



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
7 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

61º período de sesiones

Ginebra, 15 a 26 de septiembre de 2014

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

Bajo los efectos de otro año de prolongada ocupación, 2013 demostró ser un año más de desarrollo palestino perdido. La economía siguió perdiendo terreno y la desaceleración que se había observado en 2012 se intensificó en 2013. A causa de ello disminuyó el ingreso real *per capita* y se agravaron el desempleo, la pobreza y la inseguridad alimentaria en el Territorio Palestino Ocupado. Las mujeres palestinas siguieron siendo las más castigadas por la ocupación, que las ha condenado a uno de los índices más bajos de participación en el mercado de trabajo y la mayor tasa de desempleo del mundo. La ocupación israelí de la Zona C priva a la economía del Territorio Palestino Ocupado de muchos de sus recursos naturales y cuesta al menos la tercera parte de su producto interno bruto (PIB) cada año. A pesar de las difíciles condiciones y los limitados

* Las denominaciones empleadas en este documento, los mapas y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. De acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, 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 Nacional Palestina. Las referencias al "Estado de Palestina" concuerdan con las opiniones expresadas en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad y la resolución 67/19 (2012) de la Asamblea General.

** El presente informe no podrá ser citado por la prensa antes del 3 de septiembre de 2014.



recursos sobre el terreno, la UNCTAD sigue respondiendo a las complejas necesidades de la economía palestina. Sin embargo, garantizar recursos extrapresupuestarios continúa siendo decisivo para aumentar el apoyo de la secretaría al pueblo palestino.

I. El estancamiento económico bajo la ocupación

1. En 2013 la ayuda de los donantes se recuperó un tanto de su disminución del año anterior, pero esa recuperación no fue suficiente para compensar los graves efectos de las restricciones israelíes impuestas a la circulación de personas y mercancías palestinas, la incertidumbre generalizada, la persistente crisis fiscal y el sombrío horizonte político. En el Territorio Palestino Ocupado el crecimiento económico se redujo de una media de aproximadamente 11% en 2010 y 2011 a apenas 1,5% en 2013, la tasa más baja de crecimiento desde 2006, muy inferior a la del crecimiento demográfico.

A. Crecimiento débil, frágil situación fiscal y desempleo masivo

2. En respuesta al reconocimiento de Palestina como Estado observador no miembro por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en noviembre de 2012, Israel aplicó sus tradicionales restricciones económicas y retuvo la transferencia de ingresos aduaneros a la Autoridad Nacional Palestina, lo que limitó aun más su ya reducido espacio fiscal y siguió reduciendo su capacidad para pagar a sus empleados y proveedores. Como resultado de esta y otras limitaciones de larga data, el crecimiento del PIB real fue particularmente débil en la Ribera Occidental. Cayó del 5,6% en 2012 a solo 0,4% en 2013. El crecimiento en la Ribera Occidental se contrajo en 0,6% a comienzos de 2013, debido principalmente al trastorno económico causado por la retención de los ingresos aduaneros por Israel, pero volvió a repuntar con la reanudación de la transferencia de esos ingresos.

3. En Gaza, a pesar del prolongado asedio económico israelí, el crecimiento fue fuerte en el primer semestre de 2013, impulsado principalmente por la ejecución de los proyectos financiados por los donantes. Sin embargo, ese comportamiento se invirtió en el segundo semestre, sobre todo por la escasez de insumos causada por la ofensiva contra la economía de túnel en la frontera con Egipto. En consecuencia, el crecimiento de Gaza cayó de una media del 26% en 2010 y 2011 al 4,5% en 2013. En Gaza, en 2013 el PIB real *per capita* fue un 20% inferior al de 1994 (Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio, 2013).

4. Las perspectivas económicas del Territorio Palestino Ocupado dependen de las tendencias políticas, las corrientes de ayuda, el bloqueo de Gaza y las restricciones israelíes a la circulación y el acceso, así como del acceso a la Zona C. Si persisten los niveles de ayuda y la situación política que prevalecían a comienzos de 2014, es posible que el crecimiento no aumente más de un punto respecto a su nivel de 2013, para situarse en alrededor del 2,5% en 2014. Ese aumento no será suficiente para absorber a los nuevos entrantes en el mercado de trabajo; tampoco será lo suficientemente elevado como para mantener el crecimiento demográfico. Por lo tanto, producirá más desempleo y reducirá el ingreso *per capita*.

5. Los datos oficiales palestinos indican que la tasa global de desempleo en el Territorio Palestino Ocupado siguió siendo alta en 2013 (27%), siendo en Gaza del 36% y en la Ribera Occidental del 22%. La crisis del desempleo es particularmente grave en Gaza, debido a la persistencia del bloqueo israelí y a la paralización de la economía de túnel, que prácticamente pararon los sectores de la construcción y el transporte.

6. En 2013, la mano de obra palestina aumentó un 3,7%, pero la tasa de participación de esa mano de obra se mantuvo sin cambios, en 43,6%. Esta tasa es muy baja, incluso respecto a los niveles regionales; refleja el hecho de que muchos adultos en edad de trabajar no se sentían alentados a participar debido a la escasez de oportunidades de trabajo dignas. Esa baja tasa también refleja la escasa participación de las mujeres, que se mantuvo en el 17% en 2013, frente al 69% de los hombres (cuadro 2). El 70% de la población palestina

tiene menos de 30 años, por lo que alarma la tasa de desempleo del 41% entre los jóvenes palestinos del grupo de edad de 15 a 24 años. El problema del desempleo juvenil es aun peor entre las mujeres, ya que dos de cada tres mujeres jóvenes no trabajan.

7. El espacio normativo de que dispone la Autoridad Nacional Palestina para hacer frente a la crisis del desempleo se está reduciendo y la actual crisis fiscal palestina implica que no se puede confiar en el sector público, que emplea el 23% de la fuerza laboral, para absorber la mano de obra en aumento. Se estima necesario un 4,5% de crecimiento anual del PIB solo para absorber a los nuevos entrantes en el mercado de trabajo. Por consiguiente, si no se levantan en gran escala las restricciones israelíes que pesan sobre la economía y el comercio palestinos y no se permite un mayor acceso a los recursos económicos y naturales, el sector privado palestino seguirá sin poder crear puestos de trabajo y se agravará aun más la crisis del desempleo. A su vez, esta situación presionará al alza los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria. El levantamiento de las restricciones israelíes es un requisito para resolver la crisis del desempleo, porque no solo permitirá una mayor inversión en la capacidad productiva, sino también corregir la distorsión de los regímenes de inversión, que actualmente favorece a los servicios en detrimento de una agricultura y una industria manufacturera que generen muchos puestos de trabajo.

8. Es erróneo y equívoco considerar que la crisis fiscal es la razón de la debilidad de la economía del Territorio Palestino Ocupado. La debilidad fiscal es el resultado y no la causa de una debilidad económica enraizada en la ocupación. No se puede lograr un desarrollo sostenible a largo plazo si no se hace frente a las debilidades fundamentales y las distorsiones estructurales alimentadas por décadas de ocupación. Esa deformación estructural se originó en la desviación de la inversión hacia el sector de los bienes no comerciables, principalmente los servicios y la construcción de viviendas, en detrimento de la agricultura y la industria manufacturera, que empleaban relativamente mucha mano de obra.

