gaza y las aguas freáticas son cada vez menos aptas para su utilización en la agricultura y el consumo humano debido a su salinidad, a su contaminación por aguas residuales sin tratar y a la incapacidad de la Autoridad Palestina para reparar la infraestructura destruida.

40. La industria pesquera palestina está prácticamente destruida, ya que los pescadores no han dejado de ver reducida su zona de pesca desde 2000. No se permite pescar a más de 3 millas náuticas de la costa de Gaza, en lugar de las 20 millas estipuladas en los Acuerdos de Oslo. Asimismo, han disminuido las capturas en la zona de pesca permitida, a causa de la sobrepesca y de la contaminación producida por el vertido de aguas residuales en el mar tras la destrucción de la planta de tratamiento de aguas residuales durante la operación militar israelí de diciembre de 2008. En consecuencia, el número de pescadores ha disminuido un 66% desde 2000.

⁵ Un dunum equivale a 1.000 m².

B. Obstáculos al acceso a los recursos hídricos y deterioro de su calidad

41. En el artículo 40 de los Acuerdos de Oslo de 1993 se estableció un acuerdo provisional para el desarrollo y el uso de los recursos hídricos palestinos por la Autoridad Palestina. En virtud de ese artículo, se asigna solo una cuarta parte del agua (138,5 millones de m³) de los tres acuíferos de la Ribera Occidental a los palestinos, mientras que el resto se reserva para Israel. El artículo reconoce los derechos de los palestinos sobre el agua, pero no los define a la espera del resultado de las negociaciones. Se suponía que durante un "período de transición" de cinco años, las decisiones relacionadas con el agua debían adoptarse con el consentimiento de ambas partes. Sin embargo, esa disposición dejó al pueblo palestino una proporción demasiado reducida de sus recursos hídricos. El acuerdo provisional sigue vigente más de 15 años después de su supuesta expiración. Asimismo, la asimetría de poder entre ambas partes, además de la infraestructura de los asentamientos de Israel y su control de la zona C, han asegurado el dominio de Israel en la asignación de los recursos hídricos del territorio palestino ocupado.

42. Mientras que Israel controla la cantidad de agua extraída por los palestinos y tiene facultad para vetar las inversiones palestinas en infraestructura de abastecimiento de agua, la Autoridad Palestina no tiene las mismas facultades ni puede acceder a los datos de que dispone Israel sobre el consumo de agua. Israel ha estado extrayendo más agua de la establecida en el artículo 40 al confiscar el 82% de las aguas freáticas palestinas para utilizarla dentro de sus fronteras o en sus asentamientos. Ese bombeo excesivo podría agotar los acuíferos, lo que representa una grave amenaza para el futuro de los recursos hídricos palestinos (Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina, 2010). Al mismo tiempo, se niega a la Autoridad Palestina y a los agricultores palestinos el derecho a construir pozos para atender la creciente demanda de agua, incluso cuando casi toda el agua procede de la Ribera Occidental. En la práctica, Israel obtiene una cantidad superior a la cuota especificada en el acuerdo provisional, mientras que los palestinos acaban con menos y no tienen más opción que importar de Israel más del 50% del agua que consumen (Ma'an, 2010).

43. Desde la ocupación en 1967, a los palestinos se les ha negado el acceso al agua del río Jordán y de los manantiales que lo alimentan, y ya no pueden utilizarla para la agricultura. De haber podido acceder al río Jordán, el abastecimiento de agua en Palestina habría mejorado considerablemente. Además, la confiscación de tierras en la Ribera Occidental para construir asentamientos ha hecho que las autoridades israelíes controlen un número cada vez mayor de los 152 manantiales de agua dulce que hay en la Ribera Occidental. Ello ha hecho que las actividades agrícolas sean ahora menos viables y que muchos agricultores palestinos hayan perdido su medio de subsistencia y se hayan visto obligados a abandonar el cultivo (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), 2012).

