



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
23 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo 65° período de sesiones (segunda parte)

Ginebra, 1 a 4 de octubre de 2018

Tema 6 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

Las perspectivas económicas son poco halagüeñas debido a unos horizontes políticos caracterizados por el riesgo y unas tendencias desfavorables en el ámbito de la ayuda, la reconstrucción de Gaza y la expansión del consumo financiada a crédito. El ingreso real per cápita en el Territorio Palestino Ocupado disminuyó en 2017. La unión aduanera del Protocolo de París representa un gran obstáculo para el desarrollo palestino. Eliminar el déficit presupuestario totalmente no restablecería la balanza comercial y podría ser contraproducente por motivos fiscales. El Territorio Palestino Ocupado presenta una de las mayores tasas de desempleo del mundo y las mujeres y los jóvenes se ven desproporcionadamente afectados por la crisis del empleo. La construcción de asentamientos ilegales israelíes y el proceso de anexión de tierras palestinas se aceleró. Gaza sigue sumida en una senda de reversión del desarrollo y una crisis humanitaria cada vez más grave. Una gran crisis de la electricidad en ocasiones limita el suministro a los hogares a apenas dos horas diarias y obstaculiza la prestación de servicios básicos. Pese al llamamiento de la UNCTAD para que se promoviera el desarrollo en el Territorio Palestino Ocupado, el apoyo de los donantes disminuyó al tiempo que se afianzó la ocupación.

* Las denominaciones empleadas en este documento, los mapas y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. De acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, se entiende que la expresión Territorio Palestino Ocupado o territorios palestinos ocupados se refiere a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Nacional Palestina. Las referencias al "Estado de Palestina" concuerdan con la visión expresada en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad y la resolución 67/19 (2012) de la Asamblea General.

** Este informe no debe ser citado por la prensa antes de las 17.00 horas (hora media de Greenwich) del 12 de septiembre de 2018.



La UNCTAD sigue respondiendo a las complejas necesidades de la economía palestina. Sin embargo, la obtención de recursos es fundamental para que la UNCTAD pueda aumentar su asistencia al pueblo palestino y cumplir el párrafo 55 dd) del Maafikiano de Nairobi y las resoluciones de la Asamblea General en que se le pide que evalúe el costo económico de la ocupación israelí e informe al respecto.

I. Un crecimiento anémico y la mayor tasa de desempleo del mundo

1. La constreñida economía del Territorio Palestino Ocupado continuó registrando unos resultados deficientes en 2017. Desde un valor de referencia bajo, el PIB aumentó un 3%, lo que se tradujo en una nueva disminución de los ingresos per cápita. El PIB creció un 4% en la Ribera Occidental, pero se contrajo un 0,3% en Gaza, lo que supuso una caída del PIB per cápita del 4% en la maltrecha Franja. Los principales motores de la economía fueron la construcción, el comercio mayorista y minorista y los servicios. La agricultura se contrajo un 11%.

2. Los malos resultados económicos se deben a las medidas restrictivas impuestas por la Potencia ocupante. Según estimaciones prudentes del Banco Mundial en World Bank (2017), la eliminación de las restricciones israelíes podría suponer un aumento del crecimiento anual del PIB de hasta un 10%. En Gaza, el levantamiento del bloqueo económico podría generar un crecimiento acumulativo adicional de en torno al 32% de aquí a 2025. Cierta flexibilización de la lista de productos de doble uso podría generar por sí sola un crecimiento adicional del 6% en la Ribera Occidental y un 11% en Gaza en 2025. En cambio, la persistencia del *statu quo* significa que el crecimiento no será muy superior al 3%, a lo que se suma una constante disminución de los ingresos per cápita y unas tasas de desempleo extremadamente altas.

3. La inversión no solo se ve limitada por las restricciones vigentes, sino también por la posibilidad de que estas se endurezcan o aumenten. En un entorno tan inestable y arriesgado, pocos inversores destinarán grandes cantidades de capital a las manufacturas u otros sectores sensibles a las restricciones israelíes. La inversión que perdura se dirige por tanto a las microempresas y las pequeñas empresas orientadas a los servicios, caracterizadas por su escasa capacidad de generación de empleo, poca productividad, falta de dinamismo tecnológico y limitado margen de expansión. Esta dinámica supone que el 90% del total de los establecimientos en el Territorio Palestino Ocupado son pequeñas empresas con menos de 4 empleados, mientras que solo el 1% de las empresas emplean a más de 20 trabajadores.

4. Las perspectivas económicas son poco halagüeñas debido a unos horizontes políticos negativos y a tendencias desfavorables por cuanto respecta a los tres principales factores que han sustentado el crecimiento económico en los últimos años: el apoyo de los donantes, la reconstrucción de Gaza y la expansión del crédito al consumo público y privado. Las perspectivas se han ensombrecido aún más debido a la aceleración de la confiscación de tierras y recursos productivos y a una dinámica regional desfavorable en el Oriente Medio.

A. Expansión de la ocupación y disminución del apoyo de los donantes

5. El Gobierno del Estado de Palestina prosiguió sus reformas fiscales bajo condiciones político-económicas sumamente desfavorables. Mantuvo los esfuerzos que llevaba tiempo realizando para controlar los gastos y mejorar los ingresos y logró reducir el déficit del 27% del PIB en 2006 al 8% en 2016 y 2017 (cuadro 1).

6. En 2017, los ingresos netos disminuyeron, aunque ello se debe únicamente a un elevado valor de referencia en 2016 generado por recaudaciones puntuales¹. Excluyendo los pagos puntuales, los ingresos de 2017 habrían aumentado un 8% y el gasto total (desarrollo incluido) habría disminuido, pasando de un 35% del PIB en 2016 a un 33%.

¹ Derechos de licencia de telecomunicaciones por valor de 145 millones de dólares y dos pagos por un total de 300 millones de dólares efectuados por Israel como compensación parcial por la fuga de ingresos fiscales en relación con los sellos de salud, los gravámenes de equiparación, los derechos de salida en frontera y el impuesto sobre el valor añadido (UNCTAD (2017b)).

7. La separación administrativa de Gaza de la Ribera Occidental agravó la crisis de gobernanza, fragmentó el Territorio Palestino Ocupado y dificultó la prestación de servicios públicos. Gaza, bajo bloqueo económico desde 2007, sigue siendo una fuente de presión fiscal. Ha aportado menos del 10% de los ingresos públicos, mientras que ha absorbido entre un 30% y un 40% del gasto total. Baste citar como ejemplo que en 2016 los ingresos públicos de Gaza rondaron los 300 millones de dólares, mientras que su gasto alcanzó los 1.500 millones de dólares. En ese mismo año, el presupuesto de la Ribera Occidental registró un pequeño superávit y en 2017 se aproximó al equilibrio. En otras palabras, el presupuesto global del Estado de Palestina habría estado equilibrado si no fuera por la situación en Gaza y el prolongado bloqueo económico.

B. La comunidad internacional debería promover el desarrollo en el Territorio Palestino Ocupado

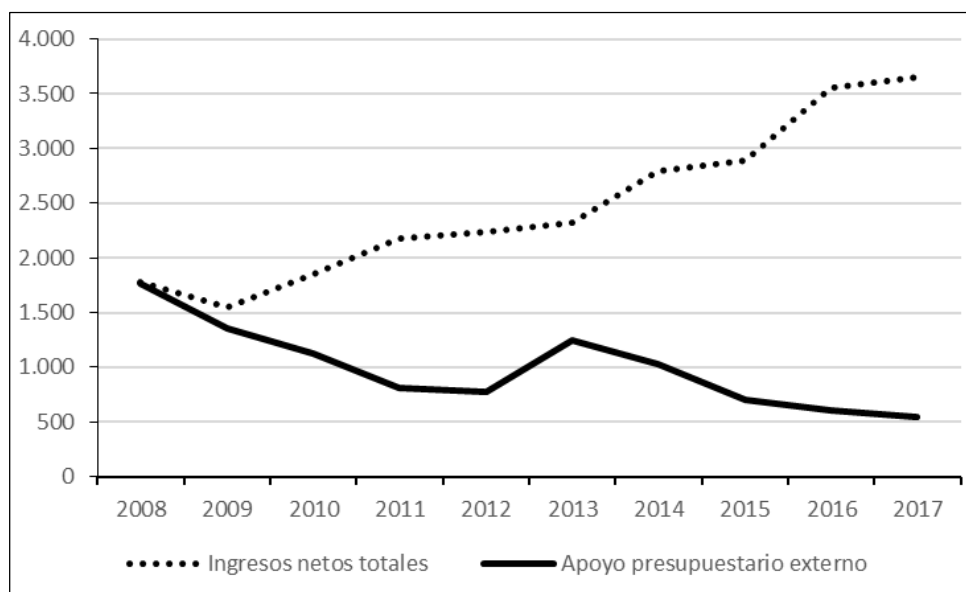
8. En UNCTAD (2018) se explica cómo la ocupación y la apropiación de tierras y recursos que viene sufriendo el pueblo palestino desde hace medio siglo lo han empobrecido y le han negado su derecho al desarrollo. Tanto Israel como la comunidad internacional tienen la obligación, en virtud del derecho internacional, de abstenerse de todo acto que obstaculice el desarrollo y de adoptar medidas de acción afirmativa para fomentar el desarrollo en el Territorio Palestino Ocupado.