9. Por consiguiente, el sector de los servicios representa las dos terceras partes del PIB, mientras que la parte del sector agrícola se ha reducido en un 72% desde 1994, para situarse actualmente en solo un 4% a 5% del PIB. La contribución de la industria ligera al PIB también es insignificante, ya que solo representa el 4% del PIB y el 4% de los puestos de trabajo, pese a la proximidad con los grandes mercados, los favorables acuerdos comerciales bilaterales y una mano de obra relativamente bien instruida. La concentración de la actividad económica en los sectores de los servicios y la construcción es malsana, debido al limitado margen que tienen para seguir expandiéndose, porque son menos dinámicos que la agricultura y la industria manufacturera y se caracterizan por una limitada capacidad de creación de empleo y de innovación tecnológica.

10. El cuadro 1 muestra que el déficit comercial de 2013 se mantuvo elevado, en el 41% del PIB, aunque fue inferior al de 2012. Esta disminución se debió al volumen levemente mayor de las exportaciones y al estancamiento de las importaciones, y puso de manifiesto un débil crecimiento de los ingresos. Las exportaciones aumentaron un 24%, pero representaron menos de la tercera parte del total de las importaciones.

11. Antes del bloqueo de Gaza, la economía local de la Franja de Gaza estaba ampliamente orientada a la exportación. En cambio, ahora las exportaciones a Israel están prohibidas y el comercio con la Ribera Occidental está severamente restringido desde 2007. Estas medidas han impedido casi completamente las exportaciones de Gaza. En 2013, solo se exportaron 182 camiones de productos agrícolas, cifra que representa una disminución sustancial respecto a los más de 15.000 camiones registrados en 2000 (Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2014). Las exportaciones de bajo valor agregado de Gaza carecen de competitividad por razones relacionadas con el actual bloqueo, la falta de acceso a los insumos (algunos de los cuales son considerados por Israel como "de doble uso"), la destrucción de infraestructuras y los elevados costos de producción y transporte.

12. Pese al escaso crecimiento del PIB, la disminución del ingreso *per capita* y una ayuda inferior a las expectativas, la Autoridad Nacional Palestina siguió introduciendo reformas fiscales, tratando de lograr la sostenibilidad fiscal, controlando el déficit presupuestario y reduciendo la dependencia estructural respecto de la ayuda. También logró aumentar la recaudación de ingresos controlando a la vez el gasto, por lo que redujo el recurrente déficit presupuestario en base compromiso del 30% del PIB en 2009 al 14,5% en 2012 y al 11,7% en 2013.

Cuadro 1

Economía del Territorio Palestino Ocupado: Indicadores fundamentales

	1995	1999	2002	2006	2010	2011	2012 ^a	2013 ^a
Resultados macroeconómicos^a								
Crecimiento del producto interno bruto real (porcentaje)	6,0	8,8	(13,3)	(5,2)	9,3	12,2	5,9	1,5
Producto interno bruto nominal (millones de dólares)	3 220	4 179	3 433	4 619	8 331	9 775	10 255	10 750
Ingreso nacional bruto nominal (millones de dólares)	3 699	4 932	3 656	5 047	8 930	10 484	10 973	11 626
Ingreso nacional bruto disponible (millones de dólares)	4 099	5 306	4 708	6 323	10 921	11 730	12 090	13 500
Producto interno bruto <i>per capita</i> (dólares)	1 400	1 493	1 125	1 363	2 185	2 489	2 534	2 578
Ingreso nacional bruto <i>per capita</i> (dólares)	1 608	1 763	1 199	1 489	2 342	2 670	2 711	2 788
Crecimiento del producto interno bruto real <i>per capita</i> (porcentaje)	(1,3)	4,3	(15,7)	(8,1)	6,1	8,9	2,7	(1,5)
Crecimiento del ingreso nacional bruto real <i>per capita</i> (porcentaje)	0,7	4,1	(16,7)	(6,5)	3,6	8,6	3,6	(00,4)
Población y mano de obra								
Población (millones)	2,34	2,96	3,23	3,61	4,05	4,17	4,29	4,42
Desempleo (porcentaje) ^b	32,6	21,7	41,2	29,8	30,0	25,8	26,7	27,0
Empleo total (miles)	417	588	452	636	744	837	858	885
Sector público	51	103	125	148	179	188	195	204
Israel y asentamientos	68	135	42	55	78	84	83	99
Saldo fiscal (porcentaje, producto interno bruto)								
Ingresos públicos descontados pagos atrasados/ingresos fiscales retenidos	13,2	23,9	8,5	25,0	22,6	20,9	20,2	23,5
Gastos corrientes – base compromiso	15,3	22,6	29,0	49,3	36,9	33,1	32,4	33,5
Gasto total – valores de caja	25,6	29,9	35,4	55,0	41,5	31,3	29,1	31,0
Saldo global – valores de caja	(12,3)	(6,1)	(27,0)	(30,0)	(18,9)	(10,4)	(8,9)	(7,5)
Comercio exterior								
Transferencias corrientes netas (millones de dólares)	400	374	1 052	1 276	1 991	1 246	1 116	1 874
Exportaciones, bienes y servicios (millones de dólares)	499	684	380	678	1 152	1 510	1 670	2 067
Importaciones, bienes y servicios (millones de dólares)	2 176	3 353	2 519	3 202	4 626	5 775	6 467	6 447
Balanza comercial (millones de dólares)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 523)	(3 474)	(4 266)	(4 797)	(4 380)

	1995	1999	2002	2006	2010	2011	2012 ^a	2013 ^a
Balanza comercial (porcentaje, producto interno bruto)	(52,1)	(63,9)	(62,3)	(54,6)	(41,7)	(43,6)	(46,8)	(40,7)
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	(922)	(1 598)	(886)	(1 887)	(2 737)	(3 085)	(3 481)	(3 096)
Balanza comercial con Israel (porcentaje, producto interno bruto)	(28,6)	(38,2)	(25,8)	(40,9)	(32,9)	(31,6)	(33,9)	(28,8)
Comercio de la Autoridad Nacional Palestina con Israel/total del comercio de la Autoridad Nacional Palestina (porcentaje)	92,3	68,6	53,5	72,5	75,5	68,7	64,9	60,4
Comercio de la Autoridad Nacional Palestina con Israel/total del comercio israelí (porcentaje) ^c	4,3	3,7	1,8	2,2	2,7	2,7	2,8	2,7

Fuentes: Oficina Central de Estadística de Palestina (OCEP), Ministerio de Hacienda de Palestina, Fondo Monetario Internacional, OIT y Oficina Central de Estadística de Israel.

Nota: Excepto las cifras sobre población, todos los datos excluyen a Jerusalén Oriental, ya que la OCEP no tiene acceso a la ciudad.

^a Estimaciones preliminares. La OCEP está revisando sus datos sobre las cuentas nacionales y reajustando la base de los valores reales a 2010.

^b La definición amplia del desempleo de la OIT incluye a los trabajadores desalentados.

^c Los datos comerciales palestinos e israelíes se refieren a los bienes, y a los servicios imputables y no imputables a los factores.

13. La excesiva presión ejercida durante siete años por Gaza sobre las finanzas públicas de la Autoridad Nacional Palestina aflojó levemente en 2013, aunque la Franja siguió aportando apenas el 3% de los ingresos de la Autoridad, reivindicando a la vez el 43% del gasto de esta. Es improbable que la contribución de Gaza a las finanzas públicas de la Autoridad Nacional Palestina recupere su nivel anterior a 2007, a no ser que Israel levante su bloqueo.