44. En Gaza no hay manantiales y toda el agua utilizada en la agricultura procede de pozos. El principal problema es el deterioro de la calidad del agua debido a: a) la destrucción de la infraestructura de abastecimiento, incluidos los pozos, durante las operaciones militares israelíes de diciembre de 2008 y enero de 2009; y b) el bloqueo continuo, que impide a la Autoridad Palestina reconstruir la infraestructura destruida.

45. Debido a las restricciones de las perforaciones y de la rehabilitación de la infraestructura de abastecimiento de agua, la extracción de agua *per capita* en Palestina ha estado disminuyendo; en 2009 se situaba en el 25% del nivel de Israel. Además, los palestinos solo pueden acceder a un 10% de la recarga anual del sistema de abastecimiento de agua de la Ribera Occidental (Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Nacional Palestina, 2011). Se estima que en Palestina se utiliza una décima parte del agua

que se consume en Israel. En términos de distribución *per capita*, el consumo de agua en Israel es cinco veces superior al de la Ribera Occidental (Ma'an, 2010). El Banco Mundial (2009) sugiere que solo el 35% de las tierras de riego palestinas son realmente irrigadas, lo que supone para la economía el impactante costo de 110.000 puestos de trabajo y del 10% del PIB.

C. Las restricciones a la importación de insumos y la falta de crédito reducen la productividad agrícola

46. La prohibición de la importación de fertilizantes impuesta por Israel por motivos de seguridad ha sido perjudicial para la agricultura de Palestina. Ha creado problemas que van desde la falta de fertilizantes esenciales hasta el elevado costo de utilizar productos alternativos inadecuados, que merman la calidad del suelo y reducen la productividad y la rentabilidad. Según las estimaciones, la productividad agrícola ha disminuido entre un 20% y un 33% desde la imposición de la prohibición de los fertilizantes, que no se aplica en los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental (Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Nacional Palestina, 2011).

47. Otra importante limitación que afecta a la agricultura palestina es la falta de acceso a la financiación. El acceso al crédito es muy limitado debido al tamaño reducido de la unidad de producción agrícola típica, a la falta de garantías aceptables para los préstamos comerciales y a los elevados riesgos que representan para la producción agrícola la climatología, las fluctuaciones de los precios y las perturbaciones políticas recurrentes. Se estima que la demanda anual de préstamos agrícolas se cifra en 150 millones de dólares (Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina, 2010). Pese a esta demanda relativamente baja, las instituciones de crédito no han sido capaces de satisfacerla debido al riesgo que entraña. Por ejemplo, entre enero y septiembre de 2011, la proporción que representó la agricultura en el crédito total de los bancos ascendió a un escaso 1%, mientras que los sectores del comercio, la construcción y los servicios representaron un 21%, un 17% y un 16% respectivamente (Autoridad Monetaria de Palestina y otros, 2012).

D. Disminución a largo plazo de la producción de aceituna

48. El olivo ocupa un lugar central en la vida de Palestina debido a su importancia económica, social, histórica e incluso espiritual. Sus frutos, aceite, sedimento, madera y hojas son utilizados por familias palestinas de todo el mundo como base de una serie de alimentos básicos palestinos, así como para jabón, usos medicinales, combustible y artesanías decorativas que reflejan el rico panorama ambiental, social y cultural palestino. Los olivares ocupan 940.000 dunums de tierras palestinas en el territorio palestino ocupado, o sea, alrededor del 15% de su superficie total, y contribuyen a la economía gracias a eslabonamientos con la industria de la alimentación y con otras industrias como la de los jabones y las artesanías tradicionales. El subsector de la aceituna representa un 15% del total de los ingresos agrícolas. También mitiga el impacto del desempleo y la pobreza al ofrecer de 3 a 4 millones de días de empleo estacional al año y servir de sustento a 100.000 familias palestinas. No obstante, la producción de aceite de oliva está disminuyendo; cayó de un promedio de 23.000 toneladas anuales durante el período 2000-2004 a 14.000 toneladas anuales durante el período 2007-2010. En consecuencia, en 2009 las importaciones de aceite de oliva cubrieron el 50% de la demanda interna (Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina, 2010).