9. Desde hace tiempo existe un consenso en cuanto a que el desarrollo sostenible en el Territorio Palestino Ocupado exige tres pilares: a) Israel debe aligerar las restricciones sobre la economía palestina; b) los donantes deben seguir participando y mejorando el alcance y la calidad de la ayuda; y c) el Gobierno del Estado de Palestina debe llevar a cabo reformas para facilitar el crecimiento. Sin embargo, por cuanto se refiere a estos tres requisitos para el desarrollo cabe señalar que Israel no ha aligerado las restricciones y que la trayectoria de los donantes ha sido desigual; el Estado de Palestina, por su parte, ha hecho grandes esfuerzos para facilitar el crecimiento.

Gráfico 1

Ingresos públicos palestinos y apoyo presupuestario

(En millones de dólares)



Fuente: Oficina Central Palestina de Estadística.

10. Pese al llamamiento de la UNCTAD para que la comunidad internacional asumiera su responsabilidad de promover el desarrollo en el Territorio Palestino Ocupado, se mantuvo la tendencia a la baja en el apoyo de los donantes; las atrevidas y exitosas reformas fiscales llevadas a cabo por el Estado de Palestina no se vieron correspondidas por un compromiso positivo de los donantes (gráfico 1). En 2017, el apoyo presupuestario de

los donantes se redujo en un 10,5% con respecto a los niveles de 2016. El apoyo internacional total fue de 720 millones de dólares, solo un tercio de los 2.000 millones de dólares aportados en 2008. En el mismo período, el apoyo presupuestario pasó de 1.800 millones de dólares a 544 millones de dólares, lo que supuso una disminución del 70%. El creciente peso de la ocupación, los recortes en la ayuda exterior y una fuerte reducción del margen fiscal limitan la capacidad del Estado de Palestina para proseguir con las iniciativas de construcción del Estado y las tareas básicas de Gobierno, incluida la prestación de servicios públicos vitales.

11. Aludiendo a informes y estudios de la UNCTAD, United Nations (2018) indica que se siguen fugando recursos fiscales palestinos hacia Israel por un valor aproximado de 300 millones de dólares anuales debido a la fórmula por la cual el Gobierno de Israel recauda los impuestos sobre el comercio internacional palestino en nombre del Gobierno palestino para luego transferir los ingresos derivados de dichos impuestos. Incluso dentro del desequilibrado marco del Protocolo de París, el Gobierno del Estado de Palestina señaló varias medidas que podían reducir el goteo constante de ingresos palestinos a las arcas israelíes.

Cuadro 1

Economía del Territorio Palestino Ocupado: indicadores fundamentales

| | 1995 | 1999 | 2002 | 2006 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017* |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Resultados macroeconómicos | | | | | | | | |
| Crecimiento del producto interno bruto real (porcentaje) | 7,1 | 8,3 | -12,5 | -3,9 | 8,1 | 3,4 | 4,7 | 3,1 |
| Producto interno bruto nominal (millones de dólares) | 3 283 | 4 271 | 3 556 | 4 910 | 8 913 | 12 673 | 13 426 | 14 498 |
| Ingreso nacional bruto (millones de dólares) | 3 723 | 5 025 | 3 775 | 5 333 | 9 512 | 14 385 | 15 322 | 16 490 |
| Ingreso nacional bruto disponible (millones de dólares) | 4 122 | 5 398 | 4 826 | 6 624 | 11 503 | 15 807 | 16 731 | 18 309 |
| Producto interno bruto nominal per cápita (dólares) | 1 427 | 1 553 | 1 182 | 1 449 | 2 339 | 2 864 | 2 957 | 3 097 |
| Ingreso nacional bruto nominal per cápita (dólares) | 1 618 | 1 827 | 1 255 | 1 573 | 2 496 | 3 251 | 3 375 | 3 522 |
| Crecimiento del producto interno bruto real per cápita (porcentaje) | -0,2 | 4,8 | -15,0 | -6,8 | 5,0 | 0,4 | 2,1 | 0,0 |
| Crecimiento del ingreso nacional bruto per cápita (porcentaje) | 0,7 | 4,6 | -16,4 | -5,0 | 2,2 | 2,0 | 1,4 | -1,0 |
| Población y mano de obra | | | | | | | | |
| Población (millones) ^a | 2,34 | 2,96 | 3,23 | 3,61 | 4,05 | 4,68 | 4,82 | 4,78 |
| Desempleo (porcentaje) | 18,2 | 12,0 | 31,2 | 23,7 | 23,7 | 25,9 | 26,9 | 27,4 |
| Empleo total (miles) | 417 | 588 | 452 | 636 | 743 | 959 | 978 | 997 |
| Sector público | 51 | 103 | 105 | 147 | 178 | 211 | 211 | 184 |
| Israel y asentamientos | 68 | 135 | 42 | 55 | 78 | 112 | 116 | 131 |
| Saldo fiscal (porcentaje del producto interno bruto) | | | | | | | | |
| Ingresos públicos descontados pagos atrasados/ingresos fiscales retenidos | 13,0 | 23,4 | 8,2 | 25,0 | 21,6 | 22,2 | 26,6 | 25,2 |
| Gastos corrientes | 15,0 | 22,1 | 28,0 | 46,4 | 34,5 | 31,7 | 32,2 | 30,6 |
| Gasto total | 25,1 | 29,3 | 34,2 | 52,1 | 39,6 | 33,5 | 34,7 | 33,1 |
| Saldo global (base compromiso) | -12,1 | -5,9 | -26,0 | -27,1 | -17,9 | -11,3 | -8,1 | -7,9 |
| Deuda pública ^b | - | 20,0 | 21,1 | 22,2 | 21,1 | 20,0 | 18,5 | 17,5 |
| Comercio exterior | | | | | | | | |
| Transferencias corrientes netas (millones de dólares) | 400 | 373 | 1 051 | 1 291 | 1 991 | 1 421 | 1 409 | 1 819 |

| | 1995 | 1999 | 2002 | 2006 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017* |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares) | 562 | 752 | 478 | 736 | 1 367 | 2 338 | 2 381 | 2 693 |
| Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares) | 2 441 | 3 364 | 2 234 | 3 683 | 5 264 | 7 538 | 7 627 | 8 067 |
| Balanza comercial (millones de dólares) | -1 879 | -2 612 | -1 756 | -2 947 | -3 897 | -5 200 | -5 246 | -5 374 |
| Balanza comercial (porcentaje del producto interno bruto) | -57,2 | -61,2 | -49,4 | -60,0 | -43,7 | -41,0 | -39,1 | -37,1 |
| Balanza comercial con Israel (millones de dólares) | -922 | -1 598 | -886 | -1 887 | -2 737 | -2 916 | -2 622 | -2 887 |
| Balanza comercial con Israel (porcentaje del producto interno bruto) | -28,1 | -37,4 | -24,9 | -38,4 | -30,7 | -23,0 | -19,5 | -19,9 |
| Comercio de la Autoridad Nacional Palestina con Israel/total del comercio de la Autoridad Nacional Palestina (porcentaje) ^c | 83,5 | 67,5 | 56,9 | 64,4 | 66,6 | 62,1 | 60,0 | 59,8 |
| Comercio de la Autoridad Nacional Palestina con Israel/total del comercio israelí (porcentaje) ^c | 4,2 | 3,8 | 1,9 | 2,2 | 2,7 | 3,6 | 3,4 | 3,4 |

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

Los datos sobre el comercio israelí proceden de la Oficina Central de Estadística de Israel.

