



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
8 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

60º período de sesiones

Ginebra, 16 a 27 de septiembre de 2013

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: evolución de la economía del territorio palestino ocupado

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En un contexto caracterizado por la persistencia de las restricciones israelíes a la movilidad en el territorio palestino ocupado*, la pérdida de tierras y recursos productivos, y sombrías perspectivas políticas, en 2012 se observó una desaceleración del crecimiento del producto interno bruto (PIB) y un aumento de la pobreza y el desempleo. Se prevé que la situación se seguirá deteriorando aún más. La crisis fiscal palestina se ha agravado debido a la disminución de la ayuda y la retención de ingresos palestinos por Israel, lo cual pone en riesgo a toda la economía. La crisis se ve exacerbada por las pérdidas derivadas de los ingresos fiscales no percibidos a causa del contrabando y los impuestos no recaudados sobre los bienes que se importan a través de Israel. Si se frenaran esas pérdidas, estimadas en 300 millones de dólares anuales, se ampliaría el espacio de políticas fiscales palestinas, lo cual tendría efectos positivos en la economía, el empleo y la pobreza.

La UNCTAD sigue respondiendo positivamente a las necesidades emergentes del pueblo palestino. Sin embargo, sigue siendo esencial obtener financiación extrapresupuestaria para apoyar los esfuerzos tendientes a establecer un Estado palestino independiente, en cumplimiento del Mandato de Doha.

* 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, 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. 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.

I. Sombrías perspectivas económicas y políticas

1. Las presiones sobre la economía palestina se han intensificado desde 2012. La tasa de crecimiento del PIB, que en los dos años anteriores había alcanzado dos dígitos, descendió al 6% en 2012, mientras que el desempleo se disparó al 27%. Las limitaciones estructurales al desarrollo económico se han acentuado, debido a las prolongadas restricciones impuestas por Israel a la circulación de personas y bienes palestinos, la extensión de los asentamientos, el hecho de que los productores palestinos tienen cada vez más dificultades para acceder a sus recursos productivos, la disminución de las corrientes de ayuda y la generalizada incertidumbre política y económica. La agravación de la crisis fiscal desencadenó disturbios en el territorio palestino ocupado, lo cual disminuyó aún más las esperanzas de una solución política. Según las previsiones, el crecimiento económico seguirá declinando a corto y mediano plazo. Las limitaciones actuales seguirán agravando el desempleo y la pobreza y reduciendo el limitado espacio fiscal palestino.

A. Limitaciones de la oferta y la demanda

2. El deterioro previsto de la situación económica no es sino el resultado natural de limitaciones cada vez más perjudiciales para la economía, tanto en la oferta como en la demanda. El mediocre rendimiento económico refleja las consecuencias de la crisis fiscal y la disminución de las corrientes de ayuda en la demanda agregada. En lo que respecta a la oferta, su crecimiento se ve considerablemente limitado por el bloqueo de Gaza, las restricciones a la circulación y el acceso y la construcción del muro de separación en la Ribera Occidental, el aislamiento de toda la economía con respecto a los mercados internacionales, los abultados costos de producción que menoscaban la competitividad y el deterioro de las perspectivas políticas.

3. Hasta ahora, los efectos de esas restricciones habían quedado ocultos por el importante apoyo de los donantes, que permitía que la Autoridad Palestina aplicara medidas de estímulo fiscal a la economía. La disminución de las entradas de ayuda habituales y la consiguiente crisis fiscal han empezado a revelar las verdaderas repercusiones de la ocupación israelí para el pueblo palestino y su economía.

4. La desaceleración de la actividad económica fue marcada en Gaza, donde la tasa de crecimiento del PIB cayó del 21% en 2011 al 6,6% en 2012. Esta reducción, que afectó principalmente a los sectores agrícola y pesquero, se debió a la operación militar israelí que se llevó a cabo en Gaza en noviembre de 2012, a la grave escasez de electricidad y agua, a condiciones climáticas adversas y a la crisis fiscal de la Autoridad Palestina (Banco Mundial, 2012). En Gaza, el crecimiento sigue siendo excepcionalmente débil, pues en los últimos siete años la actividad económica se mantuvo en un nivel bajo y se desaprovecharon o no se utilizaron lo suficiente los recursos humanos, físicos y naturales. La contracción económica es consecuencia de las continuas restricciones a las importaciones y las exportaciones y de las dificultades cada vez mayores que obstaculizan el comercio informal por túneles con Egipto. Incluso en la Ribera Occidental, el crecimiento económico, antes vigoroso, se ralentizó para situarse en un 5,6%, sobre todo por la contracción del sector de la construcción (4,2%) (Oficina Central Palestina de Estadística, 2013).

5. A consecuencia del bloqueo económico de Gaza, la proporción que le corresponde a esta en la economía del territorio palestino ocupado bajó de un tercio a cerca de un cuarto entre 2004 y 2012. Si Gaza hubiera seguido participando en la economía palestina en la misma proporción que en 2004, en 2012 su PIB habría aumentado en casi 40% hasta

alcanzar 2.500 millones de dólares, en lugar de los 1.800 millones efectivamente registrados. En el mismo período, la ratio entre el PIB real *per capita* de Gaza y el de la Ribera Occidental cayó del 75% a apenas el 50%. De estas cifras podría deducirse que el bloqueo le ha costado a Gaza la mitad de su PIB real, pero esa estimación estaría muy por debajo de la realidad, puesto que la economía de la Ribera Occidental funciona muy por debajo de su potencial a causa de las múltiples limitaciones impuestas por la ocupación.

B. Con la ocupación y los asentamientos el desarrollo es inalcanzable

6. Desde que ocupó la Ribera Occidental y Gaza en 1967, Israel ha establecido unos 150 asentamientos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y unos 100 puestos avanzados no autorizados. Estos fueron construidos en tierras palestinas por colonos israelíes, que en 2012 eran 520.000¹. Desde entonces se han aprobado nuevos asentamientos y la expansión de los ya existentes en el territorio palestino ocupado. En el primer trimestre de 2013, el número de viviendas que se empezaron a construir en los asentamientos fue un 176% mayor que en 2012². La construcción del muro de separación en la Ribera Occidental continúa; una vez que haya concluido, el 80% de los colonos presentes en la Ribera Occidental y en Jerusalén Oriental vivirán no solo al este de las fronteras de 1967 sino también al este del muro, y habrán anexado más tierras palestinas. Unos 540 puestos de control, barreras en las carreteras y otros obstáculos físicos internos siguen entorpeciendo la circulación de los palestinos en la Ribera Occidental y separan a las comunidades palestinas convirtiéndolas en bantustanes segregados, desconectados de los mercados internos e internacionales.

7. Los agricultores palestinos del Valle del Jordán se ven obligados a recorrer caminos más largos y pasar por puestos de control, lo cual incrementa los costos de transporte en casi 2 millones de dólares y, por consiguiente, reduce la competitividad de los productos palestinos. Además, el sector industrial se enfrenta al elevadísimo costo de los terrenos, consecuencia de la escasez artificial de tierra debida a la falta de acceso a la Zona C, que se encuentra bajo la jurisdicción directa del ejército israelí³. Esto encarece los terrenos de las zonas A y B, que se encuentran en parte bajo la jurisdicción de la Autoridad Palestina y cuestan entre un 30% y un 150% más que los terrenos similares de la Zona C (Banco Mundial, 2012). Además, la debilitada infraestructura palestina limita el crecimiento del sector industrial y merma su competitividad. El resultado de la suma de estas limitaciones de la oferta es una producción más baja, un desempleo más alto y una presión fiscal mayor, de resultas de la reducción de la base tributaria y de la mayor necesidad de empleo público y gasto social.

