



Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/42(1)/8
3 de julio de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
42° período de sesiones
Primera parte
Ginebra, 11 de septiembre de 1995
Tema 4 del programa provisional

ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

Evolución de la economía del territorio palestino ocupado

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

<u>Parte</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PREFACIO	1 - 4	4
I. ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN LA ECONOMIA PALESTINA (1993-1995), CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS TENDENCIAS DE LA INVERSION PRIVADA	5 - 47	6
A. Contexto político de la economía palestina	5 - 17	6
1. Aplicación de los acuerdos económicos israelo-palestinos	5 - 9	6

Las denominaciones empleadas en esta publicación 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 ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

INDICE (continuación)

<u>Parte</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I.	(<u>continuación</u>)		
A.	(<u>continuación</u>)		
2.	Perspectivas de cooperación económica palestino-árabe	10 - 11	8
3.	El nuevo marco institucional económico y social palestino	12 - 14	9
4.	Programas multilaterales y bilaterales de ayuda al desarrollo	15 - 17	10
B.	Comportamiento económico: tendencias y acontecimientos principales	18 - 28	11
C.	Rasgos más destacados de la inversión privada en la economía palestina	29 - 47	15
1.	El nuevo marco de la política económica sobre inversiones privadas	30 - 33	16
2.	Capacidad institucional y técnica y otras esferas conexas	34 - 40	17
3.	Las corrientes de inversión privada . . .	41 - 47	19
II.	LAS PERSPECTIVAS DE UN DESARROLLO SOSTENIDO DE LA ECONOMIA PALESTINA	48 - 70	22
A.	Las tareas para un desarrollo económico palestino independiente	49 - 52	22
B.	Los aspectos macroeconómicos del crecimiento sostenible	53 - 61	23
C.	Principales aspectos sectoriales de la transformación estructural	62 - 70	26

INDICE (continuación)

<u>Parte</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III.	EXAMEN DE LA LABOR REALIZADA POR LA SECRETARIA DE LA UNCTAD PARA LA PRESTACION DE ASISTENCIA AL PUEBLO PALESTINO, 1994-1995, CON ESPECIAL REFERENCIA AL PROGRAMA DE ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA .	71 - 79	29
A.	Supervisión de la evolución reciente de la economía palestina	72	29
B.	Estudios de carácter práctico de zonas y cuestiones prioritarias	73 - 75	29
C.	Programa de actividades de cooperación técnica	76 - 78	30
D.	Coordinación y cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas	79	32

PREFACIO

1. De conformidad con las disposiciones de la resolución 146 (VI) de la Conferencia, la decisión de Cartagena y la decisión 47/445 de la Asamblea General sobre asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino, en el presente informe se exponen las conclusiones que se desprenden del seguimiento e investigación de los acontecimientos acaecidos en la economía del territorio palestino ocupado 1/, especialmente durante el período comprendido entre julio de 1994 y junio de 1995. Siguiendo la pauta de los informes anuales preparados por la secretaría de la UNCTAD sobre esta cuestión desde 1985, en el informe se examinan los cambios recientes ocurridos en la economía palestina y los progresos realizados en la labor de la secretaría relacionada con la asistencia al pueblo palestino.

2. Los acontecimientos políticos en la región siguen pesando mucho sobre la mayor parte de las actividades económicas del territorio. En particular, el año pasado hubo la aplicación de los acuerdos israelo-palestinos de 1993-1994 2/, la asunción gradual de responsabilidades por el Gobierno palestino y las negociaciones que siguen llevándose a cabo para extender el Gobierno autónomo palestino de Gaza y Jericó al resto de la Ribera Occidental. Estas cuestiones y sus hechos conexos han preocupado a las partes interesadas y guardan relación con el desarrollo económico palestino y sus perspectivas futuras. Desde 1993, los logros en el proceso de paz en el Oriente Medio han constituido la única base concreta y factible para reconstruir la economía palestina dentro de un marco de cooperación pacífica entre Israel y sus vecinos árabes. Sin embargo, las necesidades son muchas y las expectativas de la población en ese proceso muy elevadas, pero los resultados han sido lentos. Para el pueblo palestino, muchas de las ventajas económicas que se esperaban del proceso de paz no se han manifestado todavía como objetivos tangibles.