* Estimaciones preliminares.

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

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

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

C. Una unión aduanera deficiente, desigual y perjudicial para el desarrollo

12. El marco de la política económica palestina se halla definido por la unión aduanera establecida en 1967 que luego se formalizó mediante el Protocolo de París en 1994, en virtud del cual entre Israel y el Territorio Palestino Ocupado prima el libre comercio y ambas economías comparten los mismos aranceles externos sobre el comercio con el resto del mundo. Nunca se insistirá lo bastante en las consecuencias negativas que la unión aduanera ha tenido para la economía palestina. Plantea cuatro problemas:

a) Una unión aduanera operativa debe estar formada por miembros con niveles de desarrollo similares. Una unión aduanera de dos entidades con niveles de desarrollo económico muy distintos no augura nada bueno para la parte más débil. Una economía ocupada y poco desarrollada tiene mucho que perder de una unión aduanera con una economía al nivel de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, incluso en condiciones de cooperación y buena voluntad;

b) Una unión aduanera beneficiosa exige un gran nivel de cooperación que garantice los intereses de todos los miembros por cuanto respecta a la gestión de fronteras, la relación de intercambio con el resto del mundo, la negociación de acuerdos comerciales, las políticas arancelarias y la distribución de los ingresos. En el Territorio Palestino Ocupado, las condiciones de la unión aduanera han sido fijadas unilateralmente por Israel sin tener en cuenta las muy distintas necesidades de la economía palestina;

c) La aplicación por Israel de las condiciones de la unión aduanera es selectiva;

d) Las restricciones que Israel impone a la circulación de bienes y personas palestinas inhiben la inversión e inflan los costos, anulando así la competitividad internacional de la economía palestina, lo que convierte al Territorio Palestino Ocupado en un mercado cautivo y dependiente de las importaciones, principalmente de productos israelíes.

13. Bajo el signo de la unión aduanera, el Territorio Palestino Ocupado acumuló un amplio y persistente déficit comercial, que tenía su origen en un sector de las exportaciones infradesarrollado y en la escasa capacidad de los productores nacionales de bienes exportables e importables para competir en el mercado interno y mundial. En 2017, las exportaciones palestinas representaron el 19% del PIB, mientras que las importaciones alcanzaron el 56%; el déficit comercial fue de un 37% del PIB, uno de los más elevados del mundo. El 54% del déficit comercial palestino se debió a Israel, ya que el comercio con Israel representó un 60% del total del comercio palestino (cuadro 1). Este enorme déficit se financió mediante los ingresos de los trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos, las remesas de los trabajadores expatriados y la ayuda exterior.

D. Las restricciones a la circulación fomentan la pobreza y la inestabilidad política

14. A lo largo de los años, Israel ha establecido una compleja matriz de controles sobre la economía palestina compuesta por un sistema de permisos, barricadas, montículos de tierra, trincheras y puestos de control y barreras en las carreteras, y por el muro de separación. Estas restricciones asfixian el comercio y la inversión, puesto que inflan los costos y debilitan la competitividad. Por la misma transacción, los importadores palestinos pagan el triple que los israelíes y los exportadores palestinos el doble que los israelíes (World Bank, 2017). Según Arnon and Bamya (2015), las restricciones y los obstáculos al comercio supusieron una pérdida de productividad agrícola de entre un 34% y un 45%.

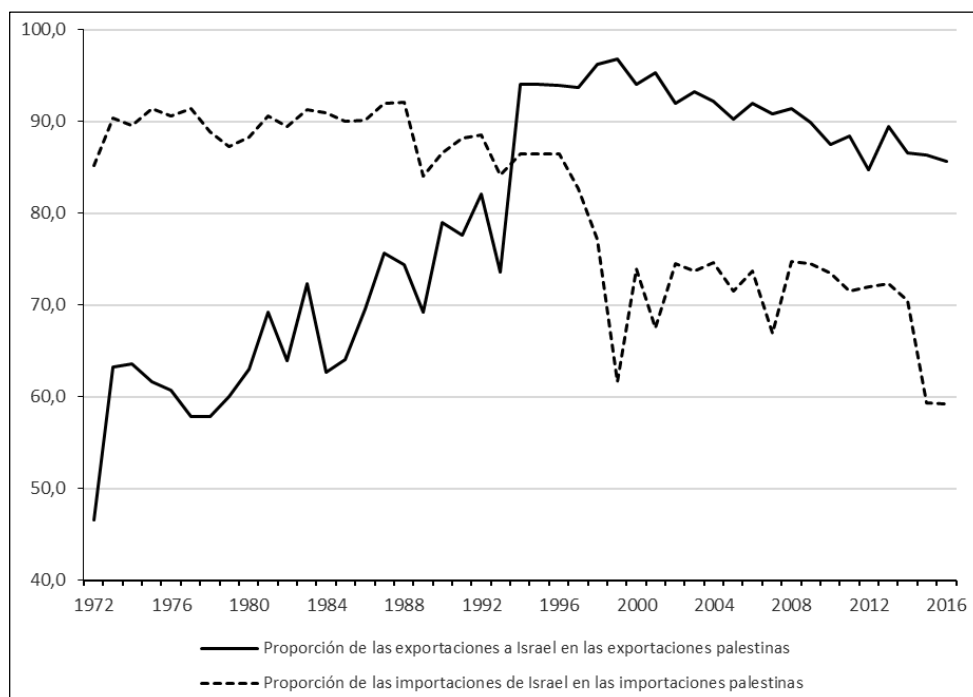
15. Otro gran obstáculo para las actividades productivas es la lista de productos civiles de doble uso que Israel no permite importar a los palestinos debido a su posible aplicación militar. En la lista figuran maquinaria civil, repuestos, fertilizantes, productos químicos, equipos médicos, aparatos electrónicos, equipos de telecomunicaciones, metales, tubos de acero, fresadoras, equipos ópticos y ayudas a la navegación. La lista va mucho más allá de los materiales de doble uso reconocidos a nivel internacional (World Bank, 2018). Los efectos de esta prohibición repercuten en todos los sectores de la economía.

16. La prohibición obliga a los productores a elegir entre abandonar su actividad o utilizar insumos caros y tecnologías desfasadas y menos eficientes, con las lógicas consecuencias en materia de competitividad y rentabilidad. Las empresas capaces de seguir funcionando se encuentran bajo la presión de tener que reducir los salarios para compensar el incremento de los costos y la pérdida de productividad. Amodio *et al.* (2017) cuantifican los efectos de la lista de productos de doble uso, que cifran para la Ribera Occidental en un 5% de su PIB. También llegan a la conclusión de que las condiciones de los mercados de trabajo locales empeoran de manera excepcional en las zonas en que la producción y el empleo dependen en mayor medida de los insumos prohibidos por las restricciones de la lista de doble uso. El consiguiente deterioro de los salarios y el empleo hace que sea menor el costo de entrar en conflicto y por lo tanto aumenta la inestabilidad política.

E. Desviación del comercio palestino hacia mercados israelíes desfavorables

17. Las restricciones aplicadas al comercio palestino establecen importantes barreras no arancelarias y desvían el comercio palestino de unos mercados mundiales competitivos hacia los menos favorables mercados israelíes con un costo significativo para los productores y los consumidores palestinos. Las importaciones del Territorio Palestino Ocupado procedentes de Israel están dominadas por mercancías en cuya exportación Israel no tiene una ventaja comparativa particular, es decir que se pueden conseguir por menos en otros mercados. Incluso en sus tratos con terceros países, los comerciantes palestinos a menudo se ven obligados a acceder a los mercados extranjeros por medio de intermediarios israelíes, sistema que consume los recursos económicos palestinos. El elevado grado de desviación del comercio se refleja en que, entre 1972 y 2017, Israel absorbió el 79% del total de las exportaciones palestinas y el 81% de las importaciones. La concentración del comercio con Israel, ilustrada en el gráfico 2, refleja el aislamiento del Territorio Palestino Ocupado con respecto a los mercados mundiales.