8. Otro ejemplo de los efectos de la ocupación en el desarrollo palestino es el sector de las telecomunicaciones. Como los operadores palestinos de telefonía móvil tienen prohibido construir torres en la Zona C, se ven obligados a contratar a empresas israelíes. Esto hace aumentar los costos y disminuye la competitividad de los proveedores palestinos. En consecuencia, las empresas palestinas pierden más del 30% de su clientela, la cual está

¹ *B'Tselem*, <http://www.btselem.org/settlements/statistics>.

² *Jerusalem Post*, 10 de junio de 2013 (<http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Settler-housing-starts-spike-176-percent-in-1st-quarter-of-2013-315986>). Véase también Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), 2012.

³ De conformidad con los Acuerdos de Oslo de 1993, la Ribera Occidental está dividida en las zonas A, B y C, que representan 18%, 21% y 61% de la Ribera Occidental, respectivamente. Israel mantiene un amplio control de la Zona C, en particular en lo que respecta a la seguridad, la planificación y la ordenación territorial. En la Zona A la Autoridad Palestina tiene plenas atribuciones respecto de los asuntos civiles y la seguridad. En la Zona B los asuntos civiles están supuestamente bajo control palestino y la seguridad bajo el control conjunto israelí y palestino.

obligada a recurrir a los servicios de proveedores israelíes. Además, como la Zona C está fuera de su jurisdicción, la Autoridad Palestina no puede proteger ni reparar la infraestructura de telecomunicaciones. Los robos y el vandalismo cuestan a los operadores palestinos más de 1,2 millones de dólares anuales, que se suman a las pérdidas del operador palestino de telefonía fija, de cerca de 6 millones de dólares. Ese desvío forzado hacia proveedores israelíes se da en la mayoría de los aspectos de la vida económica palestina y no se limita al sector de las telecomunicaciones.

9. La pauta general de crecimiento económico en el territorio palestino ocupado favorece al sector de bienes no comerciables, el declive de la agricultura y la expansión de los servicios, sector que ha registrado la mayor tasa de crecimiento. En cambio, el crecimiento del sector de la construcción se ha ralentizado a consecuencia de la disminución de los créditos hipotecarios, la crisis fiscal de la Autoridad Palestina y la acumulación de los pagos en mora al sector privado.

10. Entre 1995 y 2012, la contribución de la agricultura al PIB disminuyó del 12% al 4,9%. En 2012, el valor agregado del sector sufrió otra reducción del 13% mientras que el número de trabajadores bajó un 2%, lo cual es señal de una caída de la productividad de la mano de obra. La pérdida de tierras y recursos hídricos y la expansión de los asentamientos israelíes han afectado en forma desproporcionada al sector agrícola. En la Franja de Gaza se registró un crecimiento limitado que se concentró en el sector de los bienes no comerciables, principalmente el transporte y almacenamiento, la construcción, la hostelería y la restauración y el sector de servicios, mientras que el sector agrícola, más dinámico y con mayor densidad de mano de obra, se contrajo en un 33% y el sector manufacturero no logró recuperarse (Oficina Central Palestina de Estadística, 2013). En la Ribera Occidental se observó la misma tendencia, siendo los sectores de los servicios y del comercio mayorista y minorista los responsables de la mayor parte del crecimiento observado.

11. Si bien el sector de los servicios genera la mayor proporción del PIB y del empleo palestinos, su productividad por trabajador es muy baja y solo supera a la del duramente castigado sector agrícola. En 2012, la productividad del sector de servicios era equivalente a la mitad de la del sector manufacturero y al tercio de la de la construcción. Las cifras correspondientes al afligido sector agrícola son aun peores, pues su productividad equivale al 42% y 29% de la de los sectores manufacturero y de la construcción, respectivamente.

12. Los esfuerzos realizados por la Autoridad Palestina para fomentar el desarrollo bajo la ocupación han llegado a su límite; ningún progreso es posible si no se revierten la ocupación y las cuantiosas pérdidas económicas que entraña. Para detener el deterioro económico en curso y preservar los logros de la Autoridad Palestina en materia de fomento de la capacidad institucional es necesario contar con un apoyo permanente de los donantes que permita disminuir la presión fiscal. A pesar de ello, el desarrollo económico palestino y la autonomía fiscal seguirán siendo una ilusión mientras se mantengan las actuales limitaciones del desarrollo derivadas de la ocupación.

C. Alto índice de desempleo, inflación, bajos salarios y pobreza

13. El cuadro 1 muestra que el desempleo aumentó al 27% en 2012. Las tasas de empleo y participación son particularmente bajas entre los jóvenes palestinos, estando desempleado 1 de cada 2 en Gaza. Los períodos prolongados de mucho desempleo tendrán, inevitablemente, un costo socioeconómico a largo plazo porque esa descalificación a gran escala de los trabajadores va privando a los desempleados de toda posibilidad de empleo. La tasa de desempleo, por alta que sea, no refleja la gravedad real de la situación socioeconómica, caracterizada por la disminución del salario real, la escasa productividad de la mano de obra, los altos índices de dependencia, la larga duración de los períodos de desempleo, que en 2012 alcanzó los 12 meses, el doble de la duración registrada en 2000, y la baja tasa de participación, que en 2012 fue inferior al 44%.

Cuadro 1

Economía del territorio palestino ocupado: principales indicadores^a

	1995	1999	2002	2005	2009	2010	2011 ^a	2012 ^a
Resultados macroeconómicos								
Aumento del PIB real (porcentaje)	6,0	8,8	(13,3)	8,6	7,4	9,3	12,2	5,9
PIB (millones de dólares)	3 220	4 179	3 433	4 634	6 720	8 331	9 775	10 255
Ingreso nacional bruto (INB) (millones de dólares)	3 699	4 932	3 656	4 992	7 252	8 930	10 484	10 973
Ingreso nacional bruto disponible (millones de dólares)	4 099	5 306	4 708	6 120	9 393	10 921	11 730	12 090
PIB <i>per capita</i> (dólares)	1 400	1 493	1 125	1 410	1 815	2 185	2 489	2 534
INB <i>per capita</i> (dólares)	1 608	1 763	1 199	1 519	1 959	2 342	2 670	2 711
Crecimiento del INB real <i>per capita</i> (porcentaje)	0,7	4,1	(-16,7)	7,5	2,2	5,4	9,0	3,6
Población y empleo								
Población (millones de habitantes)	2,34	2,96	3,23	3,51	3,94	4,05	4,17	4,29
Desempleo (porcentaje) ^b	32,6	21,7	41,2	29,0	30,1	30,0	25,8	26,7
Empleo total (miles)	417	588	452	603	718	744	837	858
Sector público	51	103	125	145	181	179	188	195
Israel y asentamientos	68	135	42	56	73	78	84	83
Balanza fiscal (porcentaje del PIB)								
Ingresos públicos, descontados los pagos atrasados/ingresos fiscales retenidos	13,2	23,9	8,5	29,5	23,8	22,6	20,9	20,2
Gastos corrientes – base compromiso	15,3	22,6	29,0	43,0	47,5	36,9	33,1	32,4
Gasto total – efectivo	25,6	29,9	35,4	49,2	50,1	41,5	31,3	29,1
Balanza global – efectivo	(12,3)	(6,1)	(27,0)	(19,7)	(26,3)	(18,9)	(10,4)	(8,9)
Comercio exterior								
Transferencias netas corrientes (millones de dólares)	400	374	1 052	1 128	2 141	1 991	1 246	1 116
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	684	380	613	905	1 152	1 510	1 670
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2 176	3 353	2 519	2 864	4 385	4 626	5 775	6 467
Balanza comercial (millones de dólares)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 250)	(3 480)	(3 474)	(4 266)	(4 797)
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	(52,1)	(63,9)	(62,3)	(48,6)	(51,8)	(41,7)	(43,6)	(46,8)
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	(922)	(1 598)	(886)	(1 945)	(2 558)	(2 818)	(3 203)	(3 712)

	1995	1999	2002	2005	2009	2010	2011 ^a	2012 ^a
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	(28,6)	(38,2)	(25,8)	(42,0)	(38,1)	(33,8)	(32,8)	(36,2)
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de la Autoridad Palestina (porcentaje) ^c	92,3	68,6	53,5	82,7	73,9	77,5	68,8	67,3
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de Israel (porcentaje) ^c	4,3	3,7	1,8	2,5	2,9	2,8	2,7	2,9

Fuentes: Oficina Central Palestina de Estadística, Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina, Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Central de Estadística de Israel.