3. Pese a los obstáculos con que se ha enfrentado el proceso de paz y la reactivación y reconstrucción de la economía palestina, se han conseguido progresos sustanciales y las perspectivas a largo plazo de desarrollo económico y social nunca han sido mejores. La política económica tiene un marco definido sobre el que se ha llegado a un acuerdo, empiezan a tomar cuerpo los acuerdos institucionales y operativos necesarios, se han iniciado programas internacionales de asistencia urgente y se han mejorado de forma apreciable las condiciones para unas inversiones privadas sustanciales, incluidas las posibilidades que brinda la cooperación israelo-palestina. La consolidación de estas tendencias positivas, junto con la solución de las cuestiones políticas pendientes deberían mejorar las condiciones para lograr un desarrollo económico y social palestino sostenido.

4. En consecuencia, en la parte I del presente informe se examinan brevemente los principales acontecimientos económicos registrados recientemente en el territorio palestino, incluyendo los datos de que se dispone sobre resultados. Se presta especial atención a las tendencias recientes de la inversión privada en la economía palestina. La parte II resume las conclusiones del proyecto de investigación de la secretaría de la UNCTAD sobre perspectivas a medio y largo plazo para un desarrollo

sostenido de la economía palestina. En la parte III se analizan los progresos realizados en los trabajos de la secretaría relacionados con la asistencia al pueblo palestino durante el período en cuestión. Dadas las necesidades acuciantes del Gobierno palestino, se ha hecho especial hincapié en el programa de la secretaría sobre actividades de cooperación técnica en apoyo del comercio, la inversión y los servicios conexos palestinos, algunas de las cuales se iniciaron a mediados de 1995.

Parte I

ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN LA ECONOMIA PALESTINA (1993-1995), CON
ESPECIAL REFERENCIA A LAS TENDENCIAS DE LA INVERSION PRIVADA

A. Contexto político de la economía palestina

1. Aplicación de los acuerdos económicos israelo-palestinos

5. Como ya indicó la secretaría en 1994, los acuerdos israelo-palestinos de 1993-1994 atribuyen gran importancia al desarrollo económico y social, a la vez como medio y como fin del proceso de paz 3/. Las perspectivas que abrieron esos acuerdos y los ambiciosos objetivos económicos y sociales, así como los programas de reconstrucción, han constituido una pesada carga a la hora de su aplicación para aquellos interesados en conseguir resultados tangibles en un corto espacio de tiempo. Bajo la presión de las turbulencias políticas y de seguridad durante el año, políticos y negociadores han progresado en muchas de las esferas recogidas en los acuerdos de paz, aun cuando prosiguen las negociaciones sobre cuestiones todavía no resueltas. Reviste especial importancia a este respecto el propósito de ampliar los acuerdos de transición al resto del territorio ocupado, acuerdo al que se espera llegar en julio de 1995. Únicamente después de que se apliquen todos los acuerdos del período de transición, incluido el redespiegue de Israel en la Ribera Occidental y las elecciones palestinas, está previsto que se negocien las complejas cuestiones del "estatuto permanente" (a partir de 1996). Así, las repercusiones de los recientes acuerdos económicos se evalúan mejor teniendo en cuenta no sólo los progresos realizados sino también la distancia que todavía queda por recorrer, así como el declive económico del período anterior a 1993.