14. Los esfuerzos de la Autoridad Nacional Palestina en materia de control fiscal incluyeron el congelamiento de la contratación en el sector público, la reducción de los subsidios, la racionalización de las transferencias sociales y de los gastos no salariales, una disminución del financiamiento neto, una ampliación de la base impositiva y un aumento del 1% del impuesto al valor agregado. Si bien la masa salarial sigue consumiendo un 50% del gasto ordinario, la Autoridad Nacional Palestina pudo reducir su parte en el PIB del 26% al 16% entre 2006 y 2013 (Banco Mundial, 2014). Es importante destacar que ello se hizo en un entorno caracterizado por el elevado nivel de desempleo, la incapacidad del sector privado para crear puestos de trabajo y la inmensa presión ejercida sobre la Autoridad Nacional Palestina para brindar oportunidades de empleo a una mano de obra joven y en aumento.

15. A pesar de todo, la situación fiscal es mucho peor de lo que indican las estadísticas oficiales, que deberían considerarse en el contexto de la prolongada ocupación. Por otra parte, los esfuerzos de la Autoridad Nacional Palestina en materia de reforma fiscal se vieron contrarrestados por la reciente disminución de la ayuda exterior. En 2013, los 1.300 millones de dólares de desembolsos de ayuda fueron inferiores en 500 millones a su nivel de 2008. La reducción de la ayuda obligó a la Autoridad Nacional Palestina a recurrir a la acumulación de pagos atrasados para financiar el déficit, sumando 490 millones de dólares a sus atrasos en 2013, las dos terceras partes de los cuales se deben a la caja de pensiones. La acumulación de pagos atrasados más allá de cierto nivel es insostenible y puede ser fiscalmente contraproducente si limita la expansión de la base impositiva menguando la inversión privada.

16. Además de los pagos atrasados, la Autoridad Nacional Palestina recurrió al empréstito de los bancos internos y generó un saldo de la deuda interna de 1.300 millones de dólares (50% de la renta pública) a comienzos de 2014. En un esfuerzo destinado a proporcionar a la Autoridad Nacional Palestina más opciones de financiación y reestructurar la deuda al margen de los préstamos a corto plazo con interés elevado, la Autoridad Monetaria Palestina anunció su intención de emitir bonos a tres años por 200 millones de dólares canjeables en el sector bancario. Esto debe considerarse con cautela porque podría incrementar la dependencia respecto al endeudamiento interno frente a los inciertos flujos de la ayuda y, por consiguiente, agravar la ya elevada exposición del sistema bancario a la Autoridad Nacional Palestina.

17. La supervivencia y credibilidad de la Autoridad Nacional Palestina requieren un espacio fiscal estable, casi imposible de lograr bajo la ocupación. Tratar de ampliar el estrecho espacio fiscal mediante el endeudamiento no es una solución viable. La Autoridad Nacional Palestina tiene poco acceso al crédito externo, y la acumulación de atrasos y los empréstitos de los bancos internos son insostenibles. La opción de la compresión del gasto y la austeridad fiscal —más allá de cierto límite— es contraproducente desde el punto de vista puramente fiscal, porque puede deslizar a la economía por una espiral descendente. Por lo tanto, es imperativo que los donantes den más apoyo a la Autoridad Nacional Palestina para evitar que estallen crisis socioeconómicas y de gobernanza.

18. A este respecto, la falta de progresos en el frente político no debería instalar la fatiga de los donantes. Por el contrario, los donantes deberían aumentar su apoyo, no reducirlo, para compensar el impacto económico negativo de la incertidumbre política y toda restricción adicional israelí. Sin embargo, en ningún caso esto debería constituir un sucedáneo del fin de la ocupación israelí.

B. Las mujeres palestinas, privadas de derechos y marginadas por la ocupación

19. A causa del deterioro de la situación económica, del aumento del desempleo y de la disminución del salario real en 2013, la pobreza y la inseguridad alimentaria se han intensificado en el Territorio Palestino Ocupado. Las últimas estadísticas disponibles indican que el porcentaje de hogares palestinos clasificados como alimentariamente inseguros subió del 27% al 34% entre 2011 y 2012. En este último año, el 26% de los hogares fueron considerados marginalmente seguros alimentariamente y el 16% vulnerables a la inseguridad alimentaria. Esto significa que solo uno de cada cuatro hogares del Territorio Palestino Ocupado está clasificado como alimentariamente seguro.

20. Los hogares palestinos han venido haciendo frente a la inseguridad alimentaria desplegando una serie de estrategias de corto plazo, como comprar alimentos a crédito, no pagar las facturas de los servicios públicos, pedir prestado a familiares y amigos, y reducir la variedad, cantidad y calidad de los alimentos consumidos. Las precarias condiciones socioeconómicas podrían haber sido peores si no hubiera sido por el Programa nacional palestino de transferencia de dinero en efectivo, que ampara a 104.030 hogares, el 54% de los cuales residen en Gaza.

21. En Gaza, la situación humanitaria se siguió deteriorando. Ya alarmantes en 2011, las condiciones socioeconómicas empeoraron en 2012, cuando el 57% de los hogares fueron clasificados como alimentariamente inseguros, cuatro de cada cinco personas dependían de la ayuda humanitaria y un tercio de los hogares redujo el número de comidas diarias (OIT, 2014). La escasez de materiales de construcción y las consiguientes subidas de precios generaron un desempleo masivo en el sector de la construcción, que solía absorber el 10% de la mano de obra de Gaza, aumentando así los índices de pobreza y de inseguridad alimentaria.

22. Las limitaciones israelíes en general y las restricciones a la circulación de los trabajadores palestinos en particular han tenido consecuencias desproporcionadamente grandes para las mujeres palestinas, porque estas son más vulnerables, no solo a todas las medidas aplicadas en los puestos de control, sino también a la violencia de los colonos y a los prolongados trayectos hacia y desde el lugar de trabajo. Por eso, las mujeres palestinas son víctimas de mayores tasas de desempleo, y su participación en la fuerza laboral es muy baja, incluso respecto a los niveles regionales. Por otra parte, la pobreza generalizada y la retirada de los varones palestinos desalentados del mercado de trabajo causada por la escasez de oportunidades de empleo han afectado negativamente a las mujeres. La situación ha obligado a muchas de ellas a tratar de aumentar los ingresos del hogar aceptando trabajos no protegidos y mal remunerados cerca de su hogar en los sectores informales y no protegidos, como la agricultura informal, el pequeño comercio, las artesanías o la cría de ganado (Al-Botmeh, 2013).

23. La ocupación impone una carga socioeconómica adicional al reducir la participación económica de la mujer palestina media, que tiene una buena instrucción según las normas internacionales. Esa situación reprime su potencial contribución a un desarrollo económico y social sostenible en el Territorio Palestino Ocupado. Las impresionantes tasas de infrautilización del capital humano de los jóvenes, los graduados universitarios y las mujeres tendrán efectos duraderos en la sociedad palestina. El cuadro 2 indica la desproporcionada marginación de las mujeres palestinas del mercado de trabajo, como demuestran los bajos índices de participación y las elevadas tasas de desempleo.

24. Debido a las distorsiones estructurales de la economía palestina, la participación de las mujeres se concentra en el sector informal y en una pequeña gama de ámbitos de la economía formal. Las mujeres tienden a estar más representadas en los puestos profesionales y administrativos del sector público, y en el nivel más bajo de los sectores agrícolas e informales. La incapacidad de la restringida economía palestina para generar oportunidades de empleo dignas hace que las mujeres relativamente jóvenes de las zonas rurales, que solo poseen educación secundaria o primaria, tengan pocas perspectivas de empleo y una gran cantidad de desventajas sociales.