Nota: Salvo las cifras sobre población, los datos relativos a los principales indicadores excluyen a Jerusalén Oriental, puesto que la Oficina Central Palestina de Estadística no tiene acceso a la ciudad.

^a Estimaciones preliminares.

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

^c Los datos sobre el comercio de Palestina e Israel se refieren a los bienes, y los servicios imputables y no imputables a los factores.

14. La tendencia a largo plazo de la distribución sectorial del empleo refleja la del PIB, inclinándose hacia el sector de los bienes no comerciables: los sectores del transporte, el almacenamiento, las comunicaciones, los servicios y la construcción predominan en la creación de empleo. Entre 1995 y 2012, la parte de las manufacturas en el empleo descendió del 13% al 12%. Las partes de la agricultura y la construcción también se redujeron, del 18% al 12% y del 19% al 14%, respectivamente. En el mismo periodo, la parte de los servicios aumentó del 50% al 62% (Oficina Central Palestina de Estadística, 2013). El empleo en los sectores de bienes comerciables ha venido contrayéndose bajo la ocupación porque sufre en forma desproporcionada los efectos de la política de cierre, las restricciones en el acceso a los mercados, el elevado costo de la actividad empresarial y la escasez de insumos y tecnologías importados.

15. Los salarios reales en el territorio palestino ocupado se siguieron deteriorando en 2012, pues el aumento de los salarios nominales no siguió el ritmo de la inflación. Los salarios reales se situaron un 10% por debajo de su nivel de 2006, aunque la productividad de 2012 fue un 7% superior a la de 2004. Estos datos coinciden con las conclusiones de Larudee (2012), según las cuales los frutos del crecimiento alcanzado en el período posterior a 2007 se repartieron en forma desigual entre salarios y beneficios. Además, el mejoramiento del costo laboral unitario, consecuencia del descenso de los salarios y del aumento de la productividad, no redundó en una mayor competitividad, como lo ilustra el reducido volumen de las exportaciones y la creciente dependencia con respecto a las importaciones (cuadro 1).

16. La pobreza se acentuó, a consecuencia del 3% de inflación registrado en 2012, superior a la subida de los salarios nominales, así como del alto nivel de desempleo. Según estadísticas recientes, el 26% de los palestinos vivían por debajo del umbral de la pobreza en 2011, siendo el índice de pobreza del 18% en la Ribera Occidental y del 30% en Gaza. La brecha de pobreza es mayor en Gaza, lo cual indica no solo que los hogares pobres de Gaza están muy por debajo del umbral de la pobreza, sino también que la desigualdad entre los pobres de Gaza es mucho mayor.

17. Según la Oficina Central Palestina de Estadística (2013), el índice de pobreza habría sido un 18% mayor sin la asistencia social de la Autoridad Palestina a los pobres. Esto pone de manifiesto el grado de vulnerabilidad de los palestinos pobres a la crisis fiscal actual y la disminución de la ayuda de los donantes. Según estimaciones del FMI (2013), el déficit de financiación presupuestaria será de 700 millones de dólares en 2013. Esto expondría el limitado gasto social destinado a los hogares más pobres a mayores riesgos en el futuro. Por

consiguiente, es imperativo que los donantes cumplan la obligación que tienen hacia el pueblo palestino, no solo de sostener los gastos corrientes, sino también el gasto en desarrollo y el gasto social.

D. La política de cierre socava la formación de capital humano

18. Las recurrentes restricciones a la movilidad impuestas por Israel agravan la crisis de desempleo pues dificultan el traslado de los trabajadores a su lugar de trabajo y entorpecen, alargan y encarecen sus desplazamientos. Se ven obligados a utilizar carreteras en mal estado y hacer largos desvíos para llegar a sus lugares de trabajo. Estos costos suplementarios merman la remuneración neta que perciben los trabajadores, distorsionan las pautas de asignación de recursos y reducen la capacidad del mercado para armonizar las calificaciones de los trabajadores con las necesidades de las empresas. Por ejemplo, la duración del viaje de Belén a Ramalá se ha duplicado con creces a raíz de la prohibición israelí de que los palestinos acorten camino utilizando la carretera que pasa por Jerusalén Oriental (The Applied Research Institute – Jerusalem, 2012).

19. Además, los obstáculos a la circulación agravan el desempleo al reducir la rentabilidad y viabilidad de las empresas palestinas pues aumentan los costos de transacción, aumentan la incertidumbre, disminuyen la eficiencia de la producción a pequeña escala y se acompañan de medidas que limitan el acceso de los productores a la tecnología y los insumos importados. Según Cali y Miaari (2012), el cierre tiene efectos negativos considerables en los salarios horarios y la posibilidad de que los trabajadores encuentren empleo. Además, reduce la tasa de asistencia escolar y aumenta el trabajo infantil, lo cual disminuye la acumulación de capital humano.

E. Sector de bienes comerciables castigado; déficit y dependencia comerciales persistentes

20. El déficit comercial palestino, considerable y persistente, se agravó en 2012 (cuadro 1), pasando de 4.300 millones de dólares a 4.800 millones entre 2011 y 2012, lo cual equivale a un aumento del 12,5%. El crecimiento de las exportaciones fue insuficiente para compensar el de las importaciones, que aumentaron un 10%. Las exportaciones se cifraron en 1.700 millones de dólares, apenas equivalentes a una cuarta parte de la factura de importación. El porcentaje del PIB correspondiente a la exportación de bienes, del 7%, figura entre los más bajos del mundo. Estas exportaciones se originan en su casi totalidad en la Ribera Occidental pues Gaza permanece sometida a un bloqueo férreo. El sector exportador, pequeño y débil, se caracteriza por un bajo valor agregado, escaso contenido tecnológico y la debilidad de sus eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás con otros sectores económicos.

21. En porcentaje del PIB, el déficit comercial aumentó del 44% al 47% en 2012. Ese déficit considerable es de carácter estructural y está directamente relacionado con la erosión forzosa de la capacidad productiva palestina en el sector de los bienes comerciables y con la menguada competitividad de lo que queda de él a consecuencia de los prohibitivos costos de producción. Esto ha reducido la capacidad de los productores de penetrar en los mercados extranjeros e incluso de competir en el mercado interno. La debilidad del sector exportador no puede disociarse del hecho de que los productores palestinos no pueden acceder a las tierras y los recursos naturales de la Zona C. Los dos sectores orientados a la exportación, el sector manufacturero y el sector agrícola, se han derrumbado, y desde el establecimiento de la Autoridad Palestina, en 1994, el porcentaje total del PIB que les corresponde se ha reducido drásticamente, pasando del 31% a apenas el 15% en 2011.

22. El declive de los sectores de bienes comerciables ha provocado una dependencia económica y con respecto a la ayuda. Dado que el mercado interno es pequeño, el crecimiento económico pasa necesariamente por la reconstrucción del sector exportador. Según la UNCTAD (2011a), esa reactivación exige una inversión pública considerable, apoyada por la comunidad internacional, para reparar la infraestructura del territorio palestino ocupado, el acceso irrestricto a los mercados externos, además del mercado israelí, y la aplicación de políticas que contrarresten la incidencia negativa de la solidez del nuevo shekel israelí en la competitividad palestina.