6. Los principales rasgos de la fase quinquenal de transición convenida en la Declaración de Principios israelo-palestina se han hecho patentes desde el Acuerdo sobre Gaza y Jericó de mayo de 1994. El Gobierno palestino (GP) 4/ ha asumido competencias civiles, políticas, de seguridad y económicas en Gaza y Jericó y sus principales instituciones han empezado a funcionar. Se han cumplido los principios y los acuerdos de aplicación del Protocolo israelo-palestino sobre relaciones económicas. En diciembre de 1994, el GP asumió responsabilidades en cuatro sectores en la Ribera Occidental, a saber, educación, salud, bienestar social, turismo y fiscalidad 5/. En mayo de 1995 se convino en transferir al GP competencias en otras actividades de la Ribera Occidental, como agricultura, energía y estadística. Se han realizado progresos notables en materia de comercio, banca y hacienda pública.

7. Por primera vez, se ha aceptado el principio de libre comercio de manufacturas y de casi todos los productos agrícolas entre el territorio e Israel, y se han sentado las bases para ampliar y diversificar el comercio palestino con países árabes. A mediados de 1995, se habían instalado en el territorio más de 40 sucursales de 12 bancos árabes y palestinos, suscitando un aumento significativo de nuevas empresas. Ello vino acompañado de la reactivación del sistema fiscal, inclusive la recaudación de impuestos y la

racionalización del gasto público. En 1995, se iniciaron entre Israel y el GP acuerdos de compensación mensual acerca del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), al parecer con una cobertura y un cumplimiento muy grandes; un excedente neto de los pagos del IVA debidos al GP contribuyó a aumentar el ingreso público palestino 6/. Para el período comprendido entre mayo de 1994 y marzo de 1995, se debían al GP más de 50 millones de dólares de ingresos netos por concepto del IVA generado por el comercio directo o de tránsito con Israel (para la faja de Gaza desde mayo de 1994 y para la Ribera Occidental desde diciembre de 1994), junto con 22 millones de dólares de impuestos indirectos sobre combustibles pagados por los consumidores palestinos a los suministradores israelíes 7/. En mayo de 1995, se cerraron los acuerdos para reembolsar al GP e Israel efectuó los primeros pagos 8/.

8. A pesar de estos y otros logros, varios impedimentos continuaron obstaculizando el buen funcionamiento de la nueva política económica hasta mediados de 1995. Tal como se dijo, la aplicación de algunas partes importantes del acuerdo de transición había de hacerse a mediados de 1995, incluidos los acuerdos de tránsito de personas y mercancías entre las zonas autónomas, Israel y el resto del mundo. Las limitadas facultades del GP hasta la fecha y el retraso en la ampliación de los acuerdos de autogobierno han venido a complicar aún más las tareas de gestión económica y retrasado el proceso de reforma y reestructuración de la política económica. Además, se han desarrollado lentamente los mecanismos institucionales y las medidas reglamentarias necesarias para aplicar los acuerdos económicos. Han sido grandes las dificultades para crear instituciones en un contexto geográfico, político y legal fragmentado. Los políticos y la opinión pública siguieron dedicándose sobre todo durante gran parte del período a reactivar el programa internacional de ayuda de emergencia. Ello distrajo la atención de otros temas, y el lento ritmo del programa de ayuda internacional ha desalentado la aplicación rápida de reformas políticas y la creación de nuevas empresas privadas (véase infra).

9. Las medidas tomadas por Israel por razones de seguridad han repercutido también desfavorablemente en la economía palestina durante el período que se estudia. En particular, los reiterados cierres de fronteras de la faja de Gaza y de la Ribera Occidental por razones de seguridad han hecho disminuir mucho el número de trabajadores palestinos admitidos en Israel, suscitado una baja acusada de los ingresos por la mano de obra en Israel, bloqueado los flujos comerciales hacia el territorio y desde éste, deprimido los precios de las mercancías locales y reducido las actividades de inversión y las perspectivas inmediatas. Los cierres han afectado negativamente a una gran parte de la población de la faja de Gaza, así como a los vínculos comerciales exteriores que dependen de un libre acceso a los mercados de Israel, la Ribera Occidental y el extranjero 9/. Después de varios meses de clausura, en mayo de 1995 se anunciaron acuerdos para facilitar la circulación de mano de obra y mercancías con destino al territorio y desde éste 10/. Se esperaba que el Comité Económico Conjunto se reuniera a mediados de 1995 para revisar algunas disposiciones de los acuerdos económicos israelo-palestinos teniendo en cuenta las nuevas necesidades palestinas 11/.