49. Los agricultores palestinos se enfrentan a múltiples problemas que merman la cantidad y la calidad de la producción de aceituna. Han reducido considerablemente el uso de fertilizantes debido a las restricciones israelíes sobre los insumos agrícolas. Además, los

agricultores ven restringido el acceso a sus olivares, en especial durante la temporada de cosecha. Por ejemplo, en 2010, un 40% de las solicitudes presentadas por los agricultores palestinos para acceder a sus olivares en la "zona de separación" fueron denegadas. Los puntos de acceso de la barrera permanecen abiertos durante un número limitado de horas, incluso durante la temporada de cosecha. Asimismo, los olivares palestinos que rodean los asentamientos de la Ribera Occidental son objeto de desarraigos, vandalismo e incendios provocados por los colonos. Se estima que más de 800.000 olivos productivos han sido arrancados desde 1967 (Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Nacional Palestina, 2011) y que, solo en los tres primeros trimestres de 2011, más de 7.500 olivos han sido destruidos.

E. La agricultura debe contribuir de manera estratégica al desarrollo sostenible

50. Si bien la agricultura palestina sufre grandes pérdidas desde 1967, es uno de los sectores más resistentes y estratégicos de la economía palestina y puede experimentar una recuperación más rápida y sostenible que otros. Los estudios sugieren que una eliminación de las restricciones impuestas al sector, que libere completamente el acceso a las tierras, el agua y los mercados, unida a una inversión suficiente en infraestructura, puede hacer que aumente de manera considerable la superficie de tierras agrícolas de regadío en la zona C y en el valle del Jordán e incrementar el valor añadido agrícola a más del 25% del PIB (Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Nacional Palestina, 2011).

51. Para que el sector agrícola palestino, que actualmente quizá explota una cuarta parte de su potencial, se desarrolle, urge hacer frente al problema de la falta de control, cuando no de soberanía, de Palestina sobre los recursos de tierras y los recursos hídricos, sin el cual no queda mucho margen para establecer y aplicar planes para desarrollar y optimizar el uso de esos escasos recursos palestinos. La Autoridad Palestina, con el apoyo de la comunidad internacional, debe considerar la posibilidad de adoptar medidas correctivas para compensar las repercusiones de las restricciones israelíes sobre el sector agrícola palestino, así como la incapacidad del mercado de proporcionar financiación y seguros adecuados a los agricultores. Estas medidas correctivas podrían consistir en subvencionar determinados factores de producción a fin de subsanar la escasez y la baja calidad de los fertilizantes debido a la prohibición israelí. También podrían revestir la forma de programas destinados a compensar a los agricultores por el desarraigo de árboles a fin de que puedan replantarlos, programas para la promoción nacional e internacional de los productos agrícolas palestinos y programas para la mejora y la recuperación de tierras. Sin embargo, para adoptar esas medidas primero hace falta destinar a la agricultura una mayor proporción tanto del presupuesto de la Autoridad Palestina como de las ayudas de los donantes.

52. El sector agrícola es uno de los principales pilares de la economía palestina y contribuye de manera estratégica a preservar las tierras y aguas palestinas frente a confiscaciones y anexiones. Por ello, es urgente establecer un banco público de desarrollo agrícola sin fines de lucro que esté bien dotado. Además de contribuir a la aplicación de las medidas que se enumeran en el párrafo anterior, ese banco debe encargarse de distribuir los riesgos de las actividades agrícolas, proporcionar servicios de crédito y seguro a los agricultores y apoyar los servicios de comercialización y posteriores a la cosecha, así como financiar y garantizar las inversiones en infraestructura agrícola y de abastecimiento de agua.

III. Asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

A. Marco y objetivos

53. En 2011 la UNCTAD siguió ayudando al pueblo palestino a afrontar las condiciones socioeconómicas adversas y a fomentar las capacidades humanas e institucionales necesarias para la construcción de un Estado palestino soberano, como se reitera en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y en consonancia con los mandatos de las conferencias X, XI y XII de la UNCTAD, y más recientemente la XIII UNCTAD celebrada en Doha en abril de 2012.

54. En el párrafo 31 m) del Mandato de Doha, los Estados miembros renovaron y ampliaron el mandato de la UNCTAD para que prestara asistencia al pueblo palestino mediante una evaluación de las perspectivas de desarrollo económico del territorio palestino ocupado y un examen de los obstáculos al comercio y el desarrollo. Los Estados miembros también pidieron a la UNCTAD que "fortalec[iera] su programa de asistencia al pueblo palestino con recursos adecuados y actividades operacionales efectivas, en el marco del compromiso de la comunidad internacional con la labor de construcción de un Estado palestino independiente y con el fin de mejorar las adversas condiciones socioeconómicas impuestas al pueblo palestino, en consonancia con el Acuerdo de Accra".

55. La asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino se basa en su profundo conocimiento de la economía palestina adquirido a lo largo de casi tres decenios de apoyo sustantivo al desarrollo de Palestina. Con su labor, sumada a la investigación y el análisis de políticas, la UNCTAD trata de reforzar las capacidades institucionales del sector público palestino y apoyar al sector privado palestino. A fin de subsanar las deficiencias y la dificultad de las condiciones sobre el terreno, la UNCTAD sigue aplicando un modo de funcionamiento selectivo y flexible para responder a las cambiantes necesidades del pueblo palestino.

56. El polifacético programa de asistencia técnica al pueblo palestino se basa en la experiencia de toda la UNCTAD y se ejecuta en estrecha cooperación con la Autoridad Palestina, el sector privado palestino, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. En el programa se hace hincapié en que los temas del comercio, las finanzas y el desarrollo empresarial deben abordarse teniendo en cuenta la relación recíproca entre ellos, y las actividades de asistencia técnica se agrupan en cuatro esferas: a) políticas y estrategias comerciales; b) facilitación del comercio y logística; c) finanzas y desarrollo; y d) empresas, inversiones y políticas de la competencia. Si bien estas esferas pueden abordarse de manera independiente en cualquier otro contexto de desarrollo, la situación particular del territorio palestino ocupado hace que las contribuciones de la UNCTAD sean aún más pertinentes.

B. Actividades operacionales en curso

57. En el marco de su permanente contribución al fomento de las capacidades institucionales del sector privado y al fortalecimiento del Consejo Palestino de Cargadores, la UNCTAD firmó un acuerdo de subvención por un monto de 2,1 millones de dólares con el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional para financiar un proyecto de cooperación técnica de tres años titulado "Fomento de la capacidad de facilitación del comercio de Palestina". La ejecución del proyecto se inició en abril de 2011. El proyecto tiene por objeto constituir la base de conocimientos de los cargadores (exportadores e importadores) palestinos fortaleciendo la capacidad institucional del Consejo de Cargadores Palestinos, informándolos mejor sobre las prácticas óptimas de facilitación del comercio

reconocidas internacionalmente y proporcionando formación y servicios de asesoramiento a los cargadores y los responsables de la formulación de políticas de facilitación del comercio. En 2011 se encargó la elaboración de estudios sobre la facilitación del comercio en Palestina y se celebraron dos talleres en los que se impartió formación a más de 70 personas.