Cuadro 2

Tasas de desempleo y de participación en la fuerza laboral, por sexo, 2013 y 2008

(En porcentaje)

	<i>Tasa de desempleo</i>			<i>Tasa de participación</i>		
	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
2013						
Territorio Palestino Ocupado	23,4	20,6	35,0	43,6	69,3	17,3
Ribera Occidental	18,6	16,8	25,9	45,0	71,3	18,0
Franja de Gaza	32,6	27,8	53,1	41,2	65,8	16,0
2008						
Territorio Palestino Ocupado	26,0	26,5	23,8	41,3	66,8	15,2
Ribera Occidental	19,0	19,5	16,7	43,0	68,3	17,1
Franja de Gaza	40,6	40,2	42,8	38,1	64,0	11,7

Fuente: OCEP, encuesta anual relativa al mercado de trabajo.

Nota: Las tasas de desempleo siguen la estricta definición utilizada por la Organización Internacional del Trabajo, mientras que las del cuadro 1 siguen la definición más amplia, que incluye a los trabajadores desalentados que en el momento presente no están buscando empleo.

C. Requisitos para la transformación de la economía palestina

25. Pese al unánime reconocimiento de la credibilidad de la capacidad institucional de la Autoridad Nacional Palestina y del consenso internacional a favor de una solución biestatal (resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), las perspectivas de surgimiento de un Estado palestino soberano, contiguo y viable siguen siendo difíciles de materializar. La continua pérdida de tierras y recursos naturales debido a la ocupación no solo ha impedido a la Autoridad Nacional Palestina el suministro de bienes públicos en la mayor parte de la Ribera Occidental donde no tiene acceso ni control, sino que amenaza ahora con minar sus logros difícilmente alcanzados, generando más inestabilidad política. Por, consiguiente, es fundamental que la comunidad internacional aumente su apoyo a la Autoridad Nacional Palestina en todos los niveles, incluida la movilización de los 1.800 millones de dólares necesarios para aplicar con éxito el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2016.

26. La Oficina del Representante del Cuarteto (2013) anunció la Iniciativa para la Economía Palestina, que apunta a lograr una transformación rápida y positiva de la economía del Territorio Palestino Ocupado y prevé una inversión privada y financiada por los donantes del orden de los 19.000 millones de dólares para fomentar un aumento del 50% del PIB en un plazo de seis años.

27. Sin embargo, la aplicación efectiva del plan dependerá de un conjunto de "factores determinantes" identificados por la Oficina, la mayoría de los cuales están firmemente en manos de Israel. Algunos de esos factores determinantes son la cooperación de Israel para facilitar la inversión en infraestructura, el turismo, la industria manufacturera, las telecomunicaciones, la energía, el agua y la vivienda en Gaza, Jerusalén Oriental y la Zona C, así como la reconexión de Gaza con la Ribera Occidental y el levantamiento de las restricciones israelíes a la circulación y el acceso.

28. A pesar del amplio alcance de la Iniciativa, la historia demuestra que es improbable que el apoyo internacional ponga a la economía palestina en una vía de crecimiento sostenible bajo la ocupación, el limitado espacio normativo y las restricciones a la circulación. Tampoco llegarán los inversores extranjeros con condiciones tan prohibitivas como los elevados costos de producción, el riesgo político y la incertidumbre.

29. Para superar los principales impedimentos para la recuperación de la economía palestina y resolver la crisis fiscal de la Autoridad Nacional Palestina se necesita un cambio fundamental en las relaciones económicas entre Palestina e Israel. El levantamiento de las restricciones que impone la ocupación al desarrollo palestino es un requisito para la aplicación con éxito de la Iniciativa para la Economía Palestina.

30. La asimetría de poder entre el ocupante y el ocupado sigue siendo la norma en el Territorio Palestino Ocupado. Incumbe pues a la comunidad internacional instar a Israel a reconocer el derecho del pueblo palestino al desarrollo cooperando con la comunidad internacional y facilitando los factores determinantes identificados por la Oficina del Representante del Cuarteto como requisitos para el éxito de la Iniciativa.

II. Los asentamientos y la ocupación de la Zona C impiden la viabilidad económica del Territorio Palestino Ocupado y la solución biestatal

A. Estatuto de la Zona C ocupada y sus recursos económicos

31. El territorio palestino, que fue ocupado por Israel en 1967, abarca unos 6.200 km², o sea el 22% de la Palestina histórica bajo mandato británico. Comprende 360 km² en la Franja de Gaza y unos 5.840 km² en la Ribera Occidental, incluidos Jerusalén Oriental y el Mar Muerto. Según el Acuerdo Provisional Israelí-Palestino sobre la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, firmado por la Organización de Liberación de Palestina e Israel en septiembre de 1995¹, la Ribera Occidental se divide en tres partes, a saber, las Zonas A, B y C. La Zona C comprende más del 61% de la superficie de la Ribera Occidental, y se encuentra bajo completo control israelí, que incluye la seguridad, la planificación y la ordenación territorial. La Zona C incluye las áreas agrícolas más fértiles y la mayor parte de las reservas palestinas de tierra para actividades de desarrollo. La Zona A, que representa menos del 18% de la Ribera Occidental, se halla bajo el control civil y de seguridad de la Autoridad Nacional Palestina, mientras que la Zona B, que abarca el 21% de la Ribera Occidental, debe estar bajo control civil palestino y control de seguridad conjunto israelí-palestino.

32. Si bien el Acuerdo era solo temporal, actualmente, casi dos décadas después de su firma, Israel sigue ocupando, controlando e imponiendo medidas que alteran el estatus y estado geográficos y demográficos del Territorio Palestino Ocupado, particularmente la Zona C. La ocupación de la Zona C impide el desarrollo palestino de más del 61% de las tierras palestinas de la Ribera Occidental y sus recursos naturales y rompe la contigüidad geográfica del conjunto de la Ribera Occidental (figura 1). Esto simplemente impide el desarrollo palestino no solo en la Zona C sino también en la totalidad del Territorio Palestino Ocupado porque bloquea toda infraestructura significativa y los proyectos de desarrollo del sector privado en las ciudades y los pueblos palestinos y entre ellos, disminuyendo así aun más la viabilidad económica de la solución biestatal.

33. Las medidas adoptadas por Israel para modificar las condiciones sobre el terreno en la Zona C también son preocupantes. Incluyen el desplazamiento de la población palestina, la demolición de estructuras residenciales, restricciones a la circulación, el acceso y las actividades económicas, sistemas discriminatorios de planificación y zonificación regionales, la construcción del muro de separación y de asentamientos, y el número cada vez mayor de colonos israelíes. Esas medidas contravienen el derecho internacional, por lo que Israel incumple su obligación internacional como potencia ocupante. Según afirmó el Secretario General de las Naciones Unidas, los asentamientos en la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental son ilegales en virtud del derecho internacional y constituyen obstáculos al logro de la paz. La demolición de viviendas palestinas y otras propiedades contradice la obligación de Israel de proteger a la población civil bajo su ocupación².

34. A pesar de las inequívocas objeciones de la comunidad internacional, formuladas, por ejemplo, en la resolución 68/82 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2013,

¹ También conocido como acuerdo de Oslo II; el texto completo puede consultarse en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3de5ebbc0> (acceso realizado el 26 de junio de 2014).

