



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

Distr.
GENERAL

TD/B/56/3
6 de julio de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
56º período de sesiones
Ginebra, 14 a 25 de septiembre de 2009
Tema 10 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 OCUPADO¹**

Informe de la secretaría de la UNCTAD²

¹ Las denominaciones empleadas en este documento 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 de las Naciones Unidas, en el contexto de este informe se entiende que la expresión "territorio palestino ocupado" (o "territorios palestinos ocupados") se refiere a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén oriental. El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina con posterioridad a los acuerdos suscritos con Israel en 1993 y 1994. Las referencias al "Estado palestino" concuerdan con las opiniones expresadas en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad.

² La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa antes del 8 de septiembre de 2009.

Resumen

En los 25 años en que la UNCTAD ha vigilado e investigado el comportamiento de la economía del territorio palestino ocupado, y las políticas que la afectan, 2009 representa sin ninguna duda el año con peores resultados. La economía palestina en todos sus aspectos, a saber, su nivel de actividad, su deficiencias estructurales y el entorno normativo hostil en que sobrevive pese a todos los obstáculos, enfrenta hoy día un verdadero desafío a su integridad y solvencia y a la viabilidad misma necesaria para convertir en realidad la solución biestatal. En particular, la devastación causada a la Franja de Gaza ocupada y su economía ha sumido a sus 1,5 millones de habitantes en una profunda pobreza y desintegración, desconocidas durante generaciones. El bloqueo de que ha sido víctima la ha aislado del resto del territorio palestino ocupado y del mundo. El programa sostenido de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino no solo aborda la realidad de un desarrollo atrofiado debido a la ocupación sino que también apoya la creación de las instituciones económicas necesarias para un Estado palestino soberano y viable tal como ha pedido la comunidad internacional.

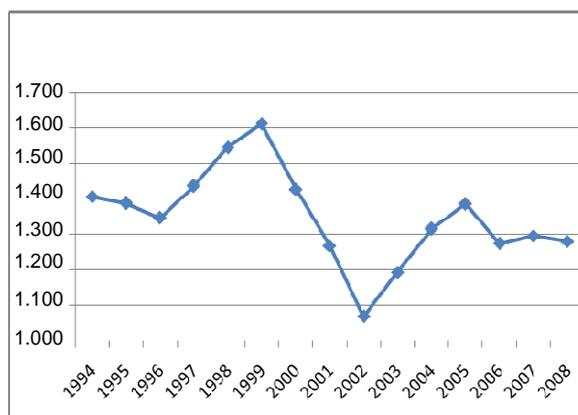
I. EROSIÓN DE LA BASE ECONÓMICA, PRODUCTIVA Y DE RECURSOS NATURALES

A. Economía restringida

1. Para el desarrollo palestino 2008 fue otro año perdido dado que la economía no solo no se recuperó sino que siguió perdiendo terreno por noveno año consecutivo (figura 1). El crecimiento del producto interno bruto (PIB) estuvo muy por debajo del potencial pese a la importante ayuda extranjera y las reformas institucionales llevadas a cabo, en un entorno desfavorable, por la Autoridad Palestina en el marco del Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina (PRDP). El aislamiento continuo del territorio palestino ocupado como consecuencia de una rígida política de cierre y el bloqueo de Gaza por Israel ha fragmentado aún más la economía. Como consecuencia de ello, se estima que el PIB ha crecido solamente en un 2% en 2008 (cuadro 1), lo que supone una disminución del 1,2% del PIB per cápita. El efecto acumulativo de la disminución del PIB per cápita real entre 2000 y 2008 asciende al 34%.

Figura 1

PIB per cápita en 1997
 (En dólares de los EE.UU.)



2. La recuperación económica no se producirá espontáneamente y precisará una acción concertada de la Autoridad Palestina, la comunidad internacional e Israel. Pese a la situación política volátil, la Autoridad Palestina introdujo, en 2008 en el marco del PRDP, una serie de medidas de reforma dirigidas a aumentar la eficiencia y transparencia de las instituciones públicas, frenar el déficit fiscal y mejorar la seguridad en la Ribera Occidental. Las reformas fueron introducidas gracias a la ayuda considerable de los donantes, que en 2008 aportaron a la Autoridad Palestina un total de 1.900 millones de dólares, incluidos 1.800 millones para apoyo presupuestario (que en 2007 fue de 1.000 millones). Sin embargo, la política israelí empujó sistemáticamente la economía hacia un sendero adverso al fortalecer las barreras internas y externas al movimiento de personas y bienes palestinos entre la Ribera Occidental y Gaza, y dentro de ellos. Esas restricciones constituyen los principales mecanismos que atentan contra la recuperación de la economía palestina porque invalidan los beneficios previstos de la ayuda externa y la reforma.

3. La incapacidad del sector privado para hacer frente a las restricciones de la movilidad y otras medidas impuestas por Israel y la consiguiente imposibilidad para crear empleo, sumado a la búsqueda de la sostenibilidad fiscal por la Autoridad Palestina y al hecho de que ya no puede actuar más como "empleador de última instancia", tuvieron como consecuencia un aumento del desempleo del 28% en 2007 al 32% en 2008. El desempleo de Gaza es un 13% más alto que la media nacional. Esta situación se produce en un momento en que el sector agrícola ya no es capaz de proporcionar a los trabajadores desplazados un subempleo de baja productividad, como lo venía haciendo desde 2000, debido a los cierres internos y externos, a la pérdida de tierra fértil tanto en la Ribera Occidental como en Gaza y al acceso insuficiente a la tierra agrícola restante.

4. La pobreza sigue extendiéndose y profundizándose. El porcentaje de familias del territorio palestino ocupado que viven en la pobreza relativa dio un salto del 20% en 1998 al 57% en 2007. Esta última cifra incluye un 48% que vive en la extrema pobreza³. En Gaza la pobreza relativa afectó al 79% de la población en 2007; de ese total un 69% vive en la extrema pobreza. La inseguridad alimentaria también se ha convertido en un problema agudo que afectó al 38% del pueblo palestino en 2008⁴.

B. Cierres, asentamientos y separación: erosión de la base productiva y de recursos naturales

5. El deterioro de la economía palestina tiene su origen en la implacable política israelí de cierres internos y externos, el debilitamiento de la base productiva palestina y la pérdida de tierras y recursos naturales palestinos debido a la "barrera de separación" y a los asentamientos israelíes, que siguieron extendiéndose en 2008 tanto en tamaño como en población. En un entorno tan hostil no hay señales de recuperación de la inversión privada para revitalizar la erosionada base productiva. La inversión pública en 2008 ascendió a 250 millones de dólares, o sea el 5% del PIB, mientras que la industria siguió contrayéndose y la construcción se detuvo por completo.

6. Las restricciones impuestas al acceso de los palestinos a los recursos naturales y económicos han detenido el desarrollo palestino de distintas maneras. El 30% de la tierra cultivable de Gaza es ahora inaccesible para los agricultores palestinos, mientras que la última vasta campaña militar israelí en Gaza ha afectado a la calidad de la tierra cultivable que quedaba. La pesca se permite solamente dentro de una zona a poca distancia de la costa, con el consiguiente agotamiento de recursos y disminución de la rentabilidad de las actividades pesqueras.