58. En 2011, la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino de la UNCTAD y la Oficina Central de Estadística de Palestina firmaron un memorando de entendimiento a fin de fortalecer la capacidad de esa Oficina para elaborar modelos y realizar previsiones en el ámbito económico y mejorar la capacidad de la Autoridad Palestina de producir, evaluar e interpretar indicadores económicos, demográficos y laborales. En este contexto, la UNCTAD dirigió un programa de formación de una semana con objeto de capacitar al personal de la Autoridad Palestina y de la Oficina Central de Estadística en el uso de su modelo macroeconómico de la economía palestina. La UNCTAD transmitió su modelo macroeconómico de la economía palestina a la Oficina Central de Estadística. El modelo ya se utiliza y seguirá utilizándose para elaborar las previsiones económicas oficiales de la Oficina. La UNCTAD seguirá proporcionando a la Autoridad Palestina y la Oficina Central de Estadística la formación y el asesoramiento pertinentes que necesiten. Otro objetivo de esta actividad es reforzar la capacidad de la Autoridad Palestina para formular políticas económicas alternativas, algo que la UNCTAD ha destacado de manera sistemática en sus recomendaciones de investigación y políticas.

59. Las actividades de apoyo de la UNCTAD al servicio de aduanas palestino continuaron en 2011. La UNCTAD, que ha conseguido notables logros en el marco de tres proyectos anteriores, ha contribuido de manera fundamental al fomento y la modernización de la capacidad de las aduanas palestinas desde 1999. Entre sus contribuciones cabe citar la introducción de su Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) y la impartición de una amplia capacitación al personal funcional y de tecnología de la información de la Autoridad Palestina, así como a agentes del sector privado. Ello ha permitido al servicio de aduanas palestino aplicar nuevos procedimientos aduaneros, mejorar los controles aduaneros, incrementar de manera significativa los ingresos recaudados y colaborar más eficazmente con el servicio de aduanas israelí. Sobre la base de estos logros, en 2011 la UNCTAD elaboró, en colaboración con la Autoridad Palestina, un documento de proyecto para una nueva intervención destinada a consolidar los logros anteriores y a transferir el sistema SIDUNEA a la Autoridad Palestina. La Comisión Europea ha acordado financiar el nuevo proyecto de cooperación técnica, cuya ejecución está previsto que comience en 2012.

60. Los estudios y debates realizados en el marco del proyecto de "promoción de políticas económicas y comerciales subregionales orientadas al crecimiento para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países árabes" han dado lugar a la publicación de un libro sobre las estrategias, infraestructuras e instituciones comerciales y de crecimiento en favor de los pobres a fin de facilitar la integración y armonización regionales de las estadísticas del comercio. A principios de 2012 ya se publicaron versiones del libro en árabe y en inglés. La UNCTAD concluyó satisfactoriamente la ejecución de este sexto tramo del proyecto de la Cuenta para el Desarrollo a principios de 2011. El proyecto beneficia al territorio palestino ocupado y otros cuatro países árabes y ofrece una plataforma para que encargados de la formulación de políticas, economías participantes, personal de la UNCTAD y expertos intercambien ideas y experiencias.

61. En septiembre de 2011 la UNCTAD invitó a varios diplomáticos palestinos para impartirles formación y exponerles el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra. Ello se hizo en cooperación con la División de los Derechos de los Palestinos (una división del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas) y en el marco de un programa anual destinado a ampliar los conocimientos de los diplomáticos de la

Autoridad Palestina sobre el sistema de las Naciones Unidas. En el marco de la formación se estudió el ámbito de actuación de la UNCTAD, incluidas las reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo, así como la labor de otros organismos de las Naciones Unidas en Ginebra.

C. Movilización, coordinación y armonización de los recursos

62. A lo largo del último año, la UNCTAD ha realizado varias misiones al territorio palestino ocupado y se ha reunido con personal y funcionarios pertinentes de la Autoridad Palestina para abordar las diversas esferas de cooperación y asegurar la armonización a todos los niveles. Además, la UNCTAD ha reforzado sus relaciones con los ministerios nacionales de economía y finanzas gracias a los servicios de asesoramiento, fomento de la capacidad y formación que presta. Asimismo, la UNCTAD ha mantenido una estrecha relación con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con todos los organismos de las Naciones Unidas y países donantes presentes en el territorio palestino ocupado.