2. Perspectivas de cooperación económica palestino-árabe

10. Como se dijo ya en anteriores informes y estudios de la secretaría, la dimensión regional árabe es esencial en la mayoría de los sectores económicos y sociales palestinos, en particular la función vital que desempeña el comercio directo y de tránsito con Jordania en la mejora de las perspectivas del desarrollo palestino. En enero de 1995, Jordania y Palestina firmaron varios "acuerdos marco" sobre comercio y otras relaciones económicas 12/ que prevén una mayor cooperación, en comparación con las relaciones más circunspectas habidas desde 1988. En mayo de 1995 se firmaron protocolos detallados para la aplicación de algunos de estos acuerdos, incluido un convenio sobre el comercio de mercancías entre Jordania y el territorio. El protocolo comercial prevé un sistema estructurado de incentivos basado en exenciones y reducciones arancelarias para promover el comercio jordano-palestino en el período de transición, dentro de los límites máximos y los grandes grupos de productos que se señalan en los acuerdos económicos israelo-palestinos de 1994. Se han elaborado dos listas con un total de 75 exportaciones de manufacturas jordanas para exonerarlas del pago de derechos de aduana palestinos; otra lista exime a 27 exportaciones de manufacturas de Palestina de los derechos de aduana jordanos y otros gravámenes e impuestos (de efecto similar, excepto para la producción local y los impuestos sobre ventas); y una cuarta lista exonera a 14 exportaciones de manufacturas palestinas sólo de los derechos de aduana jordanos. El comercio agrícola entre ambas partes queda exento del pago de derechos, gravámenes e impuestos y se regulará por una lista de temporada que establezca un comité conjunto de expertos. Se ha llegado a acuerdos sobre certificaciones de origen de exportaciones palestinas y jordanas y se prevé la celebración de ferias comerciales para fomentar las exportaciones por ambos lados. En futuras negociaciones se abordarán cuestiones todavía no resueltas del comercio de tránsito y de las importaciones palestinas de productos petroquímicos jordanos.

11. También se lograron algunos progresos en las relaciones económicas egipcio-palestinas, si bien no se ha firmado todavía ningún acuerdo definitivo. En la reunión ministerial más reciente se abordaron algunas cuestiones de interés mutuo 13/. Entre ellas figuraban las perspectivas de un mayor comercio gracias a concesiones preferenciales mutuas, siguiendo la pauta del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), al que se han adherido tanto Egipto como Palestina; la apertura del puesto fronterizo de Rafah para el comercio de mercancías entre el territorio y Egipto; el establecimiento de una zona industrial franca en la frontera y de una zona conjunta exenta de derechos de aduana; la organización de ferias comerciales; el fomento de las importaciones palestinas de cemento egipcio; y una petición palestina de alquilar un muelle en el puerto de mar egipcio más cercano para acelerar los envíos de mercancías al territorio y del comercio que transita por el mismo. Mientras tanto, los esfuerzos del GP para abrir los mercados de los Estados del golfo Pérsico a las exportaciones de productos agrícolas y manufacturas procedentes de Palestina han arrojado algunos resultados con una feria comercial palestina prevista por primera vez en Dubai a mediados de 1995. La Arabia Saudita anunció en 1995 que las importaciones de "productos

nacionales palestinos" podían ya reanudarse, después de un interludio de varios años 14/. El éxito final de estas importantes iniciativas dependerá, entre otras cosas, de unos acuerdos de tránsito satisfactorios para las exportaciones palestinas que discurren por los países vecinos. Una elaboración y aplicación rápidas de acuerdos palestino-árabes es algo a lo que atribuyen gran importancia las autoridades y la comunidad empresarial del territorio y la región, a la luz de lo que está ocurriendo en el plano político y económico a nivel regional e internacional. Mientras no se establezcan acuerdos claros y factibles sobre el comercio y unas relaciones económicas más amplias entre el territorio y sus vecinos árabes, se considera que las perspectivas de reorganizar y reavivar el comercio palestino con los mercados tradicionales son limitadas.