7. El desarrollo agrícola se ha visto frustrado por la pérdida, del 40% de la tierra de la Ribera Occidental desde 1967, debido a los asentamientos y la infraestructura conexas⁵. La barrera de separación trajo consigo la confiscación de aproximadamente la quinta parte de la tierra

³ Oficina Central Palestina de Estadística (2009). Comunicado de prensa: La pobreza y las condiciones de vida en el territorio palestino, 2007. Agosto.

⁴ PMA y otros (2008). Estudio rápido conjunto de la seguridad alimentaria en el territorio palestino ocupado.

⁵ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) (2007). El impacto humanitario en los palestinos de los asentamientos israelíes y otras infraestructuras en la Ribera Occidental.

cultivable más fértil de la Ribera Occidental⁶, la destrucción de infraestructura física y restricciones al acceso a los recursos hídricos⁷. Los agricultores tienen un acceso restringido a la tierra y la barrera ha llevado a la quiebra a 3.551 empresas y ha alterado las redes de carreteras y de agua de 171 aldeas. Una vez finalizada la barrera, el 10% de la Ribera Occidental quedará comprendido en la zona de separación, es decir la zona ubicada entre la barrera y las Líneas del Amnistio de 1949⁸.

8. Las barreras que obstaculizan el movimiento de bienes y personas en el territorio palestino ocupado han fragmentado lo que quedaba de la economía y han dado origen a diferenciales de precios y a una limitada movilidad de los factores. Las mercancías se dañan en los puestos de control y en algunas zonas se han duplicado los costos de transporte⁹. La situación es peor aún para los sectores exportadores que deben pagar un costo adicional en las fronteras externas. Estos factores, y la incertidumbre que crean, no solo hacen imposible la planificación de los negocios y atentan contra la viabilidad de las empresas existentes sino que también desalientan la posible inversión interna y extranjera.

9. El resultado neto es la atomización arcaica de los enclaves de producción interna y una economía palestina que avanza gradualmente hacia una situación de autarquía que la aísla de los mercados mundiales, salvo del de Israel debido a una mayor dependencia de sus ya importantes importaciones. La deformada estructura productiva palestina, en permanente metamorfosis para adaptarse a las limitaciones impuestas por las medidas israelíes, corre el grave riesgo de caer en un patrón de dependencia condicionado por el pasado, lo que supondría un daño a largo plazo¹⁰. Como consecuencia, las empresas palestinas optarán por producir bienes para los mercados internos y externos no sobre la base de su ventaja comparativa y de consideraciones económicas, sino en función del costo previsto de las medidas de seguridad israelíes. El resultado de la adaptación de los productores a estas medidas es devastador para la pequeña economía palestina caracterizada por productos de cada vez menor valor añadido, la pérdida de economías de escala, una ineficiencia omnipresente, una competitividad dañada, la reducida capacidad gubernamental para orientar la producción hacia sectores estratégicos y generadores de empleo, y un sector de bienes comercializables más pequeño, todo lo cual torna imposible la participación efectiva en el comercio internacional.

⁶ UNCTAD (2008). Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino. UNCTAD/TD/B/55/2.

⁷ PCBS (2008). *Survey on the Impact of the Expansion and Annexation Wall on the Palestinian Localities that the Wall Passed Through*. Ramallah, PCBS.

⁸ OCHA (2005). Preliminary analysis: the humanitarian implications of the February 2005 projected West Bank barrier route; OCHA y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) (2004). *The humanitarian impact of the West Bank barrier on Palestinian communities*.

⁹ Banco Mundial (2008). *Economics of "policy-induced" fragmentation: the costs of closures regime to the West Bank and Gaza*. Middle East and North Africa working paper series 50. Banco Mundial. Washington D.C.

¹⁰ UNCTAD (2006). *Marco de simulación integrado de la política macroeconómica, comercial y laboral de Palestina*. UNCTAD/GDS/APP/2006/2.

Cuadro 1

Principales indicadores de la economía palestina (Ribera Occidental y Franja de Gaza)^a

	1995	1999	2002	2004	2005 ^{rev.}	2006 ^{rev.}	2007 ^{prl.}	2008 ^{est.}
Desempeño macroeconómico								
Aumento del PIB real (porcentaje)	6,0	8,8	-13,3	12,0	8,6	-5,2	4,9	2,4
Producto interno bruto (millones de dólares)	3.220	4.179	3.433	4.198	4.634	4.619	4.672	4.784
Producto nacional bruto (millones de dólares)	3.699	4.932	3.656	4.430	4.992	5.047	5.220	5.507
Ingreso bruto disponible (millones de dólares)	4.099	5.306	4.708	5.151	6.120	6.323	7.314	7.747
PIB per cápita (dólares)	1.400	1.493	1.125	1.317	1.410	1.363	1.337	1.331
PNB per cápita (dólares)	1.608	1.763	1.199	1.390	1.519	1.489	1.494	1.532
Aumento del PNB real per cápita (porcentaje)	0,7	4,1	-16,7	8,7	7,2	-6,5	3,7	1,0
Población y empleo								
Población (millones de habitantes)	2,34	2,96	3,23	3,41	3,51	3,61	3,72	3,83
Desempleo (porcentajes de la fuerza laboral) ^b	32,6	21,7	41,3	32,5	28,9	29,6	27,9	31,7
Empleo total (en miles)	417	588	477	578	633	666	666	684
Sector público	51	103	125	131	145	152	146	151
Israel y asentamientos	68	135	49	50	63	64	63	75
Balanza fiscal (porcentaje del PIB)								
Ingresos públicos descontados pagos atrasados e ingresos fiscales retenidos	13,2	23,9	8,5	25,0	29,5	33,8	34,1	26,8
Gasto corriente	15,3	22,6	29,0	36,4	43,0	49,3	54,4	54,8
Total gasto	25,6	29,9	35,4	37,1	49,2	55,4	61,1	61,3
Balanza global - efectivo	-12,3	-6,1	-27,0	-12,1	-19,7	-21,5	-77,0	-34,4
Comercio exterior								
Transferencias netas corrientes (millones de dólares)	400	399	1.090	730	1.171	1.479	2.361	2.750
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	1.039	522	644	746	710	926	885
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2.176	3.567	2.876	3.479	3.320	3.795	4.432	4.640
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	-52,1	-60,5	-68,6	-67,5	-55,5	-66,8	-75,0	-78,5
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-922	-1.598	-886	-1.500	-1.945	-1.887	-2.260	-2.678
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-28,6	-38,2	-25,8	-35,7	-42,0	-40,9	-48,4	-56,0
Relación entre el comercio de la AP con Israel y el comercio total de Israel ^c	92,3	62,6	48,4	60,4	73,0	64,9	71,5	80,8
Relación entre el comercio de la AP con Israel y el comercio total de la AP (porcentaje) ^c	4,3	3,9	2,0	2,4	2,7	2,3	2,6	2,8

Fuente: Datos de la Oficina Central Palestina de Estadística, el Banco Mundial, el FMI, la OIT y la Oficina Central Israelí de Estadística.

^a Salvo los datos sobre población, en este cuadro no se incluye información sobre Jerusalén Oriental.