² Mensaje del Secretario General en la sesión inaugural de la Reunión Internacional sobre la Cuestión de Jerusalén, 12 y 13 de mayo de 2014. Disponible en inglés en <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7664> (acceso realizado el 1 de julio de 2014).

Israel intensificó la construcción de asentamientos y duplicó con creces el índice de expansión respecto a 2012, rediseñando así el paisaje de la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. Ahora los asentamientos y las infraestructuras conexas abarcan el 42% del territorio de la Ribera Occidental, y la población de colonos se ha triplicado hasta unos 500.000 a 650.000 desde los Acuerdos de Oslo (OIT, 2014).

B. Medidas restrictivas y discriminatorias de Israel en la Zona C

35. El establecimiento de nuevos asentamientos israelíes y la expansión de los ya existentes se ha convertido en una práctica común en toda la Ribera Occidental, no solo en la Zona C³. Los asentamientos han modificado el paisaje de la Ribera Occidental hasta convertirlo en un archipiélago de las islas (véase Mapa de la Zona C, *infra*), y la violencia de los colonos contra el pueblo palestino conlleva serias repercusiones económicas. Esa violencia incluye casos de usurpación y deterioro de la propiedad privada; obstrucción del acceso a las tierras agrícolas o de pastoreo y a los recursos hídricos; ataques contra el ganado, las tierras agrícolas y los lugares sagrados; así como de desarraigo y destrucción de árboles y de daños a otros bienes agrícolas. Según los datos de que se dispone, 10.142 árboles fueron quemados, arrancados o vandalizados en 2013 (si se incluyen las zonas que rodean los asentamientos), frente a 8.259 en 2012 (OCAH, 2013a). Esta situación ejerce continua presión sobre las comunidades palestinas para que abandonen sus tierras ancestrales y se reubiquen.

³ Los datos y la información que figuran en esta sección proceden en su mayoría de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH, 2014a, 2014b y 2013b).

Mapa de la Zona C



Fuente: OCAH, www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_map_2011_02_22.pdf (consultado el 27 de junio de 2014).

36. Se estima que 300.000 palestinos viven en 532 comunidades residenciales en la Zona C. Según datos de 2011 de la OCAH, los palestinos no pueden acceder al 62% de la zona ocupada de la Ribera Occidental. Esto quiere decir que el Gobierno de Israel ha reservado el 39% (más del doble que en la Zona A) para asentamientos y la futura expansión de estos, el 20% para zonas militares israelíes cerradas (incluidas zonas de tiro), y el 13% para reservas naturales. En consecuencia, Israel prohíbe toda construcción palestina en el 70% de la Zona C y autoriza un escaso 1% para la expansión territorial palestina, mientras restringe drásticamente la construcción en el 29% restante.

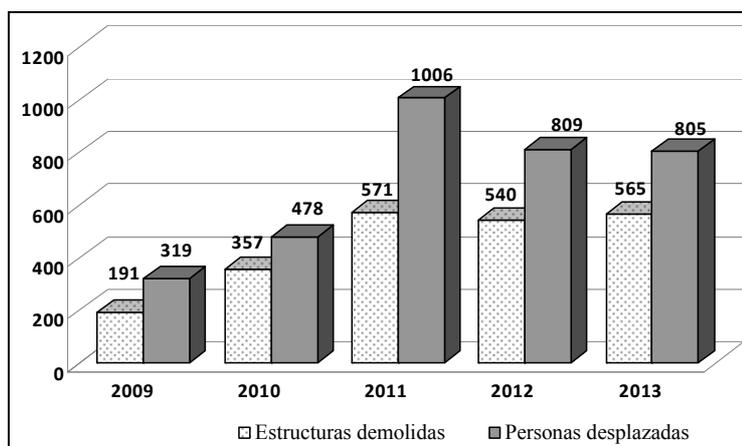
37. En 1970, Israel declaró áreas restringidas designadas como zonas de tiro⁴ alrededor del 18% de la Ribera Occidental, es decir, el 30% de la Zona C. En esas áreas viven 6.200 personas distribuidas en 38 comunidades palestinas y, en las cercanías, 12.000 personas más repartidas en 50 comunidades. La mayoría de esas comunidades existía antes de la creación de las áreas mencionadas. Periódicamente, los miembros de dichas comunidades son desalojados temporalmente de sus hogares y, en otros casos, Israel ordena desalojos permanentes y procede a la demolición de sus viviendas y estructuras residenciales. Los palestinos que viven en esas zonas también están expuestos a la incautación de bienes, la violencia de los colonos, el acoso de los soldados, las restricciones de circulación y la denegación del acceso al agua, a otros recursos y a las infraestructuras (OCAH, 2012a). En cambio, se ha permitido el establecimiento en las zonas de tiro de al menos 10 asentamientos de avanzada israelíes, incluso ilegales en virtud de la legislación israelí, que no corren ningún riesgo de demolición.

38. Para continuar y reforzar el proceso de transformación del territorio que se está llevando a cabo, Israel estableció un régimen de permisos sumamente rígido, por el que toda edificación palestina que carezca del correspondiente permiso puede ser demolida y sus habitantes, desplazados. Según la organización no gubernamental israelí Bimkom – Planners for Planning Rights⁵, desde 1988 la Administración Civil Israelí ha emitido 12.570 órdenes de demolición de estructuras palestinas situadas en la Zona C (OCAH, 2014a). En los cinco años comprendidos entre 2009 y 2013 se demolieron 2.224 edificaciones palestinas (véase el gráfico *infra*), entre ellas estructuras residenciales y escuelas situadas en las zonas de tiro. En 2011 se registró el mayor número de demoliciones, con más de 1.000 construcciones demolidas en un año. Como consecuencia, en solo cinco años, 3.417 palestinos que vivían en la Zona C fueron desplazados.

⁴ Superficie equivalente al total de la Zona A, que se encuentra bajo control palestino.

⁵ Véase <http://bimkom.org> (consultado el 27 de junio de 2014).

Gráfico

Demoliciones y personas desplazadas en la Zona C entre 2009 y 2013

Fuente: OCAH (2014a y 2013b)

39. Los palestinos son desplazados por la fuerza, pero la población de colonos israelíes de la Zona C aumentó de 800 en 1972 a más de 360.000 en 2012 (Oficina Central de Estadística de Palestina, 2013). La tasa de anual de aumento del número de colonos —5%— triplica la del crecimiento demográfico de Israel. Los colonos de la Zona C viven en al menos 125 asentamientos y 100 puestos de avanzada, y el territorio que se les ha asignado para su futura expansión es nueve veces mayor que la superficie actualmente edificada (B'Tselem, 2013).

40. La Administración Civil Israelí tiene competencias en materia de planeamiento, zonificación, expedición de permisos de construcción y demoliciones en la Zona C. De las 532 comunidades palestinas de la Zona C, solo el 14% cuentan actualmente con planes de desarrollo urbanístico que hayan sido aprobados por la Administración Civil para el desarrollo en una superficie que representa tan solo 0,5% de la Zona C. Por otra parte, de las 3.750 solicitudes de permisos de construcción presentadas por palestinos a la Administración Civil entre 2000 y 2012, solo el 5,6% fueron aprobadas. En cambio, entre 2000 y 2010 se construyeron más de 15.000 unidades residenciales en asentamientos (B'Tselem, 2013).