23. Otra característica destacada del comercio exterior palestino es su dependencia forzosa respecto a la economía israelí. Las restricciones y el alto costo del comercio con el resto del mundo hacen que Israel sea el único mercado extranjero viable para las exportaciones y las importaciones palestinas. De ahí que el comercio palestino se concentre de forma persistente y desequilibrada en el intercambio con Israel, que es también la fuente de la mayor parte de las restricciones impuestas al territorio palestino ocupado. Esta dependencia estructural se mantuvo en 2012, en que Israel fue origen del 70% de las importaciones palestinas y destino de más del 80% de sus exportaciones, con el consiguiente déficit comercial bilateral de 3.700 millones de dólares, equivalentes al 77% del total del déficit comercial palestino y al 37% del PIB palestino.

F. El espejismo de la sostenibilidad fiscal palestina

24. Como se indicó anteriormente, las medidas restrictivas impuestas por las autoridades de ocupación han agravado la crisis fiscal palestina tanto con respecto a los ingresos como a los gastos. En lo que se refiere a los ingresos, con el debilitamiento de las actividades económicas, la fragilidad del sector privado y el nivel de la producción, inferior al potencial, se ha reducido la base tributaria y ha disminuido la capacidad de recaudación de la Autoridad Palestina. En lo que se refiere a los gastos, el declive económico y los elevados índices de pobreza y desempleo consiguientes han obligado a la Autoridad Palestina a aumentar sus gastos en servicios y transferencias sociales para mitigar el empobrecimiento a gran escala y las recurrentes crisis humanitarias. Al mismo tiempo, el asfixiado sector privado es incapaz de crear empleos, lo cual fuerza a la Autoridad Palestina a actuar como empleador de última instancia para absorber parte de la creciente mano de obra.

25. Con todo, en el marco del Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina (PRDP) 2008-2011, la Autoridad Palestina aplicó medidas fiscales para mejorar los procesos de elaboración y control del presupuesto, integrar el sistema de contabilidad de todos los ministerios competentes, elevar los tipos impositivos y aumentar la capacidad de recaudación y hacerla más eficaz, eliminar la financiación neta destinada a subvencionar los servicios públicos, congelar la contratación de personal y mejorar sus procedimientos financieros y de adquisición pública en general. En 2012, la Autoridad Palestina elevó el tipo impositivo sobre los ingresos más altos del 15% al 20%, suspendió ciertas exenciones de impuestos a las empresas y aumentó la exhaustividad de las auditorías. En consecuencia, entre 2011 y 2012 la relación entre la recaudación por impuesto sobre la renta y el PIB aumentó del 1,4% al 1,7% y se elevó el tipo del IVA del 14,5% al 15%, en consonancia con el cambio de tipo que tuvo lugar en Israel.

26. En 2012, la Autoridad Palestina sufrió su crisis fiscal más grave desde 2006. Los ingresos fueron inferiores a las previsiones, la ayuda de los donantes disminuyó, el retraso en los pagos de la Autoridad Palestina al sector privado siguió acumulándose y los préstamos obtenidos de los bancos nacionales aumentaron a 1.400 millones de dólares (el 68% de los ingresos). El resultado fue que la Autoridad Palestina se vio a menudo en la incapacidad de pagar a tiempo los sueldos de sus empleados y cumplir sus obligaciones con

sus acreedores. Esto socava la confianza política en la Autoridad Palestina, deja más expuestos a la banca nacional y al sector privado y erosiona la considerable capacidad institucional construida desde la instauración de la Autoridad Palestina, en 1994. Además, a finales de 2012, la crítica situación económica en que se encontraban muchos hogares dio pie a protestas populares en la Ribera Occidental y a llamamientos públicos para que se abrogara el Protocolo sobre las relaciones económicas entre Israel y Palestina, conocido como Protocolo de París⁴, al que según la opinión generalizada pueden atribuirse los graves problemas palestinos en materia de política económica.

27. El mismo año, una renta inferior a la prevista y un gasto superior al presupuestado causaron un déficit presupuestario de 1.700 millones de dólares (17% del PIB) en base compromiso; en valores de caja, el déficit fue del 9% del PIB. La diferencia entre la base compromiso y los valores de caja refleja los pagos retrasados acumulados por el Gobierno durante el año. Con solo 770 millones de dólares de apoyo presupuestario de los donantes (un 22% por debajo del objetivo presupuestado), a la Autoridad Palestina no le quedó otra alternativa que endeudarse y acumular pagos atrasados para financiar su déficit. En 2012, la Autoridad Palestina contrajo préstamos con los bancos nacionales por un valor de 300 millones de dólares, lo cual elevó su deuda a 1.400 millones de dólares, y acumuló una mora de 570 millones de dólares en salarios y pagos al sector privado.

28. El gasto público fue de 3.500 millones de dólares (base compromiso), un 8% por encima de lo presupuestado, con gastos corrientes en partidas no salariales que superaron en 16% el objetivo presupuestado, mientras que la financiación neta destinada a saldar las facturas de servicios básicos de los municipios fue un 270% superior a lo presupuestado (Ministerio de Finanzas, 2013). El gasto en desarrollo fue de apenas 243 millones de dólares (7% del gasto ordinario y 2,4% del PIB).

29. Si bien el ingreso público aumentó un 1,4% y fue de poco más de 2.000 millones de dólares en 2012, el porcentaje del PIB descendió del 20,9% al 20,2%. El aumento monetario se debió sobre todo a un aumento de las importaciones del 10% y el consiguiente incremento del 2,5% de los ingresos tributarios recaudados por Israel en nombre de la Autoridad Palestina, ingresos que alcanzaron 1.500 millones de dólares. Sin embargo, los ingresos no tributarios disminuyeron levemente, poniendo fin a la tendencia alcista iniciada con el PRDP.

30. La recaudación aduanera es la principal fuente de ingresos públicos palestinos, pues representa el 70% del total de ingresos y cubre el 84% de los costos salariales del sector público y el 45% de los gastos corrientes. Está compuesta por los derechos de aduana y el impuesto al valor agregado (IVA) de las importaciones palestinas que transitan por Israel, que este recauda en nombre de la Autoridad Palestina y luego le transfiere. Este arreglo confiere a Israel gran influencia sobre la Autoridad Palestina, que queda a la merced de presiones políticas. La vulnerabilidad fiscal de la Autoridad Palestina se debe a que Israel ha aplazado la transferencia de los ingresos aduaneros o los ha retenido en reiteradas ocasiones a lo largo de los años. La última vez que se retrasó la entrega de la recaudación aduanera, que en promedio es de 120 millones de dólares mensuales, fue en noviembre de 2012, después de que se logró el reconocimiento por las Naciones Unidas del Estado de Palestina como Estado observador no miembro. A esto se sumó la deducción unilateral de 121 millones de dólares, por concepto de los pagos adeudados por los municipios palestinos a la Israel Electric Corporation (empresa israelí de energía eléctrica). El resultado fue que la Autoridad Palestina solo pudo pagar a los empleados públicos la mitad de sus sueldos de noviembre recurriendo a la ayuda extranjera y contrayendo préstamos de bancos nacionales (Portland Trust, 2013). Al igual que en oportunidades anteriores, fue imposible

⁴ Firmado en París en abril de 1994 y adjunto como anexo a los acuerdos provisionales israelo-palestinos de ese año.

evitar costosos trastornos económicos, aunque Israel terminó por transferir los fondos a la Autoridad Palestina.