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

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

10. Las restricciones impuestas por Israel al transporte de dinero en efectivo de las instituciones financieras de la Ribera Occidental hacia Gaza han efectivamente paralizado el sistema bancario de Gaza. La falta de dinero en efectivo ha causado graves daños a la economía ya que se complica el intercambio diario de bienes y servicios, aumentan los costos de transacción y se debilita la confianza en los bancos. La política de cierre no solo ha estrangulado el comercio exterior de Gaza sino que la falta de dinero en efectivo ha perjudicado su comercio interno y ha hecho que las actividades financieras se desvíen hacia canales informales no reglamentados que escapan a la supervisión de la autoridad monetaria palestina. Se teme que esto se transmita a las instituciones financieras de la Ribera Occidental. Este episodio de "reversión del desarrollo" constituye un grave obstáculo a los esfuerzos palestinos destinados a sentar las bases institucionales de un futuro estado viable.

11. Sin duda, la ayuda externa ha evitado el colapso total de la economía palestina en los últimos años, dado que no solo permite que las instituciones palestinas funcionen y presten servicios esenciales sino que también tiene un impacto favorable en la demanda agregada y las limitaciones de la oferta. La ayuda externa debería evaluarse considerando sus ventajas en el contexto de las condiciones negativas de la ocupación en el territorio palestino ocupado. La Autoridad Palestina y las instituciones nacionales e internacionales deberían hacer esfuerzos para determinar la asignación óptima de la ayuda que maximice los beneficios y minimice las distorsiones. La ayuda no debería ser un sustituto *de facto* de las obligaciones internacionales de Israel hacia el territorio palestino ocupado. La dependencia de la Autoridad Palestina con respecto a la ayuda tampoco debería aplazar el desarrollo de sólidas capacidades institucionales de gobernanza y productivas que sienten las bases de un Estado palestino soberano capaz de comerciar con todos sus vecinos.

C. Mantenimiento de la fragilidad fiscal y externa y aumento de la dependencia de Israel

12. Pese a los problemas planteados por el débil crecimiento del PIB, la alta inflación y la apreciación del nuevo sheqel israelí (NIS), la Autoridad Palestina ha adoptado serias medidas de austeridad fiscal. Se ha aumentado el nivel de ingresos públicos netos y se ha reducido el gasto público frenando el empleo público, congelando los salarios, mejorando la recaudación de impuestos y aplicando reglas estrictas al pago de las facturas de servicios públicos. A raíz de esta austeridad, aplicada en un entorno de alta pobreza y desempleo, disminuyó en un 11% la factura salarial¹¹ y se redujo en un 7,6% el déficit presupuestario recurrente (cuadro 1). Sin embargo, la situación fiscal de la Autoridad Palestina sigue siendo vulnerable, como demuestran los bajos niveles de gastos de capital, la continua dependencia de la ayuda para complementar el presupuesto, las sombrías perspectivas económicas y los importantes recursos necesarios para la reconstrucción de Gaza.

13. En cuanto a los ingresos, si bien estos aumentaron un 6% gracias al mejoramiento de la recaudación fiscal, hay posibilidades de un mayor aumento, una vez que se ponga fin a los cierres. Sin embargo, el ingreso público se ve perjudicado por el bloqueo de Gaza y la política

¹¹ FMI (2009). Macroeconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza: third review of progress. Staff report. FMI. Washington D.C.

de cierre, que elimina la posibilidad de obtener ingresos aduaneros y alienta el contrabando de mercancías de Israel.

14. Los pasos de la Autoridad Palestina por aproximarse a la meta declarada de una relación de un dígito entre la factura salarial y el PIB son sumamente difíciles debido a que no hay un crecimiento robusto del PIB ni una recuperación del sector privado generador de empleos, y arriesgados desde el punto de vista social. Por ejemplo, la reducción prevista del 27% de la financiación neta -que es un tipo de subvención para el pago de la electricidad y los servicios públicos- constituye una amenaza para la atención de las necesidades energéticas de los hogares más vulnerables. Las reformas fiscales no deberían suponer una sobrecarga para los pobres y deberían ir acompañadas de normas que salvaguarden el derecho de las familias pobres a tener acceso a un mínimo de energía.

15. Las perspectivas de las finanzas públicas de la Autoridad Palestina se ven empañadas por las consecuencias de la reciente campaña militar israelí en Gaza. Se ha debido destinar la considerable suma de 2.000 millones de dólares provenientes de la ayuda interna y externa para la reconstrucción de Gaza, y ello solamente para restituir la economía al estado debilitado en que se encontraba antes de la ofensiva. Con o sin esfuerzos de reconstrucción, la capacidad de la Autoridad Palestina para sostener su disciplina y reformas fiscales depende de si Israel levanta o no las restricciones sobre el movimiento.

16. La intensificación de los cierres durante nueve años ha debilitado gravemente el sector exportador palestino y muchas de las empresas en quiebra probablemente no reanudarán sus actividades cuando se vuelva a una normalidad relativa. En el cuadro 1 se observa que las exportaciones palestinas cayeron en 2008 en comparación con el nivel que tenían en 2007, y siguieron estando por debajo del nivel que tenían en 1999, lo que supone una disminución aún más pronunciada en términos reales. En cuanto a las importaciones, el aumento del costo de los bienes importados en los mercados palestinos debido a los cierres erosiona el poder adquisitivo de los hogares e incrementa los costos de producción. Debido a los débiles resultados de las exportaciones y al aumento de las importaciones, el déficit comercial ha aumentado a un nivel sin precedentes del 79% del PIB, en comparación con el 75% en 2007 y el 61% en 1999.

17. Los cierres también han profundizado la dependencia económica palestina de Israel, cuya cuota en el comercio palestino aumentó del 63% en 1999 al 79% en 2008. Se estima que el déficit comercial con Israel como porcentaje del PIB ha aumentado del 38% en 1999 al 56% en 2008. Este último valor equivale a más del 140% del total de la ayuda de los donantes recibido por la Autoridad Palestina en 2008, y al 71% del déficit comercial palestino total.

II. DEVASTACIÓN DE GAZA: OTRO GOLPE A LA ECONOMÍA ASOLADA POR LA GUERRA

18. En el momento de redactar este informe han transcurrido seis meses desde el inicio de la campaña militar israelí, pero la economía de Gaza todavía espera el inicio de su reconstrucción, mientras permanece bajo un bloqueo casi absoluto desde junio de 2007. Se trata del último episodio de una serie de medidas israelíes desde la ocupación de la Ribera Occidental y de Gaza en 1967. Como han podido constatar los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones de derechos humanos, tales medidas han arrastrado a sectores cada vez mayores

de la población a una pobreza que se extiende y agrava, a la vez que limitan las perspectivas de desarrollo palestino. Las consecuencias de la reciente ofensiva militar deben evaluarse en ese contexto.

A. Destrucción y pérdidas económicas¹²

19. Desde que Israel se retiró unilateralmente de la Franja de Gaza en 2005, el territorio ha conocido períodos alternos de calma relativa y de operaciones militares. En una escalada sin precedentes, la Franja de Gaza soportó una vasta campaña militar israelí desde el 27 de diciembre de 2008 hasta el 18 de enero de 2009. El costo humano fue alto, pues causó 1.326 muertes directas, 5.450 heridos y más de 100.000 desplazados internos y consecuencias adversas duraderas para el capital humano de Gaza. La Franja de Gaza, donde vive el 40% de la población del territorio palestino ocupado, fue víctima de la destrucción generalizada de sus infraestructuras, su capacidad productiva y sus medios de subsistencia. Las primeras estimaciones sitúan las pérdidas económicas directas e indirectas en torno a 4.000 millones de dólares, incluidos unos 1.000 millones para paliar las repercusiones humanitarias de la campaña militar.