Gráfico 2
Proporción del comercio internacional palestino correspondiente a Israel
 (En porcentaje)



Fuente: Oficina Central Palestina de Estadística y UNCTAD.

18. El hecho de que Israel exporte tanto al Territorio Palestino Ocupado como a Chipre, Egipto, Grecia, Jordania y Turquía juntas, pese a que el PIB total de estos países es más de cien veces el del Territorio Palestino Ocupado (World Bank, 2017), da una idea del grado de cautividad vigente. En condiciones comerciales normales, las exportaciones israelíes al Territorio Palestino Ocupado serían una mínima parte de lo que son, y los palestinos ganarían más con las exportaciones y pagarían menos por las importaciones. Urge sustituir la unión aduanera consagrada en el Protocolo de París por un nuevo marco que otorgue control al Estado de Palestina sobre su territorio aduanero, sus fronteras y sus políticas comerciales e industriales como primer paso para romper el ciclo de reversión del desarrollo.

F. Las mujeres y los jóvenes, desproporcionadamente desposeídos por causa de la ocupación

19. El pueblo palestino sufre una crisis persistente de desempleo y pobreza que nace de su incapacidad para aprovechar sus activos productivos, humanos y naturales. Como reflejo del escaso crecimiento del PIB, el desempleo pasó de un 26,9% en 2016 a un 27,4% en 2017; un 18% y un 44% en la Ribera Occidental y Gaza, respectivamente. Si bien el Territorio Palestino Ocupado presentaba la mayor tasa de desempleo del mundo (International Labour Organization, 2018), la situación habría sido mucho peor de no ser por el empleo en Israel y los asentamientos, lo que resulta problemático; la tasa de participación en la fuerza de trabajo del 44%, es una de las más bajas del mundo.

20. La escasez de empleos en el Territorio Palestino Ocupado obliga a miles de trabajadores a buscar empleo en Israel y los asentamientos. La dependencia de Israel se muestra en el hecho de que el 20% de la población palestina ocupada en la Ribera Occidental desarrolla su actividad en el mercado de trabajo de Israel y los asentamientos; en 2017, la fuerza de trabajo palestina empleada allí aumentó un 11,5%. La expansión del empleo palestino en Israel y los asentamientos representa una oportunidad para los productores israelíes en los sectores intensivos en mano de obra, mientras que repercute negativamente en la competitividad y la capacidad de exportación de la economía palestina.

(Bank of Israel, 2014). Además, según la Oficina Internacional del Trabajo (International Labour Organization (2018)), quienes trabajan en Israel y los asentamientos atraviesan múltiples dificultades, abusos y circunstancias de vulnerabilidad, explotación y discriminación. El número de accidentes mortales y lesiones profesionales en el ámbito de la construcción figura entre los más elevados de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

21. Las desfavorables condiciones del mercado de trabajo afectan de manera desproporcionada a las mujeres y los jóvenes. La mitad de los palestinos menores de 30 años están desempleados, y un tercio de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad “no cursan estudios, no están empleados ni reciben capacitación”. La exclusión de las mujeres se manifiesta en que su tasa de participación en la fuerza de trabajo es de apenas un 19%, frente al 71% en el caso de los hombres, pese a que las mujeres palestinas cuentan con una buena educación a nivel internacional y regional. Según indica la Organización Internacional del Trabajo (International Labour Organization (2017; 2018)), las mujeres son más vulnerables a las humillantes medidas de seguridad que se aplican en los puestos de control israelíes, los actos de violencia de los colonos y los largos trayectos hasta el lugar de trabajo. Asimismo, el vínculo entre la educación y el empleo se está debilitando, ya que las mujeres con estudios universitarios de primer ciclo o superiores, a diferencia de los hombres, experimentan mayores niveles de desempleo.

G. La expansión de los asentamientos como anexión progresiva en la Ribera Occidental

22. El Consejo de Seguridad, en su resolución 2334 de 23 de diciembre de 2016, afirma que el establecimiento de asentamientos por parte de Israel en el territorio palestino “no tiene validez legal” y constituye una “flagrante violación” del derecho internacional, y recuerda la obligación de Israel de poner fin de inmediato a las actividades de asentamiento y respetar plenamente sus obligaciones jurídicas en virtud del Cuarto Convenio de Ginebra. Asimismo, en su décimo período extraordinario de sesiones de emergencia sobre las medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental ocupada y el resto del Territorio Palestino Ocupado, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 21 de diciembre de 2017, la resolución A/ES-10/19 sobre el estatuto de Jerusalén. En dicha resolución, la Asamblea General “afirma que todas las decisiones y los actos que pretendan haber modificado el carácter, el estatuto o la composición demográfica de la Ciudad Santa de Jerusalén no tienen efecto jurídico alguno, son nulos y sin valor y deben revocarse en cumplimiento de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y, a este respecto, exhorta a todos los Estados a que se abstengan de establecer misiones diplomáticas en la Ciudad Santa de Jerusalén, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 478 (1980) del Consejo”.

23. Pese a las diversas resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas, la construcción de asentamientos ilegales se aceleró en 2017 y 2018. Durante los tres primeros trimestres de 2017, se aprobó la construcción de 10.000 nuevas viviendas, lo que vino a duplicar con creces las cifras totales de 2016. A principios de 2018, se autorizó la edificación de 5.000 viviendas en asentamientos ya existentes o para la creación de asentamientos nuevos (United Nations, 2017a y 2018). La expansión de los asentamientos se combina con la incesante destrucción de bienes palestinos como proyectos de electrificación, escuelas y propiedades residenciales. Entre 2009 y mediados de 2017, Israel demolió más de 4.000 estructuras de titularidad palestina y 236 estructuras financiadas por la Unión Europea en la zona C (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2017; Dajani and Lovatt, 2017).

24. Varios órganos de las Naciones Unidas, entre otros la Corte Internacional de Justicia, expresaron inquietud en relación con la anexión. En 2004, la Corte dictó una opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la edificación del muro de separación de 712 km. Pese a “las seguridades dadas por Israel de que la construcción del muro no equivale a una anexión y de que se trata de una medida temporal”, la Corte manifestó su temor de que “el trazado del muro prejuz[gue] sobre la futura frontera entre Israel y Palestina”, y de que “Israel pueda decidir integrar los asentamientos y sus medios de acceso”. Así pues, la Corte “considera que la construcción del muro y su régimen

conexo crean un 'hecho consumado' en razón de que podrían muy bien llegar a ser permanentes, en cuyo caso, y pese a la caracterización formal del muro por Israel, ello equivaldría a una anexión *de facto*". Pese a las advertencias de la Corte Internacional de Justicia, la anexión sigue adelante. Como evidencia de la anexión progresiva de amplios sectores de la zona C en la Ribera Occidental, cabe indicar que la Potencia ocupante:

a) Ha organizado el traslado regular de población israelí a los asentamientos y ha obligado a la población palestina a abandonar la zona. En 2018, 611.000 israelíes viven en 250 asentamientos en la Ribera Occidental ocupada, incluida Jerusalén Oriental, en contra del derecho internacional. Los colonos de la zona C son el grupo demográfico que aumenta a mayor velocidad, con una tasa de crecimiento anual de la población del 5%, frente al 1,9% en Israel y el 2,6% en la Ribera Occidental (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017);

b) Ha invertido más de 19.000 millones de dólares en la construcción de asentamientos e infraestructuras conexas (Dajani and Lovatt, 2017);

c) Ha ampliado su jurisdicción nacional a los colonos, mientras que los palestinos están sometidos a leyes militares distintas y cuentan con derechos y garantías más limitadas;

d) Ha impuesto continuamente medidas económicas, sociales, políticas y administrativas que consolidan la integración de los asentamientos en el sistema estatal israelí.