41. Dos terceras partes de las tierras agrícolas del Territorio Palestino Ocupado, incluida las más fértiles y las mejores tierras de pastoreo, están en la Zona C, donde la agricultura palestina se encuentra sitiada por un conjunto de restricciones superpuestas que bloquean el acceso de los sectores público y privado palestinos a sus tierras cultivables. El Centro de Investigaciones sobre las Tierras (2010) estima que los palestinos no pueden acceder a medio millón de dunums⁶ (14% de la Zona C) de tierra cultivable porque están ocupados o son cultivados por los colonos (187.000 dunums) o debido a la falta de agua. Además, a los palestinos se les deniega el acceso a aproximadamente 1 millón de dunums (27% de la Zona C) que podrían utilizarse para el pastoreo o la silvicultura.

42. La imposición de otras múltiples restricciones por parte de Israel hace que el uso de las tierras agrícolas palestinas no sea eficiente ni competitivo. No se permite a los agricultores palestinos construir estructuras ni perforar pozos sin permisos israelíes, que son prácticamente imposibles de conseguir. Tampoco están autorizados a emplear fertilizantes de una concentración adecuada y se ven obligados a utilizar rutas más largas y a pasar por

⁶ Un dunum equivale a 1.000 m², y 1 km² equivale a 1.000 dunums.

puestos de control, lo cual aumenta considerablemente el tiempo y los costos de transporte (UNCTAD, 2013).

43. Algunas de las tierras agrícolas palestinas más fértiles están atrapadas entre la Línea Verde y el muro en la zona de separación. Los palestinos que viven en la zona de separación necesitan permisos especiales para residir en sus propios hogares y acceder a sus tierras. Los gastos y la incertidumbre asociados con la obtención de esos permisos dificultan el mantenimiento de una actividad económica significativa. Las limitaciones de acceso han obligado a algunos titulares de permisos a poner fin a la actividad agrícola o a abandonar la agricultura intensiva y dedicar las tierras a cultivos de secano de bajo rendimiento económico. El restrictivo sistema de permisos ha reducido la productividad de los cultivos de secano en la zona de separación. Los datos recolectados por la OCAH indican que, en los últimos cinco años, el rendimiento de los olivos de la zona de separación fue un 60% inferior al de los situados en las áreas palestinas del otro lado del muro.

44. Del mismo modo, los palestinos tienen un acceso muy limitado a los recursos naturales de la Zona C: mármol, piedras y materiales de construcción, y minerales y sales del Mar Muerto, por ejemplo. Se permite que los colonos israelíes exploten dichos recursos, en particular las canteras de los asentamientos (OCAH, 2012b), pero desde 1995 se han concedido pocas licencias nuevas de ese tipo a palestinos y solo algunas de las existentes se han prorrogado (Union of Stone and Marble Industry, 2011). En resumen, las inversiones públicas y privadas palestinas están prohibidas, y se deniega la soberanía en la Zona C.

C. Costos económicos de la ocupación de la Zona C

45. Los costos económicos de la ocupación israelí de la Zona C engloban los beneficios económicos que Israel y sus asentamientos obtienen en la actualidad de esa zona, así como los potenciales beneficios que obtendrían los palestinos de levantarse las restricciones de acceso impuestas por Israel. El Banco Mundial (2013) ha publicado recientemente un informe que proporciona estimaciones parciales del costo de la ocupación de la Zona C. En el informe se presenta un escenario hipotético que asume que las inversiones palestinas no están sujetas a limitaciones físicas, jurídicas ni reglamentarias y que no se aplican restricciones a los agentes económicos palestinos a la hora de invertir, producir y vender libremente en la Zona C. En el estudio se estiman los costos económicos directos e indirectos en sectores concretos: la agricultura, la explotación de los minerales del Mar Muerto, la minería y la explotación de canteras de piedra, la construcción, el turismo, las telecomunicaciones y los cosméticos.

46. Las estimaciones contenidas en el informe señalan que el PIB palestino podría aumentar en un 7% (704 millones de dólares en 2011) si se permitiese acceder libremente a 326.400 dunums de tierras cultivables, a cientos de miles de dunums de tierras de pastoreo y bosques, y al agua de riego en la Zona C. Sin embargo, el estudio excluye de esta extensión teóricamente disponible para ser utilizada por los palestinos los 187.000 dunums controlados por los colonos israelíes.

47. Autorizar que los inversores palestinos tuviesen acceso a los grandes yacimientos de potasio y bromo del Mar Muerto, cuya explotación es fácil y poco costosa, podría aumentar el PIB palestino en un 9% (918 millones de dólares en 2011). Además, si se permitiese acceder sin restricciones a 20.000 dunums de tierra aptos para la extracción de piedra, se podría duplicar el tamaño de ese sector industrial, el mayor sector exportador del Territorio Palestino Ocupado, y se podría añadir un 2% (241 millones de dólares) al PIB. Este último podría aumentar un 3,5% adicional (413 millones de dólares) si se levantaran las

restricciones israelíes a los sectores de la construcción, el turismo y las telecomunicaciones en la Zona C.

48. La suma de los incrementos de producción directos en los sectores evaluados en el informe representa el 23% del PIB (2.200 millones de dólares en 2011). Sin embargo, una vez que esos beneficios directos se materializasen e inyectasen en la economía, se generarían beneficios indirectos adicionales como resultado del eslabonamiento económico ascendente y descendente. Los efectos multiplicadores en la demanda de productos de otros sectores serían importantes. El informe utiliza una cifra conservadora para ese multiplicador (1,5). Aun así, el beneficio indirecto ascendería al 12% del PIB (1.200 millones de dólares en 2011). Por lo tanto, el total de beneficios directos e indirectos sería, como mínimo, del 35% del PIB. En otras palabras, el costo de la ocupación de la Zona C (teniendo en cuenta únicamente los sectores evaluados) se estima en al menos un 35% del PIB.

49. En el plano fiscal, si el aumento del PIB se hiciese realidad, la recaudación impositiva de 2011 de la Autoridad Nacional Palestina aumentarían en unos 800 millones de dólares, lo cual reduciría el déficit fiscal a la mitad y disminuiría significativamente su dependencia de la ayuda. Asimismo, si ese incremento del 35% se materializase, el nivel de empleo aumentaría un 35%. Esto aliviaría las tensiones presupuestarias al reducir la presión que supone para la Autoridad Nacional Palestina actuar como empleador de último recurso y proveedor de transferencias sociales considerables para los pobres y los desempleados.

50. Por último, la falta de control palestino sobre la Zona C impide el desarrollo de infraestructuras institucionales como los servicios bancarios y financieros. Si bien el informe del Banco Mundial reconoce que el costo de estas restricciones y los posibles beneficios de levantarlas son considerables, no intenta cuantificarlos. Además, no tiene en cuenta que las restricciones en la Zona C repercuten negativamente en el resto de la economía palestina en las Zonas A y B, y en Gaza. El informe también se limita a una serie de sectores específicos y no analiza todos los sectores de la economía. Por lo tanto, el verdadero costo total de la ocupación de la Zona C es, sin duda, muy superior al 35% del PIB.

51. Además, la estimación del informe sobre el posible aumento de la producción en la Zona C es conservadora, parcial y no exhaustiva. Por ejemplo, al calcular la extensión de tierra potencialmente cultivable por los palestinos, se excluyen los 187.000 dunums que utilizan directamente los asentamientos. Si en el año 2000, según preveían los Acuerdos de Oslo, el territorio de la Zona C se hubiese transferido a la Autoridad Nacional Palestina, los palestinos dispondrían de un 57% más de tierras cultivables que la superficie mencionada en el informe del Banco Mundial, es decir, 513.400 dunums en lugar de 326.400. Esto elevaría el costo de la ocupación al menos al 41% del PIB, haría que el empleo aumentase un 41% y que el déficit fiscal se redujese un 60%.