20. La primera evaluación realizada por la Oficina Central Palestina de Estadística en enero de 2009 situó las pérdidas en torno a los 1.900 millones de dólares, cifra un 135% superior al PIB de Gaza de 2006. En el cálculo se tienen en cuenta los daños masivos a infraestructuras básicas, la destrucción total o parcial de más de 21.000 edificios públicos y privados (el 14% de las construcciones de Gaza), el deterioro de materias primas almacenadas, y los daños a la red eléctrica de Gaza y a sus redes de abastecimiento de agua y alcantarillado. Las estimaciones sectoriales detalladas indican que las pérdidas directas totales podrían llegar a los 2.500 millones de dólares. Debido a la paralización total de la actividad económica durante la ofensiva, Gaza sufrió asimismo pérdidas de PIB estimadas en 88 millones de dólares.

¹² La presente sección y las dos siguientes se basan en datos e información de los siguientes informes: B'Tselem. www.btselem.org/English/Gaza_Strip/; OCAH (2009). Field update on Gaza from the Humanitarian Coordinator: January-May; OCAH (2008). Electricity shortages in the Gaza Strip: situation report; OCAH (2007). The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructures in the West Bank; OCAH (2005). Preliminary analysis: the humanitarian implications of the February 2005 projected West Bank barrier route; PCBS (Oficina Central Palestina de Estadística) (2009). Preliminary Estimates for the Economic Losses in Gaza Strip Caused by Israeli Aggression. Ramallah, PCBS; PCBS (2008). Comunicado de prensa: poverty and living conditions in the Palestinian Territory - 2007; PCBS (2008a). Survey on the Impact of the Expansion and Annexation Wall on the Palestinian Localities that the Wall Passed Through. Ramallah, PCBS; PNUD (2009). Inside Gaza: attitudes and perceptions of the Gaza Strip Residents in the aftermath of the Israeli military operations; PNUD (2008). Unemployment in the occupied Palestinian territory. Development Times. 2; Programa Mundial de Alimentos y otros (2008). Joint rapid food security survey in the occupied Palestinian territory.

B. Fragilidad de la cesación del fuego e inseguridad económica

21. Ante la escalada del conflicto, el 8 de enero de 2009 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 1860, en la que se pedía una cesación del fuego inmediata y el suministro y la distribución sin trabas de la asistencia humanitaria en toda Gaza, creando y abriendo corredores para la prestación sostenida de ayuda humanitaria. Diez días después de la resolución se decretó la cesación del fuego, pero no se levantó el bloqueo. Actualmente, la entrada y salida de Gaza siguen restringidas, excepto para un número limitado de casos humanitarios, y los principales puertos fronterizos comerciales con Israel y Egipto han estado cerrados la mayoría de los días hábiles programados. Se mantienen las restricciones de importación de materiales y repuestos necesarios para la reconstrucción y de entrada de dinero en efectivo y combustible. Las restricciones impuestas a la entrada de paquetes de ayuda se levantan de manera aleatoria, lo que dificulta la prestación de ayuda de emergencia.

22. La seguridad económica, el acceso a las fuentes de subsistencia y las condiciones de vida de la Franja de Gaza están en su peor momento desde 1967. Los agricultores palestinos siguen privados de acceso a sus tierras situadas a lo largo de las fronteras con Israel y el acceso de los pescadores a las zonas pesqueras se ha reducido a una estrecha zona de tres millas náuticas desde la costa de Gaza, equivalente al 15% del área prevista en los Acuerdos de Oslo. Más de la mitad de la población está afectada por cortes intermitentes del suministro eléctrico y al 90% tiene acceso limitado al agua potable. La pobreza ha afectado al 90% de la población, del que un 65% vive en la extrema pobreza. La disponibilidad de alimentos es volátil, y depende de la apertura de los pasos fronterizos y de la capacidad de los agricultores para reanudar la producción.

23. Dada la erosión de la base productiva, es probable que en los próximos años se observe el empobrecimiento de segmentos de población aún mayores, y las estimaciones iniciales indican que Gaza acumulará en 2009 pérdidas adicionales de ingresos de más de 700 millones de dólares, equivalentes a la mitad de su PIB en 2006. La devastación de Gaza ha reforzado considerablemente el ritmo de reversión del desarrollo. Se ha marginado a la agricultura y la industria que, juntas, representan únicamente el 21% del PIB y el 28% del empleo. En cambio, los sectores de la administración pública y los servicios se han convertido en el principal empleador que en 2008 absorbieron el 54% de la mano de obra de Gaza, frente al 37% en 1999. La consecuencia última de esta tendencia es la erosión sistemática de la base productiva palestina, en particular de Gaza, que priva a los habitantes de la capacidad de producir y alimentarse ellos mismos y los convierte en consumidores pobres de productos esenciales importados principalmente de Israel y financiados fundamentalmente por donantes.

C. Planes de reconstrucción sin ejecutar

24. La reconstrucción de Gaza está guiada por el Plan nacional palestino para la pronta recuperación y reconstrucción de Gaza para 2009-2010, con un costo estimado de 2.800 millones de dólares. Esta cifra incluye 1.300 millones para la pronta recuperación y 1.500 millones para apoyo presupuestario y apoyo presupuestario de emergencia suplementario para 2009. Los donantes respondieron positivamente en la conferencia internacional celebrada en Sharm-el-Sheikh el 2 de marzo de 2009, comprometiéndose a aportar 4.500 millones de dólares para el plan y otras actividades en 2009-2010.

25. Sin embargo aún no se ha empezado a desembolsar realmente la ayuda internacional prometida para la reconstrucción de Gaza, pues la mayoría de los donantes condicionan la entrega de los fondos a la evolución política palestina. Solo se ha financiado el 39% del llamamiento de urgencia de las Naciones Unidas. Si se analiza atentamente la ayuda se observa que aún cabe mejorar mucho su eficacia:

- a) Es difícil establecer la cuantía de la ayuda adicional prometida. La promesa de 4.500 millones se hizo después de los 7.700 millones prometidos en la Conferencia de París de diciembre de 2007 para ayudar al PRDP. Habida cuenta de las pasadas tendencias y actitudes de los donantes, no es razonable suponer que las cantidades totales prometidas asciendan a 12.000 millones de dólares. Antes bien, esa cifra indica que algunos donantes han repetido sus promesas y que existen solapamientos de programación a medio y a corto plazo. Esto podría ser una indicación de que no se ha prestado suficiente atención a las lecciones sobre la eficacia de la ayuda, en cuanto a previsibilidad, identificación nacional con la ayuda y la complejidad inherente a una crisis humanitaria tan grave.
- b) Es difícil delinear los recursos asignados para la reconstrucción de Gaza, ya que las conferencias de 2007 y 2009 pusieron especial énfasis en el apoyo al Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina, mientras que la aplicación de las conclusiones de ambas cada vez depende más de condiciones políticas.
- c) El grueso de las cantidades prometidas para el Plan nacional palestino para la pronta recuperación y reconstrucción y el PRDP se ha destinado a apoyo presupuestario. Según la Autoridad Palestina, el 64% (5.700 millones de dólares) de los fondos totales necesarios para ambos planes corresponden a apoyo presupuestario. Ello muestra que continúan las tendencias anteriores, según las cuales la proporción correspondiente a los sectores privado y productivo siempre ha sido modesta. Por bueno que sea fomentar la demanda agregada mediante el estímulo de los salarios del sector público, ese enfoque influirá poco en la necesidad fundamental de revitalizar la base productiva deteriorada y destruida.