25. La zona C sigue estando prácticamente vedada al Gobierno, los productores y los inversores palestinos, si bien representa más del 60% de la Ribera Occidental y contiene los recursos naturales más valiosos. De conformidad con el discriminatorio régimen urbanístico vigente, los palestinos solo pueden solicitar permisos de construcción en un 1% de la zona C, y la tasa de autorización es de menos del 4% (United Nations, 2018). Estas restricciones obligan a los palestinos a construir sin licencia, lo que los expone a un riesgo real de demolición, desalojo, pérdida patrimonial o desplazamiento.

H. La reversión del desarrollo de Gaza se acelera

26. Gaza ha estado bajo ocupación israelí los últimos 51 años. La ocupación no terminó con la separación unilateral de Israel en 2005, ya que, salvo en los 12 km de la frontera con Egipto, Israel mantuvo el control sobre las fronteras de Gaza por tierra, mar y aire. Unos 2 millones de personas viven actualmente bajo un bloqueo total, confinadas a una franja con una superficie de 365 km² y la tercera mayor densidad de población del mundo.

27. El bloqueo, que se halla en su undécimo año, ha destrozado la economía y la base productiva de Gaza, que se ha visto reducida a un caso humanitario profundamente dependiente de la ayuda. El último cuarto de siglo no solo se ha perdido, sino que también ha sido un período de constante reversión del desarrollo. Hace seis años, las Naciones Unidas (United Nations (2012)) advirtieron de que, a menos que se invirtieran las tendencias vigentes, Gaza dejaría de ser un lugar apto para la vida humana en 2020. Desde entonces, todos los indicadores socioeconómicos se han deteriorado. Los esfuerzos de revitalización han sido débiles y todas las intervenciones se han centrado necesariamente en la reconstrucción y la ayuda humanitaria, lo que ha dejado pocos recursos para el desarrollo o la recuperación de la base productiva.

28. La capacidad productiva de Gaza ha sido completamente aniquilada por tres grandes ataques militares y un devastador bloqueo por aire, mar y tierra. Según el Fondo Monetario Internacional (Monetary Fund (2017)), el ataque militar israelí de 2008-2009 destruyó cerca de un 60% del capital total de Gaza, y el ataque de 2014 destruyó un 85% del capital restante. La gran incertidumbre política y las restricciones sobre el comercio y las actividades productivas siguen impidiendo nuevas inversiones compensatorias.

29. Las restricciones de las actividades económicas hacen que la inversión que queda se dirija a la construcción y los servicios, sectores que ofrecen poca productividad y poco empleo y son menos dinámicos. La construcción atrae buena parte de la inversión, mientras

que la ayuda humanitaria y la reconstrucción de los bienes destruidos por las operaciones militares israelíes dominan la economía de Gaza. Desde 1994, la contribución de la actividad manufacturera y agrícola al PIB de Gaza se redujo a la mitad (8% y 5%, respectivamente). El crecimiento ha ido dependiendo cada vez más del consumo privado y público financiado por la ayuda. Desde entonces, la contribución del consumo al crecimiento del PIB ha sido del 80%, las exportaciones netas han aportado únicamente un 2% y la inversión ha tenido una contribución negativa de -6% (World Bank, 2018).

30. El sector agrario se ha visto limitado por las restricciones a la importación de insumos básicos, fertilizantes, productos químicos y pesticidas. Los espacios designados como zonas de acceso restringido en las tierras cerca de la frontera israelí y en el mar de Gaza privan a los productores de hasta un 35% de las tierras agrícolas y un 85% de las zonas de pesca. La zona de pesca a la que pueden acceder los habitantes de Gaza era de entre 3 y 6 millas náuticas, en lugar de las 20 millas náuticas establecidas en los Acuerdos de Oslo. Estas restricciones dificultan el empleo y la subsistencia de los 35.000 pescadores de Gaza y privan al resto de la población de una fuente de alimento muy necesaria.

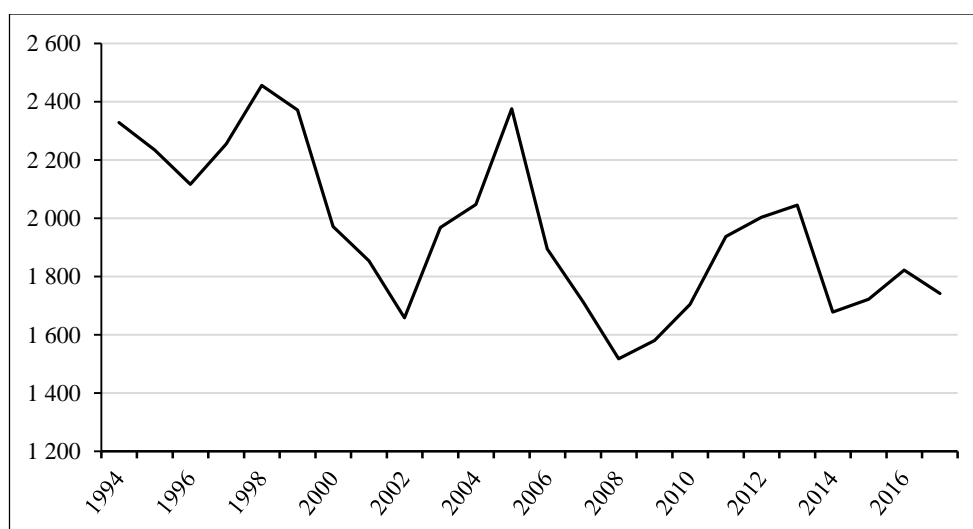
I. Gran crisis energética, hídrica y de las aguas residuales y graves condiciones humanitarias

31. Gaza tiene la tercera mayor densidad de población del mundo y podría ocupar un lugar mucho peor en la clasificación si se tuvieran en cuenta las restricciones de la construcción, a una distancia de entre 300 y 1.000 metros de la frontera con Israel. Desde 2012, la población de Gaza aumentó en 300.000 personas, mientras que el PIB real per cápita disminuyó un 13% hasta 1.742 dólares en 2017². Hoy los ingresos reales del ciudadano medio de Gaza son aproximadamente un 30% más bajos que en 1999. Asimismo, en 1994 y 2005, Gaza y la Ribera Occidental tenían el mismo PIB real per cápita, mientras que actualmente el de Gaza es un 60% del de la Ribera Occidental. En otras palabras, el bloqueo supone un impuesto adicional sobre la renta de la población de Gaza del 40%.

Gráfico 3

Gaza: PIB real per cápita (1994-2017)

(En dólares de los Estados Unidos a precios constantes de 2015)



Fuente: Oficina Central Palestina de Estadística.

32. La destrucción de la base productiva ha relegado a Gaza a la pobreza y se ha traducido en una situación de inseguridad alimentaria para la mitad de la población, pese a que el 80% de sus habitantes reciben asistencia social. La larga presión y privación de los derechos humanos y los derechos sociales y económicos fundamentales ha pasado factura

² En dólares de los Estados Unidos a precios constantes de 2015.

al tejido cultural, social y psicológico de Gaza, como evidencian los múltiples casos de trauma, trastorno por estrés postraumático, desesperanza, suicidio y drogadicción. En 2017, 225.000 niños (más del 10% de la población) necesitaron apoyo psicosocial (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017).

33. Otro gran problema para la economía es la escasez de electricidad. El suministro apenas cubre un tercio de la demanda diaria de entre 450 y 500 megavatios. Pese al aumento de la demanda debido a las necesidades de reconstrucción, a principios de 2018 la planta de generación de Gaza tan solo respondía a un 6% de la demanda, ya que funcionaba a menos de un quinto de su capacidad de 140 megavatios por falta de combustible y piezas de importación. La necesidad de invertir en generación se hace evidente ante la creciente demanda de electricidad, que podría duplicarse en 2030 o mucho antes si la menguada actividad productiva puede reanudarse y se permite un funcionamiento normal de la economía.

34. A principios de 2018, los hogares recibían en promedio dos horas de electricidad al día, y los cortes siguen afectando gravemente la vida diaria, ya que paralizan las actividades productivas y obstaculizan la prestación de servicios básicos. Los cortes ponen en peligro el funcionamiento y el mantenimiento de delicados equipos médicos, como los monitores cardíacos, las incubadoras y las máquinas de resonancia magnética (Al-Haq, 2017). Los productores, proveedores de atención de la salud y otros servicios se ven muy afectados por la falta de electricidad o porque se ven obligados a recurrir a generadores con un costo muy elevado.