31. Los decepcionantes resultados de las tentativas de la Autoridad Palestina de llevar a cabo una reforma fiscal son prueba de que es inútil pretender aplicar una política económica autónoma estando bajo ocupación. El logro de la independencia fiscal y el fin de la dependencia estructural con respecto a la ayuda seguirán siendo un espejismo mientras Gaza siga sometida al bloqueo, persistan las restricciones a la circulación en la Ribera Occidental, se restrinjan las inversiones públicas y privadas en la Zona C y se niegue la soberanía palestina.

G. La economía real y las ramificaciones de la crisis fiscal

32. Existe el peligro de que la agravación de la crisis fiscal de la Autoridad Palestina se propague a todos los sectores económicos por medio del sistema bancario, directa e indirectamente expuesto a la Autoridad Palestina a consecuencia del retraso de esta en los pagos a sus proveedores privados y a los empleados públicos y de las elevadas tasas de créditos privados concedidos a los hogares. Khalidi (2012) señala que se ha acentuado la financierización de la economía palestina, como lo demuestra la relación entre el crédito al sector privado y el PIB, que en 2011 alcanzó el máximo histórico del 29%, varios puntos porcentuales por encima de la media en economías comparables. En los últimos años, mientras que el crédito privado palestino se incrementó en un 13% anual, el PIB real *per capita* aumentó en menos de la sexta parte de ese porcentaje. Además, los créditos concedidos por la banca a empleados públicos se duplicaron con creces, alcanzando 700 millones de dólares, lo cual representa, junto con la deuda de la Autoridad Palestina, casi la mitad de los créditos brutos del sector bancario, mientras que la deuda pública con los bancos nacionales representa actualmente más del 110% del total de los activos de la banca (FMI, 2013).

33. Cuando la Autoridad Palestina no puede pagar lo que debe a los empleados públicos y los proveedores privados, estos a su vez tampoco pueden reembolsar sus préstamos bancarios ni obtener nuevos créditos para sufragar sus gastos de funcionamiento y de consumo. Esto crea un círculo vicioso de retroalimentación negativa entre el sector bancario, el sector privado y la economía. Si no se relajan significativamente las restricciones de la ocupación y no aumenta el apoyo de los donantes, a la Autoridad Palestina no le quedará otra alternativa que contraer préstamos bancarios con riesgos cada vez mayores o recortar gastos sociales esenciales, con el peligro de que vuelva a producirse una ola de agitación social. Por ejemplo, en noviembre de 2012 la Autoridad Palestina no pudo pagar los 22 millones de dólares que adeudaba a la Red de Hospitales de Jerusalén Oriental. A consecuencia de ello, los hospitales se vieron en la imposibilidad de pagar los sueldos a sus empleados y saldar las cuentas con sus proveedores médicos, y tuvieron que recortar gastos, despedir personal y posponer la atención de los casos considerados no urgentes (Portland Trust, 2013).

H. El apoyo de los donantes es necesario pero no suficiente

34. Si bien la comunidad de donantes ha brindado un apoyo considerable al pueblo palestino en los últimos años, sigue siendo cierto que, conforme se vaya acentuando la presión fiscal sobre la Autoridad Palestina, no se podrá evitar una mayor dependencia con respecto a las corrientes de ayuda, imprevisibles e insostenibles. La UNCTAD (2006) viene afirmando desde hace tiempo que la ayuda —por mucho que haya contribuido a sostener y socorrer a la Autoridad Palestina y a evitar un derrumbe de la economía— no puede

sustituir la soberanía sobre la tierra, las fronteras, el comercio y la adopción de la política económica.

35. La ayuda ha sido y sigue siendo condición necesaria pero no suficiente para detener el deterioro de la economía palestina. Además de proporcionar ayuda, los donantes deberían instar a Israel a que cumpla las obligaciones que tiene en virtud del derecho internacional y adopte medidas concretas para aliviar la presión que sufre el pueblo palestino. Si se tratara de un país en desarrollo como los demás, podría justificarse cierto hastío de los donantes. Sin embargo, en el caso palestino, la principal causa de ese hastío es la ocupación y no la ayuda prestada a un pueblo privado de la oportunidad de desarrollarse y ejercer libremente su derecho a la libre determinación.

II. Las pérdidas de ingresos palestinos continúan

36. En el marco del examen en curso de los obstáculos al comercio y el desarrollo en el territorio palestino ocupado, en 2013 la UNCTAD publicará un estudio pormenorizado sobre las pérdidas palestinas de ingresos por la no percepción de impuestos sobre las importaciones, así como sobre las pérdidas fiscales causadas por el contrabando de mercancías desde Israel hacia el territorio palestino ocupado. Los gravámenes palestinos al comercio son el impuesto específico y el IVA, que gravan todas las importaciones, procedan estas de Israel o no, así como un impuesto al consumo y los derechos de aduana que gravan las importaciones procedentes de países distintos de Israel. De conformidad con el Protocolo de París, el comercio entre Palestina e Israel está exento de derechos de aduana pero sujeto al IVA y al impuesto específico.

37. El estudio no abarcará todos los aspectos de las pérdidas fiscales palestinas que van a parar a Israel y se limitará a una fuente muy concreta de pérdidas, a saber, los impuestos no recaudados sobre los bienes importados o contrabandeados desde Israel. Así pues, el estudio no proporcionará una estimación de las cuantiosas pérdidas fiscales debidas a otras causas, que quedan por investigar, como las siguientes:

a) La pérdida de los fondos recaudados por Israel en concepto de impuestos sobre los ingresos de los palestinos que trabajan en Israel y en los asentamientos (de conformidad con el Protocolo de París, Israel tiene la obligación de transferir las cotizaciones de seguridad social a la Autoridad Palestina);

b) La no percepción de derechos de señoreaje sobre el uso del nuevo shekel israelí en el territorio palestino ocupado⁵, que según las estimaciones se situarían entre el 0,3% y el 4,2% del INB (UNCTAD, 2009);

c) La pérdida de ingresos derivada de la subfacturación de los bienes importados, posibilitada por el hecho de que los palestinos no tienen control sobre sus fronteras ni acceso a una información comercial adecuada;

d) Las pérdidas de ingresos relacionadas con la falta de control sobre la tierra y los recursos naturales;

e) La pérdida de recursos financieros derivada de la importación de bienes y servicios por conducto del sector público palestino, como es el caso del petróleo, la energía y el agua;

⁵ El señoreaje es el ingreso público neto derivado de la emisión de una moneda, es decir, la diferencia entre el valor nominal de la moneda y lo que cuesta producirla y ponerla en circulación. Un gobierno puede cobrar señoreaje sin consecuencias inflacionarias si el aumento de la oferta monetaria está en consonancia con el crecimiento económico y la demanda de moneda.

f) La no recaudación de derechos aduaneros sobre bienes acabados en Israel pero con menos del 40% de contenido israelí exigido en las normas de origen establecidas por la Organización Mundial del Comercio; y

g) Las pérdidas fiscales derivadas de la reducción de la base tributaria causada por la destrucción de la capacidad productiva y la pérdida de recursos naturales a raíz de la ocupación.

A. Pérdidas resultantes de las importaciones directas e indirectas y el contrabando

38. En el presente documento por "pérdida fiscal" se entienden los ingresos fiscales palestinos que, conforme a lo estipulado en el Protocolo de París, corresponderían a la Autoridad Palestina y sin embargo son retenidos por el Tesoro israelí. El análisis que se hace a continuación se centra en las pérdidas derivadas de las importaciones palestinas procedentes de Israel o de los productos contrabandeados desde Israel al territorio palestino ocupado.