26. La lección sencilla que se debe extraer del pasado reciente es que el alcance y la calidad de la respuesta de los donantes debería percibir que el daño infligido recientemente a la economía palestina en general, y la de Gaza en particular, sucede en un contexto de ocupación prolongada y de constante conflicto y aislamiento. La concesión de ayuda debería basarse en una estrategia de desarrollo coherente para el futuro Estado de Palestina, más allá de las asignaciones presupuestarias y las declaraciones de objetivos generales. La estrategia debería estar encaminada a sostener, reconstruir y ampliar la deteriorada base productiva para que los palestinos puedan producir localmente, procurarse sus alimentos, emplear su creciente mano de obra y reducir su dependencia de la ayuda internacional y su dependencia forzosa de las importaciones procedentes mayoritariamente de Israel. De lo contrario, será difícil vincular las actividades de ayuda con los objetivos de desarrollo estratégico y garantizar así la viabilidad del futuro Estado palestino.

27. Huelga decir que para sacar a Gaza de la pobreza no bastará con aumentar la eficacia de la ayuda, a menos que se apliquen simultáneamente medidas inmediatas para romper el estricto asedio a la que está sometida. Si las medidas adoptadas se limitan a garantizar un acceso seguro

a Gaza para la ayuda humanitaria y el restablecimiento del status quo ante las fronteras, la población se volverá absolutamente dependiente de la ayuda internacional y de la buena voluntad israelí en las fronteras. También se requieren medidas específicas para restaurar las destruidas redes comerciales y productivas de Gaza y la Ribera Occidental. De lo contrario, las dos regiones quedarán separadas económicamente, lo que agravará la desigualdad regional y reducirá aún más el potencial de la economía palestina. Por último, es preciso habilitar a las autoridades palestinas dotándolas de toda la serie de instrumentos de política económica necesarios para gestionar una economía destrozada por la guerra y para encaminarla hacia la recuperación y el crecimiento sostenido. Más adelante se analizan algunos de esos instrumentos generales.

III. CONTINUIDAD Y CAMBIOS EN LA POLÍTICA ISRAELÍ RESPECTO DE LA ECONOMÍA DEL TERRITORIO PALESTINO OCUPADO¹³

28. En el Acuerdo de Accra¹⁴ se convino en que era preciso mantener la ayuda al pueblo palestino no solo para reducir los efectos negativos de la adversidad económica y social en el territorio palestino ocupado, sino también "con miras a crear condiciones que permitan establecer un Estado palestino soberano y viable". Este compromiso, que es el reflejo de un consenso mundial inédito acerca de la necesidad de una solución biestatal, llega en un momento en que las perspectivas de lograr esa solución han disminuido debido a la dinámica del conflicto y las políticas económicas, territoriales e institucionales que prolongan la ocupación.

A. Ocupación, soberanía y desarrollo

29. Las políticas de los sucesivos gobiernos israelíes en relación con la economía palestina han sido los principales determinantes del desempeño económico y las perspectivas de desarrollo de Palestina. Desde 1967 las políticas han evolucionado, pasando de un intento de integrar los recursos económicos palestinos en la economía "principal" de Israel, a la imposición de medidas para marginar y aislar la economía y los mercados del territorio palestino ocupado de las economías israelí y mundial. Con los años, mediante las distintas actuaciones unilaterales o los acuerdos económicos y políticos con interlocutores palestinos, las políticas han contribuido a mermar la base económica y productiva palestina y a reducir las perspectivas de que se desarrolle la economía necesaria para la existencia de un Estado palestino soberano.

30. En 2009, cuando de nuevo figura en la agenda internacional el llamamiento en favor de un Estado palestino viable, a los responsables de las políticas económicas podría interesarles una evaluación franca del modo en que la ocupación prolongada y el marco de política económica que la sustenta han minado las perspectivas del Estado futuro. Con independencia de la forma que pueda adoptar la nueva fase de políticas israelíes con respecto de la economía palestina, si no es compatible con el establecimiento de instituciones económicas soberanas y un espacio de política económica nacional adecuado, en última instancia solo tendrá por efecto prolongar e intensificar la ocupación.

¹³ Esta sección del informe se ha extraído de un estudio más amplio con el mismo título (de próxima publicación).

¹⁴ UNCTAD (2008), Acuerdo de Accra. UNCTAD/IAOS/2008/2.

31. Este es el contexto en que se deben interpretar los anuncios del nuevo Gobierno de Israel a comienzos de 2009 de iniciativas de "paz económica". En particular, es importante analizar el grado en que estas "nuevas" iniciativas israelíes se distinguen o integran elementos de la antigua política israelí respecto de la economía palestina. Un examen de los informes de la UNCTAD de los últimos 25 años, revela una argumentación coherente a favor de un cambio audaz con respecto al tradicional enfoque internacional de la política económica, que no ha cuestionado el contexto, los marcos ni las políticas de la ocupación. Resulta imperativo plantear un modelo alternativo que reconozca las realidades de la economía palestina y la incompatibilidad evidente entre la ocupación y el desarrollo.

B. Las políticas israelíes respecto de la economía palestina antes y después de 1994: de la "integración económica asimétrica" a la "separación física"

32. Durante cuatro decenios, las relaciones de Israel con el territorio palestino ocupado han sido administradas por las Fuerzas de Defensa de Israel. Su "administración civil" (actualmente el Coordinador de Asuntos Administrativos en los Territorios) se hizo cargo de los asuntos sociales, económicos, políticos e institucionales palestinos en 1967. La normativa concebida para gestionar la economía tenía por objeto conciliarla con las inquietudes de política regional e internacional israelíes, lo que en los años ochenta se resumía en la posición oficial de que en los territorios "no habrá desarrollo por iniciativa del Gobierno de Israel, y no se concederán permisos para ampliar (en los territorios) la agricultura y la industria que puedan competir con el Estado de Israel"¹⁵.

33. La política israelí con respecto a la economía del territorio palestino ocupado hasta la década de los noventa se caracterizó por una cuidadosa estrategia de integración que extraía mano de obra, tierras y otros recursos del territorio, al tiempo que privaba a los palestinos de las condiciones para un desarrollo económico independiente. El resultado de este "integracionismo" deliberado, aunque selectivo, fue el aumento de la vulnerabilidad de la economía palestina frente a las condiciones económicas, políticas y de seguridad marcadas por Israel. Esta estrategia global se puso en práctica mediante varios arreglos de reparto de poder en el marco de sistemas complicados presentados como "condominio" y "transferencia", según los cuales el desarrollo económico y la planificación territorial seguían siendo prerrogativas de la potencia ocupante. La visión distorsionada del "desarrollo bajo ocupación" permitía a Israel una integración gratuita y sesgada de la infraestructura y los recursos palestinos.