35. La escasez de agua potable trae consigo serios problemas económicos y de salud. El acuífero costero de Gaza, su única fuente de agua dulce, se halla prácticamente agotado debido a una extracción excesiva y a la infiltración de agua de mar. Así pues, solo un 4% del agua del nivel freático en Gaza es apta para el consumo humano. En 2000, el 98% de la población tenía acceso a agua potable mediante la red de abastecimiento público, pero esa proporción se redujo a menos del 10% en 2014, y la situación no ha hecho sino empeorar desde entonces. La población se ha visto forzada a optar por alternativas más caras, como las cisternas de agua y el agua embotellada, que actualmente representan el 90% del consumo de agua potable (United Nations, 2017b). Por ejemplo, el agua que se transporta en camiones no se controla, resulta menos segura y puede llegar a ser hasta 20 veces más cara que el agua distribuida mediante la red.

J. Reiteradas operaciones militares en Gaza: más destrucción y ninguna reconstrucción

36. Tras tres grandes operaciones militares realizadas desde diciembre de 2008, las iniciativas de reconstrucción de Gaza se encuentran extremadamente ralentizadas debido al incesante bloqueo y a la falta de fondos. Las restricciones a la circulación de entrada y salida de Gaza se endurecieron en 2017. Más de la mitad de los permisos a empresarios fueron cancelados y las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales tuvieron cada vez más dificultades para suministrar materiales y obtener visados para su personal internacional (United Nations, 2017a).

37. El desembolso de las contribuciones prometidas en la Conferencia Internacional de El Cairo sobre Palestina y la Reconstrucción de Gaza de 2014 se limitó a un 53%, y los desembolsos para la reconstrucción pasaron de 400 millones de dólares en 2016 a solo 55 millones de dólares en 2017 (World Bank, 2018). El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, segundo empleador de Gaza, prevé recortes en su financiación que podrían conllevar un deterioro considerable de la situación humanitaria. El Organismo brinda asistencia social al 80% de la población y opera 267 escuelas y 21 centros de salud. La disminución del apoyo de los donantes, la reducción de los salarios pagados por la Autoridad Nacional Palestina en Gaza y la falta de fondos del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina representan conjuntamente una importante crisis de la demanda agregada que vendrá a asestar un nuevo golpe a una economía que ya funciona con una extrema escasez de recursos.

38. Para lograr una recuperación económica sostenible, es preciso lo siguiente:

a) Levantar completamente el bloqueo para que la economía de Gaza pueda acceder libre y plenamente al comercio con Jerusalén Oriental, la Ribera Occidental y los mercados mundiales, y restablecer el derecho humano de la libertad de circulación con fines comerciales, médicos, recreativos y familiares;

b) La reunificación política, administrativa, fiscal y económica de Gaza con la Ribera Occidental. La comunidad internacional debería intervenir de forma decisiva y brindar un apoyo político y financiero sostenido para que la reunificación tenga lugar de manera que se ayude al Estado de Palestina a sobrellevar las consecuencias fiscales de la unificación de ambas regiones bajo un mismo marco de gobernanza;

c) Solucionar la crisis de la electricidad, con carácter prioritario, rehabilitando y modernizando la planta de generación de Gaza y obteniendo fondos para importar repuestos y combustible, así como para importar la electricidad necesaria para responder al exceso de demanda;

d) Permitir al Estado de Palestina explotar los yacimientos de gas natural descubiertos en el Mediterráneo en los años noventa.

II. Un déficit de recursos impuesto por la ocupación, no un doble déficit

39. La ocupación distorsionó la estructura de la economía y fomentó un enorme déficit de recursos, en el que la producción nacional es muy inferior a la suma del consumo y la inversión nacionales, públicos y privados (absorción interna), y persisten un déficit comercial, un déficit del ahorro y un déficit presupuestario de grandes proporciones. Entre 2010 y 2017, estos tres déficits como porcentaje del PIB fueron de un -46%, un -39% y un -17%, respectivamente.

40. Pese a la importancia de los tres déficits, la atención analítica y política se centró por completo en el menor de ellos, el déficit fiscal, y lo describió, sin evidencias, como principal causa del desequilibrio macroeconómico. El énfasis en el déficit presupuestario se suele fundamentar, explícita o implícitamente, en la teoría del doble déficit.

41. Según esta teoría, derivada del marco de contabilidad de las cuentas nacionales³, un desequilibrio presupuestario provoca un desequilibrio comercial (por cuenta corriente), donde un incremento del déficit presupuestario implica cualquier combinación de un aumento del ahorro privado, una disminución de la inversión nacional o una degradación de la balanza por cuenta corriente. Sin embargo, en el caso de las economías en una situación que no es de pleno empleo, como el Territorio Palestino Ocupado, el ajuste al cambio fiscal puede tomar un derrotero distinto y la teoría del doble déficit no tiene por qué cumplirse. La causalidad puede darse en ambas direcciones. Por ejemplo, una caída de las exportaciones, por el motivo que sea, redundaría en un aumento del déficit por cuenta corriente, lo que puede generar un desequilibrio interno por su efecto sobre la recaudación tributaria.

42. La literatura teórica, por lo tanto, no apunta a una causalidad uniforme como presupone la teoría del doble déficit. Así pues, que el déficit presupuestario impulse o no un déficit comercial es una cuestión empírica. Por ejemplo, en un estudio sobre un grupo de economías del Oriente Medio, Hashemzadeh and Wilson (2006) encuentran que no existe una relación empírica uniforme entre ambos déficits, ya que la relación depende de factores externos e internos como el sistema tributario, las pautas del comercio, los regímenes del tipo de cambio y la política monetaria.

43. En UNCTAD (2017a) se evalúa de manera empírica el modelo del doble déficit en el Territorio Palestino Ocupado y se demuestra que, entre 1968 y 2018, no existen pruebas estadísticas que confirmen que el déficit comercial fuera consecuencia de las variaciones en el déficit presupuestario. El estudio afirma que los dos déficits han sido cultivados por la estructura económica impuesta por la ocupación y que ambos son síntomas de un déficit de

³ La lógica matemática en detalle puede consultarse en UNCTAD (2017a).

recursos fomentado por una ocupación que cultiva la dependencia de las transferencias del exterior (el apoyo de los donantes y las remesas) y obliga a los trabajadores palestinos a buscar trabajo en Israel y los asentamientos.

A. La evolución histórica del doble déficit palestino

44. Entre 1967 y mayo de 1994, la economía palestina estuvo bajo el control de la autoridad militar israelí conocida como la Administración Civil. Durante este período primó una política fiscal restrictiva, el gasto se limitó a los ingresos tributarios, siempre hubo un superávit presupuestario y el gasto público fue bajo en comparación con el de los países vecinos. Por ejemplo, entre 1987 y 1991, el gasto total medio, sin contar con defensa, fue de un 24% del PIB, frente a un 37%, un 31% y un 37% en Egipto, Jordania e Israel, respectivamente.

45. Israel recaudaba (y sigue recaudando) los impuestos sobre el valor añadido, el combustible y las ventas y los derechos de aduana sobre las importaciones palestinas, vengan o no de Israel. Sin embargo, parte de los impuestos liquidados por los palestinos se ingresaban en las arcas israelíes y no formaban parte del presupuesto de la Administración Civil (World Bank, 1993). El equilibrio presupuestario que predominó a lo largo de este período, sumado a la fuga de ingresos tributarios palestinos hacia Israel, indica que, entre 1967 y 1994, el Territorio Palestino Ocupado funcionó bajo un régimen caracterizado por la compresión fiscal, las políticas fiscales contractivas y una inversión insuficiente en infraestructuras.

46. El cuadro 2 refleja la evolución de los déficits y permite hacer varias constataciones importantes. Pese al equilibrio o superávit presupuestario registrado en todo momento, el déficit comercial fue elevado (en torno al 50% del PIB) y se financió mediante grandes entradas de ingresos externos. Cabe señalar que el pequeño déficit presupuestario que hubo entre 1987 y 1988 habría sido un superávit si todos los ingresos tributarios recaudados por Israel hubieran sido transferidos a la Administración Civil. Por ese mismo motivo, los superávits de los períodos siguientes deberían haber sido más elevados de lo que figura en el cuadro 2.