D. Recomendaciones para la adopción de medidas

52. En el informe que presentó al Comité Especial de Enlace en marzo de 2013, la Autoridad Nacional Palestina afirmó que la Zona C era parte integrante del Estado de Palestina, la columna vertebral de la economía palestina, y que de su control dependía el logro de una verdadera soberanía (Estado de Palestina, 2013). El Plan Nacional de Desarrollo de Palestina 2014-2016, que se publicó a principios de 2014, reafirmó esa postura. El papel de la Zona C en el Plan y la manera de poner en práctica su marco estratégico aparecen descritos con más detalle en otro documento publicado por el Estado de Palestina en mayo de 2014 (Estado de Palestina, 2014).

53. La Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (2013) hizo hincapié en que la Zona C era fundamental para la contigüidad de la Ribera Occidental y la viabilidad del Territorio Palestino Ocupado y su economía. Era esencial no solo para la expansión de la infraestructura pública, sino también para atender las necesidades de desarrollo de las comunidades que vivían en las Zonas A y B, y para la sostenibilidad fiscal de la Autoridad Nacional Palestina.

54. Además, el Parlamento Europeo, en su resolución 2012/2694 (RSP), de 5 de julio de 2012⁷, expresó su profunda preocupación por la evolución de la situación en la Zona C y subrayó la importancia fundamental del desarrollo económico y social de la zona para la viabilidad de un futuro Estado palestino y para mantener vivas las perspectivas de una solución biestatal. La resolución instaba a Israel a cumplir las obligaciones que le incumbían en virtud del derecho internacional humanitario y a proteger los derechos de la población palestina en la Zona C y Jerusalén Oriental poniendo fin a las demoliciones de viviendas, a las expulsiones y a los desplazamientos forzados de palestinos, y eliminando las restricciones de acceso a la tierra y el agua.

55. Sin embargo, para traducir en medidas concretas la amplia atención internacional que recibe la Zona C es preciso que exista coordinación a ese respecto entre las diversas partes interesadas nacionales e internacionales. Por lo tanto, para alcanzar esos objetivos es necesario establecer políticas, estrategias y mecanismos coherentes y actuar de manera coordinada. Con la ayuda de la comunidad internacional, la Autoridad Nacional Palestina debe tomar la iniciativa y aplicar ese enfoque coordinado en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo 2014-2016.

56. Es urgente que la Autoridad Nacional Palestina, Israel y la comunidad internacional adopten medidas para que los palestinos puedan acceder libremente a sus activos productivos en la Zona C, sin lo cual el desarrollo económico y la solución biestatal resultarán inconcebibles.

57. Para aprovechar el potencial económico de la Zona C es preciso que Israel coopere de maneja importante adoptando las siguientes medidas:

- a) Eliminar las barreras que impuso y que dificultan las inversiones en todos los sectores indicados, especialmente en el ámbito de las infraestructuras esenciales;
- b) Satisfacer las necesidades hasta ahora desatendidas de las comunidades palestinas y conceder permisos para proyectos esenciales, como la construcción de pozos para dar respuesta a la creciente demanda de agua;
- c) Permitir que la Autoridad Nacional Palestina establezca un régimen de planificación y zonificación;
- d) En un primer momento, renunciar a la demolición de estructuras palestinas, para luego legalizar retroactivamente todas aquellas que los palestinos se vieron obligados a construir sin permisos israelíes. Por último, Israel debe ceder el control de la Zona C a la Autoridad Nacional Palestina, de conformidad con los Acuerdos de Oslo.

58. La Autoridad Nacional Palestina debe considerar la posibilidad de adoptar las siguientes medidas:

- a) Seguir mejorando su normativa para la Zona C de modo más estratégico y sistemático, por ejemplo elaborando mecanismos e intervenciones para apoyar, fortalecer y proteger a las comunidades, los productores y los inversores palestinos en la Zona C en

⁷ Véase <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0298+0+DOC+XML+V0//ES> (consultado el 4 de julio de 2014).

todas las esferas, entre ellas el acceso a la financiación, un trato fiscal preferente y la repartición del riesgo.

b) Con el apoyo de sus asociados internacionales, fomentar su propia capacidad jurídica para proporcionar a las comunidades, los productores y los inversores palestinos asistencia letrada para exigir reparaciones en todos los tribunales, incluidos los de Israel.

c) Asignar parte de su presupuesto a la inversión en las infraestructuras esenciales y al desarrollo de estas, es a la prestación de servicios sociales y a permitir que los agricultores de la Zona C hagan uso de la tierra no utilizada, que actualmente pertenece a entidades públicas y *waqf*⁸ (habices), en formas que contribuyan al desarrollo y ayuden a los agricultores a permanecer en sus tierras y resistir a las presiones para que se desplacen.

d) Crear un registro nacional de tierras para delimitar y registrar todas las parcelas, especialmente en la Zona C.

e) Promulgar legislación, en particular una ley palestina de la tierra y leyes sobre las hipotecas y las ejecuciones hipotecarias. Estas últimas contribuirían a mitigar los efectos del control israelí sobre el registro, la propiedad y la transferencia de tierra en la Zona C, que impide utilizar la tierra como garantía en la solicitud de préstamos para fines agrícolas y de otra índole.

III. Asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

A. Marco y objetivos

59. En las tres últimas décadas, la UNCTAD ha venido apoyando sistemáticamente los esfuerzos de desarrollo económico palestino realizando estudios, poniendo en práctica proyectos de cooperación técnica y prestando servicios de asesoramiento. Esto se ha hecho en estrecha colaboración con la Autoridad Nacional Palestina, el sector privado, los donantes, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales. La labor de la UNCTAD se ha centrado en aumentar la capacidad institucional de los sectores público y privado palestinos, que es esencial para establecer un Estado palestino independiente y eficiente.

60. El programa de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino se rige por el párrafo 31 m) del Mandato de Doha, el párrafo 44 del Acuerdo de Accra y el párrafo 35 del Consenso de São Paulo. El programa aborda las complejas y cambiantes necesidades de la economía palestina agrupándolas en cuatro grupos:

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

61. En 2013 y a principios de 2014, la UNCTAD llevó a cabo varias misiones al Territorio Palestino Ocupado y se reunió con los funcionarios competentes de la Autoridad Nacional Palestina, los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país, la sociedad civil y los donantes. Se examinaron las esferas de cooperación actuales y futuras, con miras a armonizarlas en todos los niveles pertinentes.

⁸ Donación hecha por un musulmán a una causa religiosa, educativa o caritativa (<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/waqf?q=waqf>).

62. En su calidad de entidad coordinadora de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo palestinos, en 2013 la UNCTAD contribuyó a la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2014-2016 para el Estado de Palestina, que se firmó en agosto de 2013. El MANUD es el marco de planificación estratégica que orientará la programación de las Naciones Unidas para el desarrollo, en plena colaboración con la Autoridad Nacional Palestina. El MANUD se centra en seis esferas prioritarias:

- a) Empoderamiento económico, medios de subsistencia, seguridad alimentaria y trabajo decente;
- b) Gobernanza, estado de derecho, justicia, seguridad y derechos humanos;
- c) Educación;
- d) Salud;
- e) Protección social; y
- f) Desarrollo urbano, gestión de los recursos naturales e infraestructura.