34. Las primeras estrategias de "separación física" de Israel en reacción a la primera intifada suscitaron iniciativas populares palestinas de desarrollo económico tendentes a la "autonomía económica". Ante la severa respuesta israelí, tales iniciativas obtuvieron resultados dispares. Las estrategias de Israel en esta última fase de administración militar directa del territorio palestino ocupado pretendían dejar cierto margen de incentivación económica, al tiempo que aplicaban medidas de seguridad y medidas conexas, que tenían por consecuencia, si no por objeto, limitar el alcance de las actividades productivas y generadoras de ingresos palestinas.

¹⁵ UNCTAD (1986), Recent economic developments in the occupied Palestinian territories, UNCTAD/TD/B/1102.

35. Los Acuerdos de Oslo y las disposiciones que otorgaban a la OLP autonomía que debía ejercer la Autoridad Palestina, fueron anunciados por los signatarios como una ruptura con el pasado. Esa confianza reposaba en gran medida en el carácter transitorio que tendría lo dispuesto en los Acuerdos, como el Protocolo sobre las relaciones económicas, y en que los aspectos del estatuto definitivo se negociarían y acordarían para 1999. Sin embargo, lejos de promover la integridad económica y territorial palestina, la prolongación del período de medidas transitorias en realidad afianzó una integración desequilibrada de la economía palestina con la economía israelí, más avanzada y con mayores ingresos. Al mismo tiempo, aumentó el ritmo de las medidas de separación física a medida que se ampliaban las medidas israelíes de colonización y cierre en el territorio y estallaba la violencia.

36. El establecimiento de instituciones económicas por la Autoridad Palestina gracias al Protocolo sobre las relaciones económicas conllevaba la retirada de la administración civil israelí de las zonas confiadas a la jurisdicción de la Autoridad Palestina, una cesión sin precedentes que dejaba en manos palestinas funciones de gestión económica y local que hasta entonces habían estado bajo control directo israelí. Si bien la Autoridad Palestina se esforzó por mostrar el carácter "nacional" al que aspiraban las instituciones, pronto resultaron evidentes los límites de sus competencias normativas o ejecutivas. Así pues, aunque se concedió cierto espacio de gestión de políticas cabe preguntarse cual fue la ganancia económica. ¿Contribuyó el Protocolo a atenuar los efectos adversos de la ocupación sobre las perspectivas de desarrollo (aumento del espacio de políticas)? ¿Se obtuvieron beneficios a largo plazo derivados de la proximidad prolongada con la economía israelí, acrecentada en virtud del Protocolo? De hecho, la limitación del espacio de elaboración de políticas podía haber sido tolerable, y retrospectivamente justificable, si se hubiera cumplido el último criterio.

37. Si las relaciones económicas entre ambas economías se hubieran limitado a la dinámica de fuerzas del libre mercado, con el tiempo tendría que haberse reducido la desigualdad entre sus rentas per cápita. En realidad sucedió lo contrario. Hubo una pauta de convergencia lenta durante los dos primeros decenios de ocupación, seguida de una divergencia. El PIB per cápita palestino creció del 11% del de Israel al 14% hasta finales de los años setenta, pero después la proporción disminuyó de manera constante, con la excepción de una breve mejoría durante los años noventa. En 2000 aún era inferior al nivel previo a Oslo y desde entonces todavía se ha hundido más, llegando a la mitad del máximo alcanzado hace 30 años.

38. Los arquitectos del Protocolo sobre las relaciones económicas definieron el período transitorio como de reconstrucción y crecimiento. La Autoridad Palestina se adhirió al Protocolo, y también toleró sus deficiencias, suponiendo que iba a garantizar un nuevo entorno económico propicio con apertura de fronteras, el levantamiento de las restricciones económicas, el final de la expansión de los asentamientos y un compromiso internacional de financiar la reconstrucción y el desarrollo. A muchos les parecía entonces verosímil que esos factores permitirían a la Autoridad Palestina adoptar una política económica autónoma que diera importancia al crecimiento y el desarrollo. Pero, según se ha evidenciado en los últimos 15 años, estos objetivos no se hicieron realidad y las ganancias institucionales obtenidas antes de 2000 se han desvanecido.

39. Según la lógica de "la seguridad ante todo" en que se basan los Acuerdos de Oslo y los acuerdos subsiguientes, la recaudación de los derechos de aduana y del impuesto sobre el valor añadido de las importaciones de Palestina por parte de Israel, en la práctica confirió a este último

el control de una gran parte de los ingresos públicos palestinos. Este y los aspectos conexos del Protocolo se justificaron por su conveniencia a corto plazo y por la necesidad de asegurar la observancia por el lado palestino, antes de que se transfiriera una mayor soberanía. Sin embargo, el período transitorio mostró que la institucionalización de tales medidas tenía un fuerte costo para la economía Palestina, en el contexto de lo que cabría denominar una política de "contención asimétrica"¹⁶. En su propósito, tales medidas son bastante graves, dada su capacidad potencial de dañar los intereses palestinos con la amenaza de presión asimétrica, mediante la que Israel justifica la retención de transferencias y otros actos similares como respuesta al incumplimiento de los palestinos en materia de seguridad.

C. "Paz económica" israelí o estrategia económica palestina para la paz

40. En 2009, 15 años después de su entrada en vigor, el Protocolo sobre las relaciones económicas, un acuerdo económico provisorio válido solo por un período de cinco años y que nunca fue oficialmente renovado, sigue siendo la ley económica de hecho del territorio. Fuera cuales fueran sus méritos en el momento de su creación, estos han desaparecido debido al impacto del prolongado conflicto y la falta de resultados del proceso de negociaciones políticas entre las partes. Las sucesivas estrategias israelíes hacia la economía palestina han restringido el espacio de políticas y erosionado la capacidad institucional y la base productiva de Palestina. Esto contradice uno de los propósitos expresos del Protocolo sobre las relaciones económicas: "reforzar la base económica de la parte palestina y... el ejercicio de su derecho de adoptar decisiones económicas con arreglo a su propio plan y sus propias prioridades de desarrollo".

41. Sea cual sea la estrategia que se haya seguido en las cuatro décadas de ocupación del territorio palestino, ha habido una constante en la ecuación: la ampliación de los asentamientos israelíes y los controles de la ocupación en detrimento del espacio de política económica, del territorio y de la estructura y escala económicas de Palestina. Esta asimetría estructural no puede dar lugar a una relación económica equitativa, ni permite el cumplimiento de las normas multilaterales de comercio y las normas que rigen las relaciones económicas internacionales que deben integrarse en cualquier acuerdo político futuro. Esta asimetría ha profundizado la dependencia económica estructural de Palestina con respecto a Israel, con escasos beneficios para la economía palestina o su población empobrecida.

42. Los indicadores económicos muestran claramente que el status quo económico no es ni óptimo ni la segunda mejor opción. La economía palestina ha quedado encerrada en el marco del Protocolo sobre las relaciones económicas, y sus perspectivas de desarrollo no son mejores que bajo la ocupación militar directa. Pero los acontecimientos recientes en el plano internacional sugieren que podría haberse llegado a un momento histórico en el que la creación de un Estado viable y soberano debería figurar en el orden del día, y el reconocimiento de la necesidad de abordar la seguridad económica nacional de Palestina debería estar próximo. Se trata de un momento oportuno para una nueva fase en la libre determinación económica de Palestina, en apoyo de los esfuerzos orientados a la libre determinación nacional en su sentido más amplio, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas.