39. De conformidad con el Protocolo de París, todo producto que haya sido enteramente producido en Israel o contenga más de 40% de valor agregado israelí está exento de derechos de aduana palestinos, pero no del IVA ni del impuesto específico. Ahora bien, se ha argumentado que no todas las importaciones palestinas procedentes de Israel son bienes producidos en Israel ni se ajustan a la norma de origen (UNCTAD, 2011b; Banco Mundial, 2002). Una parte considerable de esas importaciones son producidas en terceros países, despachadas en aduana como importaciones israelíes y luego revendidas en el territorio palestino ocupado como si hubieran sido producidas en Israel. Se las conoce como importaciones indirectas, para diferenciarlas de las importaciones directas, que se ajustan a la norma de origen. Se han efectuado toda una serie de estimaciones para cuantificar el valor de las importaciones indirectas. Sobre la base de datos proporcionados por el Banco de Israel (2010), la UNCTAD calcula que el 39% de las importaciones registradas procedentes de Israel se originan en el sector comercial israelí y por consiguiente podrían considerarse importaciones indirectas.

40. Las autoridades israelíes recaudan los derechos de aduana correspondientes a esas importaciones indirectas, pero no los transfieren a la Autoridad Palestina, pues las mercancías no están rotuladas como destinadas al territorio palestino ocupado sino que son importadas por importadores israelíes, que las revenden a los consumidores palestinos. Además, el Tesoro palestino no recibe de Israel lo recaudado en concepto de impuestos específicos correspondientes a todas las importaciones realizadas desde Israel⁶. El tercer componente de las pérdidas fiscales originadas en las importaciones procedentes de Israel es la recaudación en concepto del IVA que se aplica a los impuestos específicos y los derechos de aduana sobre las importaciones indirectas no recaudadas. La estimación del valor de esos tres componentes de las pérdidas se basó en datos proporcionados por la Oficina Central Palestina de Estadística, relativos a todas las importaciones palestinas procedentes de Israel al nivel de línea arancelaria de ocho dígitos del Sistema Armonizado. La mitad superior del cuadro 2 presenta un resumen de los resultados estimados. Se estima que en 2010 y 2011 unos 115 millones de dólares anuales de ingresos generados por importaciones directas e indirectas procedentes de Israel no fueron transferidos a la Autoridad Palestina.

⁶ A diferencia del IVA, que grava la mayoría de los productos, se impone un gravamen específico al consumo de determinados productos, importados o producidos en el ámbito interno. De conformidad con el Protocolo de París, lo recaudado en concepto de impuesto específico sobre las importaciones palestinas desde Israel sujetas a este gravamen debe ser transferido a la Autoridad Palestina.

41. El contrabando es otra fuente de pérdidas considerables de ingresos fiscales. Si los bienes contrabandeados se producen en Israel, la Autoridad Palestina pierde ingresos en concepto de IVA e impuestos específicos. Ahora bien, cuando se trata de bienes producidos en terceros países, la pérdida de ingresos arancelarios se suma a la recaudación no percibida del IVA y del impuesto específico. Se ha estimado la magnitud del contrabando utilizando datos del servicio de control aduanero, complementados con la información recabada en entrevistas con altos funcionarios del Ministerio de Finanzas, Aduanas y Administración Tributaria. Según dichos funcionarios, los bienes contrabandeados representan entre el 5% y el 35% de las importaciones procedentes de Israel, debido a la falta de control en las fronteras y a que la Autoridad Palestina no tiene control sobre las zonas B y C. Según los registros del servicio de control aduanero, por ejemplo entre 2009 y 2011 hubo 11.967 intentos fallidos de contrabando. El valor del contrabando incautado por la Autoridad Palestina en 2010 y 2011 fue de 240 millones de dólares. Esta cifra no tiene en cuenta el contrabando de bienes estropeados o caducos; si estos se incluyeran en los cálculos, las pérdidas de la economía palestina serían mucho mayores.

42. En la segunda mitad del cuadro 2 se presenta un resumen de las pérdidas estimadas de ingresos resultantes del contrabando. Según los datos correspondientes a 2010 y 2011, esos recursos se aproximan a 190 millones de dólares anuales. Cabe señalar que estas estimaciones se sitúan por debajo de la realidad, porque se basan en la premisa de que todos los bienes contrabandeados son productos israelíes y que, por ende, no están sujetos a derechos aduaneros, y suponen que el volumen del contrabando se sitúa en el límite inferior de las estimaciones de los expertos.

43. Sumando las pérdidas causadas por la no percepción de tributos sobre el total de las importaciones y el contrabando desde Israel se obtienen las pérdidas totales estimadas que, por sí solas, superan los 300 millones de dólares anuales. Si esos fondos se hubieran transferido a la Autoridad Palestina, los ingresos tributarios palestinos habrían aumentado en un 17%, que habría sufragado el 18% de la factura salarial pública. Es más, no se habría llegado a la crisis fiscal que se conoce ahora. Esas estimaciones son prudentes, pues no tienen en cuenta el agregado total de los ingresos que se pierden por las otras vías, que no se incluyen en el estudio pero deberían ser objeto de un riguroso análisis en investigaciones técnicas adicionales.

Cuadro 2

Estimación de los ingresos tributarios no percibidos sobre las importaciones procedentes de Israel y el contrabando

(En millones de dólares)

	2010	2011	Promedio
Ingresos tributarios no percibidos sobre las importaciones directas e indirectas procedentes de Israel			
1. Valor de las importaciones imposables procedentes de Israel	506,0	516,1	511,0
2. De las cuales: importaciones indirectas (39% del total indicado en la fila 1)	197,3	201,3	199,3
3. Gravamen específico sobre las importaciones imposables procedentes de Israel	43,0	47,1	45,0
4. Derechos de aduana sobre las importaciones indirectas procedentes de Israel (en promedio un 23% de la fila 2)	44,0	47,8	45,9
5. Ingresos por IVA sobre los impuestos específicos y derechos de aduana no recaudados	23,3	25,4	24,4
Ingresos tributarios no percibidos sobre las importaciones directas e indirectas procedentes de Israel (3+4+5)	110,3	120,3	115,3

	2010	2011	Promedio
Pérdidas por contrabando			
1. Valor de las importaciones totales de mercancías procedentes de Israel	2 873,3	2 938,5	2 905,9
2. Valor de los bienes contrabandeados (25% de la fila 1)	718,3	734,6	726,5
3. Ingresos no percibidos en concepto de impuestos comerciales sobre los bienes contrabandeados (en promedio 8,8% de la fila 2)	63,2	64,6	63,9
4. Ingresos no percibidos en concepto de IVA a consecuencia del contrabando (16% de la suma de las filas 2 y 3)	125,0	127,9	126,5
Ingresos no percibidos a consecuencia del contrabando (3+4)	188,2	192,5	190,4
Pérdidas totales (importaciones directas e indirectas y contrabando)	298,5	312,8	305,6

B. Costo de las pérdidas fiscales para el empleo y la producción

44. El costo de las pérdidas de recursos financieros es superior a su valor nominal. Deben tenerse en cuenta la producción y el empleo que la economía habría podido generar si los recursos financieros no percibidos hubieran podido utilizarse para ampliar el espacio fiscal. Para evaluar los costos de la pérdida fiscal estimada, se realizaron simulaciones con el modelo macroeconómico de la economía palestina elaborado por la UNCTAD para evaluar los resultados económicos en distintas situaciones hipotéticas, suponiendo que no se hubiera incurrido en esas pérdidas y que la Autoridad Palestina hubiera percibido los recursos perdidos para financiar pagos de transferencias a los pobres o un programa de promoción de las exportaciones.

45. Se simularon tres escenarios distintos:

a) El escenario de referencia refleja resultados económicos en las condiciones actuales utilizando datos históricos reales, incluida la pérdida fiscal;

b) El escenario de pagos de transferencias también utiliza datos históricos, pero supone que no ha habido pérdida fiscal y, por ende, supone un aumento de los ingresos tributarios del 17%, equivalente a la pérdida estimada, que se utiliza para aumentar el gasto por pagos de transferencias;

c) El escenario del fomento de las exportaciones es similar al b), pero supone que el aumento de ingresos se destina a promover las exportaciones palestinas.