3. El nuevo marco institucional económico y social palestino

12. El nuevo entorno político creado desde los acuerdos israelo-palestinos se ha manifestado también en la aparición de un único marco institucional palestino para la política económica y la gestión del sector público y privado. La fase de transición brinda una buena oportunidad al pueblo palestino para crear sus nuevas instituciones gubernamentales y no gubernamentales de forma gradual y por etapas. Este pretende establecer un equilibrio entre las realidades actuales, las genuinas necesidades y aspiraciones y las disposiciones de los acuerdos con Israel y otras partes. Un activo importante del proceso de desarrollo palestino desde 1993 ha sido la transformación gradual del tejido social palestino en el territorio, transformación en la que, junto con una amplia representación de la población palestina (incluida la comunidad expatriada), está empeñado el GP con el fin de crear por primera vez una nación en el territorio palestino. El éxito de esta labor encaminada a reunir y fusionar los recursos humanos palestinos dentro de un nuevo marco institucional público y privado contribuirá de forma importante a consolidar las ventajas del proceso de paz y a garantizar un período de transición sin sobresaltos.

13. El ejemplo más concreto de este proceso desde 1994 estriba en la asunción de competencias propias por el mismo GP. Hasta la fecha se han creado 16 ministerios, junto con varios organismos públicos de carácter oficial. Sin bien el GP tiene plenos poderes en las zonas de Gaza y Jericó, también ha asumido competencias en otros sectores de la Ribera Occidental y espera tener asimismo jurisdicción sobre toda la población palestina del territorio. En su primer año de funcionamiento, el GP se ha ocupado de preparar programas de trabajo, asegurar recursos, redactar leyes y reglamentos, asignar funcionarios a los ministerios y movilizar al primer Gobierno palestino en el territorio en la labor de reconstrucción. Si bien en algunos casos no ha habido siempre líneas de conducta y especializaciones claras y definidas y la influencia y la autoridad efectiva de los departamentos gubernamentales siguen siendo limitadas por causas subjetivas y objetivas, el GP ha hecho mucho por sentar las bases de un Gobierno palestino dedicado al servicio público, la transparencia y la eficacia.

14. Juntamente con la reactivación del sector público, se han registrado progresos notables en la construcción de una sociedad civil palestina.

Desde el decenio de 1980 se ha ido creando una amplia red de organizaciones no gubernamentales palestinas (ONG), que prestaron toda clase de servicios en materia de desarrollo durante la ocupación. El creciente suministro por el GP de servicios sociales y la correspondiente solicitud de recursos nacionales e internacionales escasos han permitido reevaluar el papel de las organizaciones no gubernamentales y su relación con los poderes públicos, así como iniciar una racionalización de sus actividades. En consecuencia se ha pedido a las organizaciones no gubernamentales que definan con cuidado sus esferas de competencia de modo que respondan a las prioridades de desarrollo convenidas y complementen y apoyen las funciones del Gobierno. La rica experiencia de la red de organizaciones no gubernamentales, especialmente durante la intifada, y sus profundas raíces en la sociedad civil palestina, permiten pensar que pueden contribuir de forma importante a la reconstrucción y el desarrollo. Mientras tanto, ha ido adquiriendo cada vez más relieve la función real y potencial del sector empresarial privado en la reconstrucción de una nueva economía palestina. En un entorno cada vez más liberal y promisorio, se ha pedido a los empresarios nacionales y expatriados palestinos que consoliden y amplíen los servicios e instituciones existentes, al tiempo que inicien nuevas empresas con aportaciones sustanciales de capital (véase sección C infra). La experiencia compartida y los recursos del sector privado palestino, con su vibrante historia en la región, confluyen, por primera vez, en nuevas formas institucionales dedicadas a desarrollar la economía palestina en un contexto de cooperación y confianza pública.