¹⁶ Khan M. (2004), *State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*. Londres, Routledge.

43. Sin embargo, en 2009, en vez de marcar claramente una ruptura con la lógica de la "ocupación ante todo" y las realidades que han determinado la trayectoria económica de Palestina, la idea de seguir reformando las instituciones existentes de la Autoridad Palestina para que se adapten mejor a un prolongadísimo período de transición sigue primando sobre la necesidad de formular la política económica y el marco institucional necesarios para la creación de un Estado. La experiencia de la última década de reforma de la Autoridad Palestina no respalda la noción de que cuando se hayan hecho los suficientes retoques de la gobernanza institucional y se hayan satisfecho otras condiciones, el naciente Estado palestino estará considerablemente mejor preparado para poner en marcha sus políticas de lo que hubiera estado en 2002, cuando la comunidad internacional apoyó su establecimiento por primera vez.

44. En esa perspectiva debería entenderse las nuevas políticas del último Gobierno de Israel en relación con la Autoridad Palestina, centradas en la mejora de las condiciones económicas. El Primer Ministro de Israel ha sostenido que la primera medida para lograr una paz duradera debe ser el mejoramiento de la situación económica de los palestinos. Ha hecho un llamamiento de "paz económica", sin definir sus parámetros, para impulsar la moribunda economía palestina y sentar las bases de las futuras conversaciones de paz. Según los informes iniciales, el Primer Ministro se propone formar un comité interministerial encargado de coordinar las actividades del Gobierno en esta esfera en relación con la comunidad internacional y la Autoridad Palestina. La labor de este comité será "desarrollar la economía palestina" y "mejorar la calidad de vida" en la Ribera Occidental. Según se ha informado, el Comité está procurando promover 25 iniciativas económicas en la Ribera Occidental. Sin embargo, el mejor resumen de la respuesta palestina a estas iniciativas son los comentarios del negociador principal de la OLP, que dijo que "en vez de poner fin a la ocupación", el Primer Ministro israelí "ha propuesto una "paz económica" que intentaría regularla y gestionarla mejor. En vez de un Estado palestino viable, su visión no trasciende la de una serie de cantones desvinculados, con autonomía limitada"¹⁷.

45. Una estrategia económica renovada de Israel destinada a mejorar la calidad de vida en el territorio palestino ocupado reflejaría la incapacidad de aprender las lecciones de 40 años de ocupación. El Protocolo sobre las relaciones económicas no pudo liberar a la economía palestina de la sesgada dinámica de integración económica y separación física con que Israel ha administrado sus relaciones económicas con el territorio palestino ocupado. La esperanza de que algunos estímulos orientados a mejorar el bienestar individual que fracasaron una generación atrás puedan tener éxito hoy día no tiene en cuenta la realidad de los últimos años. La posibilidad de que la audaz promesa de desarrollo y, en último término independencia, que se hizo en Oslo pueda abandonarse por otro período de transición resulta trágica -especialmente en el contexto de la prolongada ocupación y del gran deterioro de las condiciones económicas, políticas y sociales de Palestina.

46. No resulta adecuado descartar sin más esta última estrategia económica en relación con la Autoridad Palestina. Por el contrario, corresponde a los encargados de formular las políticas examinar cuidadosamente si las lecciones de la ocupación prolongada no instan a la adopción de una iniciativa para definir una estrategia económica palestina orientada a la soberanía y la paz, no solo en vista de la inminencia de la creación de un Estado sino también del reconocimiento de que es imperativo dismantelar la ocupación para que la creación de un Estado sea viable.

¹⁷ *Washington Post* (2009). Israel retrocede ante la paz, 28 de marzo.

Los principios de viabilidad estatal y de una solución biestatal pacífica reforzarían las perspectivas de desarrollo a largo plazo. También constituirían un incentivo para la paz, ya que demostraría la disposición palestina a adoptar la política económica y los marcos jurídico e institucional conexos necesarios para lograr una solución biestatal.

47. Se precisa una transformación de la dinámica de la política económica palestina que, en lugar de obedecer a los requisitos de la ocupación, garantice la protección mediante el respeto del principio de legalidad de las normas que rigen las relaciones económicas internacionales. Si bien el marco jurídico del Protocolo sobre las relaciones económicas sigue siendo el punto de partida jurídico de cualquier reformulación de la economía palestina, no debería definir los parámetros o la reforma del marco de política necesarios para que el Estado palestino sea viable y pacífico desde el primer momento. Por el contrario, debería hacerse hincapié en otro conjunto de principios destinados a crear un espacio de política económica para un Estado palestino, y que le permitan conservar su soberanía en un mundo de interdependencia global y liberalismo de mercado. Esos principios deberían apuntar a:

- a) Restablecer la integridad territorial de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, tal como se afirma en el Protocolo sobre las relaciones económicas y es innegablemente necesario para un Estado viable;
- b) Reconocer la individualidad del territorio aduanero de Palestina, implícita en la elección hecha por Palestina en 1994, en favor de una unión aduanera con el territorio aduanero separado de Israel;
- c) Atender las necesidades especiales de un Estado de reciente independencia y asolado por la guerra que se incorpora a la comunidad de naciones, y asegurar que tenga acceso a todos los instrumentos posibles para gestionar y aumentar gradualmente su espacio de política económica, a medida que evolucionen sus necesidades de desarrollo;
- d) Empezar inmediatamente a crear las instituciones para un Estado viable, en vez de proseguir la incesante reforma de las instituciones del gobierno autónomo que funcionan atendiendo a un conjunto de promesas que siguen siendo difíciles de concretar - un proceso político que no va a ninguna parte.

48. Aunque un espacio de políticas más amplio no puede, por sí solo, proteger a la economía del impacto de la ocupación, empoderar a las instituciones nacionales (aún bajo la ocupación) es esencial para aumentar la resiliencia de las empresas y los hogares ante la crisis. La Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye un foro multilateral en el que Palestina puede traducir estos principios en una plataforma de políticas para la gestación de una economía nacional soberana. Concretamente, una de las medidas de una nueva estrategia económica palestina debería ser estudiar cuanto antes la posibilidad de que se acepte a Palestina, en su calidad de territorio aduanero independiente administrado por la Autoridad Palestina, como observador en la OMC. Este paso requeriría el apoyo de todos los miembros de la OMC, en especial los principales socios comerciales actuales y futuros que en su momento podrían orientar el proceso de adhesión.

49. Aunque llevaría años dar forma a la política económica y las instituciones del nuevo Estado, esa iniciativa otorgaría a Palestina beneficios económicos inmediatos y una cierta medida de autonomía en materia de política económica. Al refundar la autonomía nominal de la economía en un marco de reconocimiento cooperativo y multilateral, en vez de en el marco bilateral redundante y disfuncional del Protocolo sobre las relaciones económicas, Palestina puede definir una amplia plataforma de referencia y un modelo de liberalismo de mercado, transparencia y equidad. A su vez, esto contribuiría a la formación de las instituciones económicas nacionales en los ámbitos del comercio, las finanzas públicas, la política monetaria y macroeconómica, así como a una reglamentación económica de amplio alcance a la que aspiran todos los miembros de la OMC. La reorientación de las relaciones económicas entre Israel y Palestina, de carácter bilateral pero que en los hechos encubre una política unilateral, representará un incentivo para la labor de consolidación del Estado en un entorno multilateral basado en normas.