63. En diciembre de 2010 el equipo de las Naciones Unidas en el país hizo suya la propuesta de la UNCTAD de introducir el Grupo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre el comercio y la capacidad productiva en el territorio palestino ocupado. Esta iniciativa está encaminada a desarrollar el comercio y los sectores productivos palestinos en un marco dinámico que promueva sinergias entre las intervenciones humanitarias y la creación de una base productiva palestina, así como a lograr la coordinación e integración de las actividades de todos los organismos de las Naciones Unidas que participan en el Grupo. Se necesitan recursos extrapresupuestarios para poner en marcha esta iniciativa en el territorio palestino ocupado.

64. A fin de mantener y consolidar los logros de la UNCTAD, será necesario movilizar recursos adicionales, tanto para atender las necesidades especiales de la economía palestina bajo ocupación como para proporcionar servicios de asesoramiento sustantivos y organizar actividades de cooperación técnica. Si bien en 2011 aumentó la financiación extrapresupuestaria, la UNCTAD sigue necesitando más recursos para ampliar sus actividades en los próximos años en consonancia con el Mandato de Doha.

Bibliografía

ACRI (2012), *Policies of Neglect in East Jerusalem: The Policies That Created 78% Poverty Rates and a Frail Job Market*, mayo.

Agencia Española de Cooperación Internacional (2007), *A Review of the Palestinian Agricultural Sector*.

Autoridad Monetaria de Palestina, Oficina Central de Estadística de Palestina e Instituto de Investigación de Políticas Económicas de Palestina (2012), *Quarterly Economic and Social Monitor*, 27, febrero.

Autoridad Nacional Palestina (2011), *Building the State of Palestine: A success story*, informe al Comité Especial de Enlace, Nueva York, septiembre.

Banco Mundial (2009). *Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development*, nota de sector, abril.

Banco Mundial (2012), *Stagnation or Revival? Palestinian Economic Prospects*, informe al Comité Especial de Enlace, Bruselas, 21 de marzo.

FMI (2012), *Recent Experiences and Prospects of the Economy of the West Bank and Gaza*, informe del personal al Comité Especial de Enlace Bruselas, 21 de marzo.

Ma'an (2010), *Draining Away: The Water and Sanitation Crisis in the Jordan Valley*.

Ministerio de Agricultura de la Autoridad Nacional Palestina (2010), *Agriculture Sector Strategy: "A Shared Vision" 2011–2013*, julio.

Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Nacional Palestina (2011), *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Occupied Palestinian Territory*, septiembre.

Ministerio de Finanzas de la Autoridad Nacional Palestina (2012), *General Budget Law of Fiscal Year 2012*, marzo.

OCAH (2012), *The humanitarian impact of the takeover of Palestinian water springs by Israeli settlers*, marzo.

OCENU (2011), *Palestinian State-Building: An Achievement at Increased Risk*, informe al Comité Especial de Enlace, Nueva York, 18 de septiembre.

OCENU (2012), *Palestinian State-Building: An Achievement at Increased Risk*, informe al Comité Especial de Enlace, Bruselas, 21 de marzo.

Oficina Central de Estadística de Palestina (2012), *Performance of the Palestinian Economy*, mayo.

OIT (2012), *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, memoria del Director General, anexo, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión Ginebra.

PMA, FAO y Oficina Central de Estadística de Palestina (2010), *Socio-Economic and Food Security Survey: West Bank and Gaza Strip, occupied Palestinian territory*.

Salamanca O.J., Qato M., Rabie K. y Samour S. (2012). Introducción del editor, Past is present: Settler colonialism in Palestine, *Settler Colonial Studies*, 2 (1).

UNCTAD (2004), *Facilitación del comercio de tránsito y el transporte marítimo para la rehabilitación y el desarrollo de la economía palestina*, UNCTAD/GDS/APP/2003/1.

UNCTAD (2011), *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*, UNCTAD/APP/2010/1.