Cuadro 2

Dos déficits: 1987-1991

(En porcentajes del PIB)

| | 1987/88 | 1988/89 | 1989/90 | 1990/91 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Déficit presupuestario | -1,0 | 0,1 | 0,9 | 0,0 |
| Déficit comercial | -51 | -43 | -40 | -47 |
| Ingresos externos (renta de los factores más transferencias corrientes) | 48 | 43 | 40 | 38 |
| Balanza por cuenta corriente | -3,0 | 0,0 | 0,0 | -9,0 |
| Déficit de ahorro privado | -52 | -43 | -44 | -47 |

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD y datos de World Bank (1993).

47. Entre 1994 y 2017, cabe distinguir tres subperíodos. En sus comienzos, la Autoridad Nacional Palestina heredó un débil régimen fiscal. Los ingresos tributarios eran escasos y se hallaban muy por debajo de lo que hubieran podido ser: ascendían a un 10,5% del PIB, es decir, menos de la mitad del 23,3% de Jordania, un tercio del 31,4% de Israel y cerca de la mitad del promedio de los países en desarrollo. En cuanto al gasto, la Autoridad Nacional Palestina se vio en la necesidad de compensar años de infrainversión en los servicios públicos y las infraestructuras.

48. Pese a unos comienzos difíciles, la Autoridad Nacional Palestina enderezó la situación fiscal en sus primeros cinco años. Tal como figura en el cuadro 3, el déficit ordinario entre 1995 y 2000 se limitó a un 2,2% del PIB y se convirtió en un superávit del 1,3% en 1999. El déficit presupuestario total pasó de un 12,1% del PIB en 1996 a un 5,9%

en 1999. El gasto ordinario se financió mediante los ingresos tributarios, y el apoyo de los donantes financió el desarrollo.

Cuadro 3

Tres déficits

(En porcentajes del PIB)

| | 1995-2000 | 2001-2003 | 2004-2006 | 2007-2014 | 2015-2017 |
|--|-------------|------------|--------------|--------------|-------------|
| Déficit presupuestario | | | | | |
| Ordinario | -2,2 | -15 | -2,3 | -7,3 | -6,8 |
| Total | -9,3 | -19 | -19,2 | -16,7 | -9,1 |
| Déficit comercial | -56 | -51 | -59 | -46 | -38 |
| Ingresos externos: renta de los factores más transferencias corrientes | 26 | 30 | 29 | 33 | 24 |
| Balanza por cuenta corriente | -30 | -21 | -30 | -14 | 13,3 |
| Déficit de ahorro privado | -53 | -36 | -56 | -39 | -24 |

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos de la Oficina Central Palestina de Estadística y el Ministerio de Hacienda de Palestina.

49. Sin embargo, tras la segunda intifada en 2000, la crisis fiscal se hizo crónica. El endurecimiento de las restricciones israelíes sobre las actividades económicas aceleró la reversión del superávit del presupuesto ordinario y llevó a redireccionar el apoyo de los donantes del desarrollo al apoyo presupuestario. Sin embargo, pese a las fluctuaciones del déficit presupuestario, el déficit comercial apenas registró variación alguna y siguió siendo elevado (en torno al 50% del PIB) antes y después del establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina, lo que aporta evidencias adicionales de que el modelo del doble déficit no se puede aplicar al caso palestino.

B. Dos medidas del déficit de recursos

50. Un somero examen de los datos y un test formal de causalidad de Granger no aportan datos estadísticos que sustenten la hipótesis del doble déficit. Es más realista atribuir el desequilibrio macroeconómico palestino al déficit de recursos cultivado por unas políticas de ocupación que asfixian la economía y obligan a los palestinos a buscar trabajo en Israel y los asentamientos. Los ingresos procedentes del extranjero generan un notable incremento de la demanda agregada que no se ve correspondido por un incremento de la producción nacional. Como consecuencia, se creó un desfase entre el ingreso y la producción nacional, expresado como la diferencia entre el PIB y las remesas, la ayuda y la renta neta de los factores (los ingresos de los palestinos que trabajan en Israel y los asentamientos).

51. Además, la contratación de trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos contribuye a crear una brecha en el plano laboral, que corresponde a la diferencia entre la población activa y el número de empleos nacionales y equivale al número de trabajadores desempleados más los que trabajan en Israel y los asentamientos.

52. El cuadro 4 indica que las transferencias representaron una cuarta parte del déficit de ingresos en el período 1972-1991 y fueron aumentando de manera constante tras el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina hasta llegar a representar más de tres cuartas partes del déficit de ingresos en los últimos años. Sin embargo, ese déficit alcanzó su punto álgido en los tiempos de la ocupación directa (1972-1991) y no en el último decenio, en el que grandes déficits presupuestarios se financiaron con el apoyo de los donantes.

Cuadro 4

Medidas del déficit de recursos (ingresos y mano de obra)

(En porcentaje)

| Período | Déficit de ingresos | Transferencias corrientes netas/déficit de ingresos | Tasa de desempleo | Trabajadores en Israel | Brecha laboral | Desempleo/brecha laboral |
|-----------|---------------------|---|-------------------|------------------------|----------------|--------------------------|
| 1972-1991 | 43 | 26 | 3,9 | 33,4 | 37,3 | 10 |
| 1995-2000 | 26 | 44 | 27,7 | 13,5 | 41,2 | 67 |
| 2001-2003 | 30 | 77 | 36,8 | 6,4 | 43,2 | 85 |
| 2004-2006 | 29 | 76 | 30,4 | 6,0 | 36,4 | 84 |
| 2007-2014 | 33 | 70 | 28,7 | 7,9 | 36,6 | 78 |
| 2015-2017 | 25 | 44 | 26,7 | 12,3 | 39,0 | 69 |

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos de la Oficina Central Palestina de Estadística y en World Bank (1993).

Nota: El déficit de ingresos son los ingresos procedentes del exterior como porcentaje del PIB, y las transferencias corrientes netas/déficit de ingresos son las transferencias corrientes netas como porcentaje del déficit de ingresos.

C. La transformación estructural como medio de revertir el déficit de recursos

53. Podría darse una reducción del déficit de ingresos como consecuencia de cualquier combinación de una disminución de la renta neta de los factores o las transferencias y/o un incremento del PIB. Con todo, la correlación entre el déficit de ingresos y la brecha laboral es negativa (-0,47), lo que supone que entre ambas existe una relación inversa. Ello tiene sentido si consideramos que una reducción en el empleo de los palestinos en Israel y los asentamientos se traduce en una reducción de la renta neta de los factores y puede agravar aún más el desempleo interno al provocar una caída de la demanda agregada. La reducción de las transferencias tiene los mismos efectos en el crecimiento del PIB, la demanda y el desempleo. Así pues, un déficit de ingresos menor puede dar lugar a una mayor brecha laboral, mientras que una reducción de la brecha laboral a raíz de una disminución del empleo en Israel y los asentamientos puede exacerbar el déficit de ingresos al tener un impacto negativo en el PIB.

54. El análisis que precede indica que la reducción del déficit presupuestario, o incluso su completa eliminación, no tendría por qué solventar el déficit de recursos y quizá hasta lo exacerbe al moderar el crecimiento y elevar el desempleo sin afectar al déficit comercial. Dicho de otro modo, la combinación de austeridad y “reforma” que se suele prescribir al Estado de Palestina exagera la importancia del déficit presupuestario y pasa por alto el problema principal de la economía palestina. Además, esta desacertada prescripción añade presión a las ya de por sí frágiles condiciones socioeconómicas y políticas del Territorio Palestino Ocupado.

55. Sin embargo, para ejercer un escepticismo legítimo frente al mantenimiento de la austeridad fiscal, habría que distinguir igualmente entre la pertinente racionalización del gasto público en el contexto de una reforma institucional y los clásicos programas de austeridad, que inhiben el crecimiento y pueden resultar contraproducentes incluso en términos puramente fiscales. La sostenibilidad fiscal no se alcanzará mediante una mayor austeridad, sino a través de una estrategia que otorgue prioridad al crecimiento económico, la generación de empleo y el fin de la fuga de recursos fiscales palestinos hacia Israel.