50. Esto afianzaría la adhesión de Palestina a la paz y, al mismo tiempo, respaldaría los esfuerzos para concretar un Estado viable y una soberanía efectiva. Al concentrarse en las verdaderas necesidades de la creación de un Estado, también contribuiría a aprovechar el precioso tiempo restante antes de que las realidades sobre el terreno se hayan transformado de manera demasiado drástica. Es hora de que las relaciones económicas entre Israel y Palestina pasen de un paradigma de ocupación y negación de la soberanía a uno de paridad entre socios en un marco multilateral de cooperación pacífica.

IV. ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

A. Marco y objetivos

51. Sobre la base de la experiencia de la secretaría en su conjunto, y en estrecha colaboración con la Autoridad Palestina, el programa de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino procura apoyar la labor de reforma y desarrollo de Palestina en las cuatro esferas siguientes: a) políticas y estrategias comerciales; b) facilitación del comercio y logística; c) finanzas y desarrollo, y d) empresas, inversiones y política de la competencia. El programa está en constante evolución para responder a las necesidades que van surgiendo en la economía palestina y abarca actividades multifacéticas de asesoramiento, capacitación y fortalecimiento institucional, concebidas para equilibrar las intervenciones inmediatas con los objetivos estratégicos de desarrollo nacional.

52. El año pasado se procedió a una nueva consolidación del programa para proporcionar lo antes posible una repuesta a la profundización de la crisis económica en Gaza y a los retos de desarrollo de toda la economía. Esto ha comprendido la formulación de un conjunto de medidas de rehabilitación de emergencia para Gaza, y el ajuste de las actividades en curso para mantener el interés especial de crear las condiciones necesarias para la viabilidad económica y la creación de un Estado palestino.

53. Sin embargo, la aplicación del programa siguió viéndose dificultada por las restricciones a la movilidad de los pasantes y funcionarios nacionales de proyectos y al acceso de los expertos de la UNCTAD al territorio palestino ocupado. La secretaría tampoco pudo seguir adelante con las actividades proyectadas en la Franja de Gaza debido a la inestabilidad política.

54. No obstante, la UNCTAD ha logrado superar las condiciones adversas sobre el terreno y ha realizado sus actividades a un ritmo constante, prosiguiendo el desarrollo de su modo de operar selectivo y flexible. Con miras a la plena ejecución del mandato de la secretaría de prestar asistencia al pueblo palestino, la UNCTAD intensificará sus actividades de asistencia técnica para mitigar las adversas condiciones socioeconómicas y contribuir al establecimiento de un Estado palestino soberano y viable, de conformidad con el Plan de Mediano Plazo de las Naciones Unidas para el período 2009-2010, el párrafo 44 del Acuerdo de Accra y la resolución 1397 del Consejo de Seguridad.

B. Conjunto de medidas de rehabilitación de emergencia para Gaza

55. Sobre la base de su profundo conocimiento de la economía palestina y su larga experiencia como centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo, la secretaría formuló un conjunto de medidas de emergencia para contribuir a la rehabilitación de la Franja de Gaza asolada por la guerra. Las medidas constituyen un programa destinado a crear sinergias entre las necesidades de emergencia y los objetivos estratégicos de desarrollo. Las actividades han sido concebidas para aplicarse en el marco de un plan multianual que permita una adecuada secuenciación y la necesaria flexibilidad para hacer frente a acontecimientos imprevistos. Entre las actividades propuestas, elaboradas en consulta con las dependencias pertinentes de la Autoridad Palestina, figuran:

- a) El seguimiento del impacto económico de la ocupación en la pobreza y las posibilidades de establecer un Estado palestino viable y soberano;
- b) Intervenciones de respuesta a necesidades inmediatas: reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y comercio de productos básicos, facilitación del comercio, y rehabilitación y desarrollo de empresas;
- c) Actividades dirigidas a objetivos a mediano y largo plazo en las esferas de la política comercial, los polígonos industriales y empresariales, y la promoción y retención de la inversión.

56. La UNCTAD cooperará con otros organismos de las Naciones Unidas y con instituciones internacionales y regionales para buscar financiación para el programa propuesto.

C. Actividades operacionales en curso

57. Se hicieron avances en la aplicación del proyecto de la Cuenta para el Desarrollo relativo a la promoción de políticas económicas y comerciales subregionales orientadas al crecimiento para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 8 en el territorio palestino ocupado y otros cinco países árabes. Se ha constituido el equipo de expertos para el proyecto y se prepararon seis documentos de política nacionales para debatir en el primer taller, que se realizará en Beirut en junio de 2009.

58. La aplicación del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA), destinado a modernizar la aduana palestina ha registrado notables avances desde 2008. Abarca los procedimientos de aduanas, la tecnología de la información, el fomento de la capacidad, la formación y las aplicaciones del sistema. En preparación de la plena aplicación del sistema en

todas las oficinas de aduana, se configuró y empezó a aplicar el nuevo SIDUNEA Mundo en junio de 2009. Sin embargo, el bloqueo de Gaza ha confinado estos avances a la Ribera Occidental. El personal del proyecto está listo para extender el sistema a Gaza una vez que mejore la situación política.

59. Para octubre de 2008, la secretaría había finalizado con éxito el proyecto de establecimiento del Consejo Palestino de Cargadores. Como se dijo en el informe final, se lograron los objetivos del proyecto. El Consejo es una dinámica institución del sector privado que se ocupa de facilitar el comercio de Palestina, y cuenta con una dedicada junta directiva. La secretaría sigue cooperando con la nueva institución en función de las necesidades.

60. Prosigue la coordinación con el Ministerio de Economía Nacional para apoyar los esfuerzos de la Autoridad Palestina con miras a la integración en el sistema multilateral de comercio. Se está examinando la posibilidad de realizar actividades de fomento de la capacidad, formación y asesoramiento para evaluar las ventajas de llegar a un consenso nacional sobre el proceso de adhesión a la OMC y para establecer mecanismos de consulta con tal fin.

61. La UNCTAD se mantiene en contacto con el Ministerio de Finanzas para considerar la posibilidad de reanudar las actividades del proyecto de Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), que se suspendió debido a la falta de fondos.

62. La ejecución del proyecto de seguimiento (fase II) del Programa de retención de inversiones y el proyecto de apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (EMPRETEC Palestina) sigue suspendida debido a la falta de financiación.

D. Movilización de recursos, coordinación, y armonización

63. Tanto la formulación como la ejecución del programa de asistencia de la secretaría al pueblo palestino se han coordinado con las actividades pertinentes del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), el Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados, el PNUD, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la OIT, el Banco Mundial y el FMI, así como las instituciones nacionales de la sociedad civil. El PNUD ha seguido prestando a la UNCTAD servicios indispensables de apoyo logístico y de enlace sobre el terreno.

64. El programa se ha visto favorecido por la generosa ayuda extrapresupuestaria de la Comisión Europea y la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Sin embargo, el déficit de financiación dificulta el aprovechamiento de los logros y de las asociaciones de la secretaría. Hoy más que nunca, la labor en esa esfera requiere ayuda extrapresupuestaria previsible y amplia.