46. El cuadro 3 muestra que la captación de los ingresos no percibidos ampliaría el espacio de política fiscal de que disponen las autoridades palestinas, que tendrían la posibilidad de ofrecer estímulos fiscales. El escenario de transferencias aumentaría el PIB real en unos 205 millones de dólares (en dólares de 2004), equivalentes a un incremento del 3% con respecto a la base de referencia de 2012, mientras que el escenario de fomento de las exportaciones aumentaría el PIB en 280 millones de dólares, equivalentes al 4%. En cuanto a las repercusiones en el empleo, el escenario de transferencias y el de fomento de las exportaciones aumentarían el número de puestos de trabajo en 3.300 y 9.200, respectivamente, en relación con el escenario de referencia.

Cuadro 3
Costo estimado de la pérdida fiscal palestina para la economía y el empleo

	2010	2011	2012
Ingresos tributarios no percibidos y pérdidas fiscales (millones de dólares)			
Ingresos tributarios totales	1 690,0	1 905,0	1 940,0
Pérdidas fiscales	300,6	312,8	319,7
Pérdidas/ingresos tributarios (porcentaje)	17,8	16,4	16,5
Impacto en el PIB real (millones de dólares de 2004)			
Escenario de referencia	5 754,4	6 423,1	6 763,4
Escenario de transferencias	5 856,4	6 570,5	6 968,9
Impacto (millones de dólares)	102,0	147,4	205,4
Impacto (porcentaje)	1,8	2,3	3,0
Escenario de fomento de las exportaciones	5 903,4	6 640,0	7 041,9
Impacto (millones de dólares)	148,9	216,9	278,5
Impacto (porcentaje)	2,6	3,4	4,1
Impacto en el empleo (miles de puestos de trabajo por año)			
Escenario de referencia	685,8	787,0	809,5
Escenario de transferencias	687,5	789,3	812,7
Impacto (miles de puestos de trabajo)	1,6	2,3	3,3
Impacto (porcentaje)	0,2	0,3	0,4
Escenario de fomento de las exportaciones	690,9	794,4	818,7
Impacto (miles de puestos de trabajo)	5,1	7,4	9,2
Impacto (porcentaje)	0,7	0,9	1,1

C. Recomendaciones para frenar las pérdidas fiscales

47. Los costos estimados para el territorio palestino ocupado de los 300 millones de dólares perdidos cada año en favor de Israel equivalen al 17% del total de ingresos tributarios, además de una pérdida del 4% del PIB y de unos 10.000 puestos de trabajo al año. El análisis indica asimismo que esos costos se van incrementando paulatinamente conforme va creciendo la economía, por lo que es preciso adoptar medidas para frenar esa pérdida fiscal y corregir la asimetría de información entre las dos partes, así como para ampliar las operaciones y los controles de la Aduana Palestina y reconsiderar el arreglo vigente para la percepción de aranceles aduaneros.

48. La UNCTAD recomienda que se adopten las siguientes medidas para frenar las pérdidas fiscales:

a) El Protocolo de París debería ser sustituido por un marco equilibrado compatible con la necesidad de garantizar la independencia fiscal palestina, las condiciones necesarias para una transformación estructural y la soberanía en materia de política económica, por los siguientes motivos:

i) Las pérdidas de recursos palestinos se originan en las relaciones comerciales entre el territorio palestino ocupado e Israel consagradas en el Protocolo de París, instrumento que priva a la Autoridad Palestina de independencia en la formulación

de políticas, del control de las fronteras y de la capacidad de recolectar datos exactos sobre el comercio exterior;

ii) El Protocolo coarta la capacidad de la Autoridad Palestina para aplicar políticas industriales y limita el espacio fiscal palestino al obligar a la Autoridad Palestina a sujetarse al sistema arancelario de Israel, que no es compatible con la economía palestina, sumamente diferente de la israelí.

b) Se debería obtener la cooperación de Israel para que la Autoridad Palestina pudiera:

i) Tener acceso pleno a una información completa y veraz sobre las importaciones que proceden de Israel o transitan por este cuando el destino final de las mercancías sea el territorio palestino ocupado.

ii) Tener acceso a los datos sobre los productos israelíes importados sujetos a impuestos específicos y las empresas que los suministran; además, los impuestos específicos recaudados deberían transferirse a la Autoridad Palestina, de conformidad con lo convenido en el Memorando de Wye River de 1999.

iii) Abolir el límite de tiempo que le impide reclamar los ingresos tributarios sobre las transacciones de importación que datan de más de seis meses, puesto que solo tiene un acceso incompleto y fuera de término a los datos comerciales.

iv) Reducir su dependencia comercial con respecto a Israel eliminando los obstáculos al comercio con terceros países. De este modo, no solo los cargadores palestinos tendrían acceso a proveedores más baratos y competitivos, sino que también aumentarían los ingresos fiscales, sin que ello significase imponer cargas adicionales a los consumidores palestinos, puesto que los impuestos sobre las importaciones procedentes de terceros países se verían compensados por el abaratamiento de las importaciones.

v) Lograr que los despachantes de aduana palestinos tuvieran acceso a los puertos y las fronteras israelíes, para que pudiesen hacer un seguimiento de los trámites aduaneros y despachar los bienes destinados al territorio palestino ocupado. Esto aumentaría la eficiencia del comercio palestino, reduciría los costos y daría a la Autoridad Palestina mayor control sobre el comercio exterior y los datos correspondientes.

c) La Autoridad Palestina debería obtener los recursos financieros y humanos necesarios para aumentar la capacidad de la administración aduanera, en particular la importante función de la policía aduanera, institución estratégica esencial para la soberanía, la sostenibilidad fiscal, la seguridad y la posibilidad de aplicar políticas comerciales e industriales favorables al desarrollo. Las aduanas palestinas deberían adquirir la capacidad de hacer frente a regímenes comerciales complejos y cambiantes en el contexto de una ocupación prolongada y una vez que esta haya terminado.

III. Asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

A. Marco y objetivos

49. La UNCTAD participa en los esfuerzos palestinos de desarrollo desde hace casi treinta años, contribuyendo a la búsqueda de consenso y realizando actividades de investigación, análisis de políticas y cooperación técnica para aumentar la capacidad institucional de los sectores público y privado palestinos. El polifacético programa de la UNCTAD de asistencia técnica al pueblo palestino se basa en toda la experiencia de la

UNCTAD y se ejecuta en estrecha cooperación con el Estado de Palestina, el sector privado palestino, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales.

50. En el programa se destaca la relación existente entre el comercio, las finanzas y el desarrollo empresarial y se establecen cuatro grupos temáticos para las actividades de asistencia técnica:

- a) Políticas y estrategias comerciales;
- b) Facilitación del comercio y logística comercial;
- c) Finanzas y desarrollo; y
- d) Empresa, inversión y política de la competencia.

51. Dada la singularidad del contexto del territorio palestino ocupado y las dificultades sin precedentes que enfrenta el pueblo palestino, la contribución de la UNCTAD ha adquirido mayor relevancia en las condiciones actuales de ocupación prolongada, tanto más cuanto que el apoyo de los donantes ha ido menguando.

52. En reconocimiento de la importancia de la contribución de la UNCTAD al desarrollo palestino, los Estados miembros han ampliado el ámbito de aplicación del programa en el párrafo 31 m) del Mandato de Doha, en el que se pide a la UNCTAD que evalúe las perspectivas de desarrollo económico y examine los obstáculos al comercio y el desarrollo en el territorio palestino ocupado. El Mandato de Doha subraya asimismo la necesidad de fortalecer el programa con recursos adecuados y actividades operacionales efectivas.