4. Programas multilaterales y bilaterales de ayuda al desarrollo

15. En octubre de 1993 se inició un importante programa internacional de ayuda a la reconstrucción y desarrollo palestinos. Las promesas de fondos de 38 donantes bilaterales y multilaterales ascendieron a unos 2.400 millones de dólares durante el período de 1994 a 1998, de los que 1.500 millones corresponden a subvenciones en condiciones favorables y 900 millones a préstamos y garantías 15/. De ahí que se conviniera con el GP un Programa de Ayuda de Emergencia (PAE) para 1994-1996, con una cuantía que se quiere ascienda a 1.235 millones de dólares, desglosados en inversiones públicas por valor de 600 millones de dólares, apoyo al sector privado por 300 millones, gastos iniciales del Gobierno central y de las organizaciones no gubernamentales de 260 millones de dólares, y unos 75 millones de dólares para asistencia técnica. De la aplicación del Programa se encargan un Comité Especial de Enlace (CEL) de donantes, el Banco Mundial (que ejerce labores de secretaría) y el Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción. Se han aceptado los criterios sectoriales y demás establecidos para el PAE pero por diversos motivos políticos y técnicos (por parte tanto de los donantes como del receptor) las entregas han sido más lentas y menos coherentes de lo esperado 16/. Esto a su vez ha causado una creciente preocupación al GP, que había previsto un suministro rápido de la ayuda internacional como elemento importante para lograr la confianza de la población en el proceso de paz y acelerar la recuperación económica y social.

16. Tras el primer año de aplicación (1994), ha habido algunas manifestaciones visibles y concretas de los progresos iniciales logrados en

la aplicación del programa de ayuda internacional, si bien quedan todavía por resolver ciertos problemas. Aun cuando las promesas totales de fondos para 1994 ascendieron a 827 millones de dólares (la mayor parte de ellos destinados a proyectos de inversión y gastos ordinarios), los desembolsos totales en 1994 fueron sólo de 239 millones de dólares, lo que supuso el 33% de los compromisos. Si se comparan con las necesidades señaladas en el PAE, los desembolsos reales en 1994 dejaron sin cubrir el 54% de las inversiones previstas y el 32% de los gastos ordinarios. De los datos preliminares para 1995 se deduce una mejora de las entregas del programa: las promesas totales de fondos de 1995 ascendieron a más de 520 millones de dólares, con unas necesidades del PAE para 1995 cifradas en torno a los 400 millones.

17. En tanto en cuanto el GP y la economía local sean capaces de aumentar la capacidad de absorción, los compromisos no desembolsados en 1994 y la ayuda prometida para 1995 contribuirán claramente a reavivar la economía palestina. Las lecciones aprendidas en 1994 deberían ayudar a que se acelerase la entrega de la ayuda prometida y se evitaran algunos de los problemas que ya se han registrado. Entre ellos figuran 17/ los desequilibrios sectoriales entre compromisos y necesidades por causa de las asignaciones excesivas a algunos sectores y la inadecuada coordinación de los donantes; el cambio de las prioridades sectoriales por causa de las modificaciones en los programas de desarrollo del GP; una sustitución precipitada de las subvenciones por préstamos; y unas expectativas excesivamente optimistas sobre la suspensión paulatina del financiamiento de los gastos ordinarios, especialmente respecto del gasto público central del GP y la política de salarios. Los donantes han notado ya un mejor funcionamiento de las instituciones del GP. Una mayor coordinación entre donantes y receptor a través del CEL y del Comité Local de Coordinación de la Ayuda contribuirá a resolver estos y otros problemas conexos. Desde 1994 ha asumido a este respecto una importante función el Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los territorios ocupados. Tal Coordinador ha establecido una serie de grupos sectoriales prioritarios, muy vinculados a los mecanismos del Comité Local de Coordinación, con objeto de garantizar una participación integrada de las Naciones Unidas en la ayuda internacional. Juntamente con los proyectos existentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), se espera que estos acuerdos aumenten la ayuda suministrada por los organismos de las Naciones Unidas y proporcionen vías eficaces para la financiación de los donantes.