B. Actividades operacionales en curso

63. En 2013, la UNCTAD continuó ejecutando un proyecto de fomento de la capacidad palestina en el ámbito de la facilitación del comercio. Ese proyecto tiene por objeto consolidar la capacidad institucional del Consejo Palestino de Cargadores, potenciando el conocimiento de las mejores prácticas en materia de facilitación del comercio y aumentando las capacidades nacionales impartiendo formación y suministrando servicios de asesoramiento. En 2013 se crearon en el Consejo dependencias jurídicas, técnicas y de formación con mandatos claros y se prestó apoyo a través de consultores y funcionarios contratados por la UNCTAD. El Servicio Jurídico ha tramitado hasta el momento 12 casos de naturaleza jurídica y técnica prestando asesoramiento jurídico a los transportistas palestinos. Esto ha dado lugar a reducciones considerables en los costos de las cadenas de suministro de importaciones.

64. La UNCTAD puso en marcha un programa de capacitación sobre facilitación del comercio adaptado a las necesidades y circunstancias del Territorio Palestino Ocupado. Su amplio espectro curricular incluye conocimientos técnicos, teóricos y prácticos sobre las operaciones de exportación e importación. Además, se celebraron 12 seminarios en todo el Territorio Palestino Ocupado sobre cuestiones relativas al comercio, desde la gestión de las exportaciones hasta la reglamentación en el ámbito de la importación de productos alimentarios y agrícolas.

65. Como en años anteriores, y en cooperación con la División de los Derechos de los Palestinos, de las Naciones Unidas, en 2013 la UNCTAD acogió e impartió formación a funcionarios palestinos del Ministerio de Economía Nacional Palestino. Se les explicó la labor de la UNCTAD, incluidas las reuniones de la Junta de Comercio y Desarrollo, y la labor de otras organizaciones internacionales y organismos de las Naciones Unidas con sede en Ginebra.

66. El pasado año, la UNCTAD siguió cooperando con diversos organismos de las Naciones Unidas y realizó aportes a varios informes y reuniones sobre la cuestión de Palestina. Por ejemplo, participó en la Reunión Internacional sobre la Cuestión de Jerusalén, que el Comité para el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino celebró en Ankara en mayo de 2014.

67. La UNCTAD también realizó una presentación sobre la integración de Palestina en los mercados internacionales en una conferencia internacional sobre el papel del comercio en la promoción del desarrollo económico de Palestina. La Conferencia fue organizada por la Unión Europea y el Gobierno de Turquía. Además, en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sus equipos para los Estados Árabes, Oriente Medio y África Septentrional invitaron a la secretaria de la UNCTAD a contribuir al Foro Árabe para el Desarrollo.

68. La UNCTAD continuó trabajando en su histórica línea de actuación para fomentar el desarrollo y la modernización de la capacidad aduanera palestina. Así, mantuvo estrechos contactos con la Autoridad Nacional Palestina, los posibles donantes y el equipo de las Naciones Unidas en el Territorio Palestino Ocupado a fin de garantizar la financiación de un nuevo proyecto de cooperación técnica. Dicha iniciativa pretende consolidar los logros de proyectos anteriores y asegurar una transferencia total a la Autoridad Nacional Palestina del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros, comúnmente conocido como SIDUNEA.

69. En otro ámbito, la UNCTAD elaboró, en colaboración con ONU-Mujeres y el Centro de Comercio Internacional una propuesta de proyecto de cooperación técnica denominado "Ventanilla única para crear empresas sostenibles con potencial de exportación". La propuesta se basa en la estrategia del Empretec de la UNCTAD y tiene por objeto aumentar la capacidad de las pequeñas y medianas empresas, prestando especial atención a las mujeres y los jóvenes palestinos.

C. Coordinación, armonización y movilización de recursos

70. La acuciante necesidad de movilizar recursos adicionales para prestar apoyo en el área de la cooperación técnica se hizo más patente en 2013, ya que varios proyectos esenciales para el fomento de la capacidad institucional palestina quedaron sin financiación. Durante el año, la UNCTAD coordinó estrechamente los proyectos en curso y las futuras actividades con la Autoridad Nacional Palestina, la sociedad civil palestina, la comunidad de donantes y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

71. A pesar de los tangibles avances logrados en el suministro de apoyo en materia de cooperación técnica, servicios de asesoramiento, y estudios y análisis, las aportaciones de la UNCTAD al pueblo palestino siguen viéndose obstaculizadas por la insuficiencia de recursos y las condiciones que dificultan el acceso del personal y los consultores al terreno.

Bibliografía

Al-Botmeh S. (2013), *Barriers to Female Labour Market Participation and Entrepreneurship in the Occupied Palestinian Territory*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad de Birzeit y Asociación Cristiana Femenina de Palestina, Birzeit, Palestina.

B'Tselem (2013), *Acting the Landlord: Israel's Policy in Area C, the West Bank*, junio.

Oficina Internacional del Trabajo (2014), *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Informe del Director General – Anexo, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, ILC.103/DG/APP, Ginebra.

Land Research Centre (2010), *Land Suitability for Reclamation and Development in the West Bank*, Hebrón, Palestina.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (2011), "Restricting space in the OPT: Area C Map", diciembre.

- _____ (2012a), *The Humanitarian Impact of Israeli-Declared "Firing Zones" in the West Bank*, agosto.
- _____ (2012b), *The Monthly Humanitarian Monitor*, enero.
- _____ (2013a), *Humanitarian Bulletin: Monthly Report*, diciembre.
- _____ (2013b), *Area C of the West Bank: Key Humanitarian Concerns*, enero.
- _____ (2014a), *Fragmented Lives: Humanitarian Overview 2013*. Disponible en http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_annual_review_2014.pdf (consultado el 2 de julio de 2014).
- _____ (2014b), *Area C: Vulnerability Profile*. Disponible en http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_fact_sheet_5_3_2014_En.pdf (consultado el 2 de julio de 2014).
- Oficina del Representante del Cuarteto (2013), *Summary of the Palestinian Economic Initiative*, informe presentado en la reunión del Comité Especial de Enlace, Nueva York, 25 de septiembre.
- Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (2013), "Closing the Gap: Palestinian State-building and Resumed Negotiations", informe presentado al Comité Especial de Enlace, Nueva York, 25 de septiembre.
- Oficina Central de Estadística de Palestina (2013), "Number of settlers in West Bank exceeds half a million", comunicado de prensa, 13 de agosto.
- Estado de Palestina (2013), "Palestine: A State under Occupation", informe presentado por el Gobierno de Palestina al Comité Especial de Enlace, Ministerio de Planificación y Desarrollo Administrativo, Bruselas, 19 de marzo.
- _____ (2014), *The National-Strategic Framework for Policies and Developmental Interventions in the So-called Area "C" (2014–2016)*, Ministerio de Planificación y Desarrollo Administrativo, mayo. Disponible únicamente en árabe.
- UNCTAD (2013), Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: evolución de la economía del territorio palestino ocupado, TD/B/60/3, Ginebra, 8 de julio.
- Union of Stone and Marble Industry (2011), *Stone and Marble in Palestine: Developing a Strategy for the Future*. Disponible en http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=4618 (consultado el 1 de Julio de 2014).
- Banco Mundial (2013), "West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy", Informe N° AUS2922.
- _____ (2014), "West Bank and Gaza: Economic Monitoring Note", primavera/marzo.