56. La estrategia de revitalización debería buscar devolver el dinamismo a los sectores agrícola y manufacturero y llevar a cabo un programa de reformas para eliminar las ineficiencias y maximizar la calidad del gasto público. Un buen punto de partida puede ser la producción de mercancías manufacturadas no duraderas que antes de la ocupación se producían a nivel nacional, como ropa, calzado, productos de cuero, bebidas refrescantes, muebles, materiales de construcción y productos farmacéuticos. Cerca del 50% de las importaciones palestinas más recientes de Israel se producían a nivel nacional.

III. Asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

A. Marco y objetivos

57. Durante más de tres decenios, la UNCTAD ha venido prestando apoyo al pueblo palestino mediante estudios orientados a las políticas, proyectos de cooperación técnica, servicios de asesoramiento y la promoción de un consenso internacional sobre sus necesidades en materia de desarrollo.

58. En 2017, la UNCTAD siguió actuando conforme al párrafo 55 dd) del Maafikiano de Nairobi, que le pide “seguir evaluando las perspectivas de desarrollo económico del Territorio Palestino Ocupado y examinando los obstáculos al comercio y el desarrollo”, y conforme al párrafo 31 m) del Mandato de Doha y a las resoluciones 72/13, 71/20, 70/12 y 69/20 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en las que se solicita a la UNCTAD que informe sobre el costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino.

59. El programa de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino tiene por objeto crear y fortalecer la capacidad institucional de los sectores público y privado palestinos para construir una economía robusta sobre la que sustentar el futuro Estado independiente de Palestina y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El programa aborda las necesidades de la economía palestina a través de las cuatro esferas siguientes:

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

B. Actividades operacionales en curso

60. Recientemente, la UNCTAD ha finalizado con éxito un proyecto de fomento de la capacidad para facilitar el comercio palestino. Uno de los principales logros del proyecto fue la creación de un programa de formación profesional con obtención de diploma, titulado “Gestión de la Cadena de Suministro”, desarrollado conjuntamente por la UNCTAD, el Ministerio de Economía Nacional, el Consejo Palestino de Cargadores y la Universidad Birzeit. El programa tiene por objeto responder a las necesidades de los exportadores, importadores, agentes de aduanas, funcionarios, jóvenes graduados, abogados y otros profesionales palestinos. En 2017, el programa recibió la acreditación del Ministerio de Educación y Enseñanza Superior.

61. La UNCTAD ofreció servicios de asesoramiento continuo al Gobierno palestino y a instituciones de los sectores público y privado, así como a organizaciones internacionales, investigadores y personas del ámbito académico.

62. En 2017, la UNCTAD prosiguió sus iniciativas de refuerzo de la capacidad de las autoridades aduaneras palestinas mediante una nueva ronda de cooperación que contó con la participación de la Autoridad Nacional Palestina y los donantes para modernizar y actualizar la versión del sistema aduanero automatizado SIDUNEA World utilizado por las autoridades aduaneras palestinas. La finalidad de la nueva intervención propuesta consiste, entre otras cosas, en fortalecer la capacidad aduanera palestina para la valoración en aduana, el análisis de riesgos y los controles posteriores al despacho de aduanas. También tiene por objeto establecer una interfaz entre SIDUNEA en el Territorio Palestino Ocupado y el sistema “global gate” utilizado en Israel para facilitar el intercambio de información comercial entre los dos sistemas en tiempo real. Esta interfaz es esencial para la sostenibilidad fiscal palestina, ya que puede asegurar el acceso oportuno del Estado de Palestina a datos comerciales exactos y completos, para así poner freno a la considerable fuga de recursos fiscales palestinos en favor de Israel.

63. Además, habida cuenta del aumento de la deuda palestina y de su creciente complejidad, la UNCTAD prosiguió el diálogo con instancias del Ministerio de Finanzas y Planificación palestino para reintroducir el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) a fin de mejorar la calidad y el alcance de la gestión de las finanzas públicas palestinas. El SIGADE puede contribuir en gran medida a mitigar el riesgo en evolución de una crisis de la deuda y a velar por que la deuda pública palestina siga siendo sostenible.

64. En 2017, la UNCTAD recibió una subvención del Gobierno de Qatar para sostener y ampliar su capacidad con miras a brindar apoyo a las iniciativas del pueblo palestino encaminadas a lograr el desarrollo sostenible y a sentar las bases de una economía sólida y eficiente que sostuviera un futuro Estado soberano de Palestina.

C. Coordinación, movilización de recursos y recomendaciones

65. En 2017 y principios de 2018, la UNCTAD siguió prestando apoyo al desarrollo al pueblo palestino en coordinación con el Gobierno del Estado de Palestina, la sociedad civil palestina, los organismos internacionales, los donantes y el Equipo de las Naciones Unidas en el país.

66. La escasez de recursos limita la capacidad de la UNCTAD para reforzar su asistencia al pueblo palestino. Por ello, se invita a los Estados miembros a que brinden su apoyo a la UNCTAD para llevar a la práctica el párrafo 55 dd) del Maafikiano de Nairobi mediante suficientes recursos para reforzar la capacidad del personal y financiar los proyectos propuestos en esta importante esfera de actividad. La UNCTAD también recomienda que se destinen recursos para mejorar las capacidades de los palestinos en el ámbito de la administración aduanera y la gestión financiera, así como para aplicar las resoluciones de la Asamblea General, que solicitan a la UNCTAD que evalúe e informe sobre el costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino.

Referencias

[Inglés únicamente]

- Al-Haq (2017). Gaza Closure Enters its Tenth Year. Available at <http://www.alhaq.org/publications/papers/GazaClousureJune2017.pdf>.
- Amodio F, Di Maio M and Baccini L (2017). Security, trade and political violence. Institute of Labour Economics. Discussion Paper No. 10819.
- Arnon A and Bamyá S, eds. (2015). *Economics and Politics in the Israeli Palestinian Conflict* (German Agency for International Cooperation).
- Bank of Israel (2014). *Trade Links between Israel and the Palestinian Authority*. Available at <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/Israel-Palestinian%20trade.pdf>.
- Dajani O and Lovatt H (2017). Rethinking Oslo: How Europe can promote peace in Israel-Palestine. European Council on Foreign Relations. Policy Brief.
- Hashemzadeh N and Wilson L (2006). The dynamics of current account and budget deficits in selected countries in the Middle East and North Africa. *International Research Journal of Finance and Economics*. 5:111–129.
- International Labour Office (2017). The situation of workers of the occupied Arab territories: Report of the Director General. Appendix. ILC.106/DG/APP.
- International Labour Office (2018). The situation of workers of the occupied Arab territories: Report of the Director General. Appendix. ILC.107/DG/APP.
- International Monetary Fund (2017). West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 31 August.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017). Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Facts and Figures. Available at https://www.ochaopt.org/sites/default/files/factsheet_booklet_final_21_12_2017.pdf.
- United Nations (2012). *Gaza in 2020: A Liveable Place?* (Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Jerusalem).
- United Nations (2017a). Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 18 September.
- United Nations (2017b). *Gaza: Ten Years Later* (United Nations Country Team in the Occupied Palestinian Territory).
- Palestine United Nations (2018). Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 20 March.
- UNCTAD (2017a). *The Occupied Palestinian Territory: Twin Deficits or an Imposed Resource Gap?* (United Nations publication, New York and Geneva).
- UNCTAD (2017b). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/64/4. 10 July.
- UNCTAD (2018). *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People and their Human Right to Development: Legal Dimensions*. (United Nations publication, New York and Geneva).
- World Bank (2018). Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. Working Paper. 19 March.
- World Bank (2017). *Unlocking the Trade Potential of the Palestinian Economy: Immediate Measures and a Long-Term Vision to Improve Palestinian Trade and Economic Outcomes*. Report No. ACS22471 (Washington, D.C.).
- World Bank (1993). *Private Sector Development*. In volume 3, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace* (Washington, D.C.).