53. En 2012, aplicando un modo de funcionamiento selectivo y flexible, la UNCTAD logró ayudar más al pueblo palestino a preservar la capacidad humana e institucional necesaria para hacer frente a la situación actual y para garantizar el funcionamiento de un Estado palestino soberano, conforme a lo previsto en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. Sin embargo, el avance hacia el logro de los objetivos del programa se ha visto afectado por condiciones adversas en el terreno, especialmente las dificultades sufridas por el personal de la UNCTAD para acceder al terreno por los puntos de entrada israelíes y la violación de sus prerrogativas e inmunidades en el ejercicio de sus funciones oficiales que les reconoce la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de 1946.

B. Actividades operacionales en curso

54. A lo largo de 2012 la UNCTAD siguió fomentando la capacidad institucional del sector privado palestino con la puesta en marcha del proyecto titulado "Fomento de la capacidad de facilitación del comercio de Palestina", financiado por el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional. El proyecto tiene por objeto desarrollar los conocimientos del Consejo Palestino de Cargadores consolidando su capacidad institucional, dando a conocer mejor a los cargadores palestinos (exportadores e importadores) las prácticas óptimas de facilitación del comercio y fomentando la capacidad local de prestación de servicios de asesoramiento y formación. En 2012 se avanzó mucho, se fortaleció la estructura del Consejo, se contrataron especialistas locales e internacionales para que contribuyeran a elaborar un plan estratégico trienal integral; y se estableció el organigrama, la descripción de los puestos y las carteras de operaciones correspondientes a los servicios que el Consejo prestaría a sus miembros, incluido un estudio de viabilidad en el que se preveía la autofinanciación y la sostenibilidad financiera y funcional a largo plazo del Consejo. La UNCTAD trabajó en estrecha colaboración con expertos internacionales

para establecer la estructura y elaborar directrices para los servicios jurídico y de formación, ambos pertinentes para los temas relacionados con la facilitación del comercio.

55. En 2012, la UNCTAD siguió prestando apoyo a la Aduana Palestina manteniendo estrecho contacto con la Autoridad Palestina y los donantes con el fin de aprobar un nuevo proyecto de cooperación técnica destinado a consolidar los logros anteriores, y la total transferencia a la Autoridad Palestina del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros, comúnmente conocido como SIDUNEA. Estaba previsto que el proyecto comenzara en 2013, con financiación de la Comisión Europea. No obstante, se ha aplazado su ejecución a la espera de un examen más pormenorizado de las consecuencias de los cambios introducidos por la Comisión en las disposiciones de sus acuerdos de financiación con las organizaciones internacionales.

56. En 2012, tanto en Ginebra como en Ramalá, la UNCTAD impartió al personal de la Oficina Central Palestina de Estadística y de los ministerios y organismos económicos formación sobre técnicas de previsión, evaluación, interpretación de datos socioeconómicos y estudio de distintos escenarios de política económica. Esto llevó a la creación de una dependencia de previsiones en la Oficina, integrada por profesionales formados por la UNCTAD en la adopción de su modelo macroeconómico de la economía palestina para elaborar las previsiones económicas oficiales de la Oficina, que son utilizadas con fines de planificación y negociación por el Ministerio de Finanzas y otras entidades.

57. En cooperación con la División de los Derechos de los Palestinos, de las Naciones Unidas, en 2012 la UNCTAD invitó a funcionarios palestinos del Ministerio de Economía Nacional, les impartió formación para ampliar su conocimiento del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra y les brindó la oportunidad de asistir a las reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo de 2012. La formación también tenía por objeto familiarizarlos con la labor de otros organismos de las Naciones Unidas con sede en Ginebra.

58. En 2012 y a principios de 2013, el personal de la UNCTAD hizo una serie de presentaciones y participó en varios talleres en Doha, Ginebra, Jerusalén, Ramalá y Roma sobre la economía palestina y el desarrollo del sector privado palestino.

C. Coordinación, armonización y movilización de recursos

59. En 2012, la UNCTAD llevó a cabo varias misiones al territorio palestino ocupado y se reunió con funcionarios de la Autoridad Palestina y miembros de la sociedad civil y del sector privado, para examinar las esferas de coordinación y lograr una armonización a todo nivel y el seguimiento de los proyectos, tanto los ya iniciados como los que estaban en preparación. La UNCTAD siguió asimismo reforzando sus relaciones con los ministerios y organismos competentes del Gobierno palestino, en particular prestando asesoramiento, realizando actividades de fomento de la capacidad e impartiendo formación. Además, la UNCTAD mantuvo estrecho contacto con el equipo de las Naciones Unidas en el país, los organismos de las Naciones Unidas y los países donantes, en particular aquellos que operan en el territorio palestino ocupado.

60. A pesar de la ampliación del Mandato de Doha, el apoyo de la UNCTAD al pueblo palestino sigue limitado por la insuficiencia de recursos. Para preservar y consolidar los logros anteriores, es imperativo movilizar recursos adicionales a fin de atender las necesidades especiales de la economía palestina, en particular prestando asesoramiento y asistencia técnica.

Bibliografía

- The Applied Research Institute – Jerusalem (2012), *Report On Internal Closure and the West Bank Labour Market*.
- Banco de Israel, Departamento de Investigación (2010), *Recent Economic Developments*, N° 128, mayo – agosto.
- Cali M. y Miaari S. H. (2012), The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the West Bank, The Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Households in Conflict Network, documento de trabajo N° 130, noviembre.
- FMI (2013), *Recent experience and prospects of the economy of the West Bank and Gaza*, Informe del personal al Comité Especial de Enlace, Bruselas, 19 de marzo.
- Khalidi R. (2012), After the Arab Spring in Palestine: contesting the neoliberal narrative of Palestinian national liberation, 23 de marzo, www.jadaliyya.com.
- Larudee M. (2012), *Who shared the fruits of growth in the Palestinian Economy, 2006-2010?*, Instituto de Investigación de Políticas Económicas de Palestina (MAS).
- OCAH (2012), The humanitarian impact of Israeli settlement policies – Actualización de diciembre de 2012, www.ochaopt.org.
- Ministerio de Finanzas de la Autoridad Nacional Palestina (2013), *Fiscal Developments and Macroeconomic Performance: Fourth Quarter and Fiscal Year 2012*, marzo.
- Oficina Central de Estadística de Palestina (2013), *Performance of the Palestinian Economy*, mayo.
- Portland Trust (2013), *Palestinian Economic Bulletin*, N° 76, enero.
- UNCTAD (de próxima publicación), The Palestinian Revenue Leakage: Causes and Remedies.
- UNCTAD (2011a), *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*, Nueva York y Ginebra, UNCTAD/APP/2010/1.
- UNCTAD (2011b), Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino, TD/B/58/4.
- UNCTAD (2009), *Policy alternatives for Palestinian sustained development and State formation*, UNCTAD/GDS/APP/2008/1.
- UNCTAD (2006), *The Palestinian War-Torn Economy: Aid, Development and State Formation*, UNCTAD/GDS/APP/2006/1.
- Banco Mundial (2012), *Fiscal crisis, economic prospects: the imperative for economic cohesion in the Palestinian territories – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 23 de septiembre, www.worldbank.org/ps.
- Banco Mundial (2002), *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*, Banco Mundial, Jerusalén.



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

Distr. general
19 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

60º período de sesiones

Ginebra, 16 a 27 de septiembre de 2013

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: evolución de la economía del territorio
palestino ocupado**

Corrección

Página 13, párrafo 41, líneas 8 y 9

Donde dice entre el 5% y el 35% debe decir entre el 25% y el 35%.