B. Comportamiento económico: tendencias y acontecimientos principales

18. Pese a la creciente importancia que se atribuye al desarrollo económico en el territorio palestino, pocas veces han sido tan escasos y poco concluyentes los datos fidedignos y coherentes sobre los resultados económicos reales. Las deficiencias de la base estadística de la economía palestina han aumentado desde la intifada, ya que el acopio de datos por las autoridades israelíes se ha visto obstaculizado y ha habido que recurrir cada vez más a técnicas de estimación agregada. Desde entonces, las estimaciones palestinas alternativas adquirieron mayor credibilidad, aunque seguía habiendo grandes disparidades entre las cuentas israelíes, las palestinas y

las internacionales sobre las condiciones y los resultados económicos de Palestina. A partir de 1993, las competencias estadísticas en el territorio fueron recayendo gradualmente en la nueva Oficina Central palestina de Estadística. Tal Oficina tuvo un inicio prometedor al establecer un sistema estadístico global que podría resolver muchas de las deficiencias y discrepancias en los datos socioeconómicos palestinos 18/.

19. A falta de datos fiables, muchos observadores coinciden en que el comportamiento reciente de la economía palestina, especialmente en la primera mitad de 1995, ha seguido evidenciando los principales problemas estructurales y cíclicos registrados durante muchos años 19/. Los beneficios económicos que se esperaban del proceso de paz, en términos de aumento del empleo, los ingresos y la inversión, se han ido materializando lentamente en nuevas realidades económicas, y los niveles de vida han disminuido de forma drástica 20/. En el corto período transcurrido desde 1993, el crecimiento económico interior no ha podido responder al nuevo entorno político y a las oportunidades de forma sostenida o coherente. Los sectores productivos de la economía siguen fragmentados y mal articulados, siendo sensibles a choques externos y a las fuerzas de erosión. La estructura de la demanda agregada arroja desequilibrios sostenidos y un déficit de recursos, ya que la economía palestina no puede reajustarse fácilmente a las nuevas circunstancias externas. Mientras que la economía nacional ha dado muestras de poder diversificar la producción y el desarrollo, un legado de deficiencias continúa lastrando su recuperación y su crecimiento sostenido.

20. Las únicas indicaciones cuantitativas de los resultados económicos agregados hasta 1994 siguen siendo las que proporciona la Oficina Central de Estadística de Israel 21/. Las estimaciones de esta Oficina indican que el producto interior bruto (PIB) aumentó en 1992 y 1993 a una tasa anual media del 12% en la Ribera Occidental y del 15% en la faja de Gaza, seguida en 1994 de una tasa de crecimiento del 20% en la Ribera Occidental, que refleja la magnífica cosecha de aceitunas de ese año. No se dispone de datos sobre el PIB excepto este factor cíclico, ni tampoco sobre la faja de Gaza que en el pasado representaba una cuarta parte del PIB del territorio. Basándose en una tasa anual de crecimiento de la población en 1992 y 1993, históricamente alta del 4,5%, la Oficina ha estimado que el PIB creció anualmente en un 7 y un 9% en la Ribera Occidental y la faja de Gaza, respectivamente. Las estimaciones del ingreso per cápita en la faja de Gaza oscilan entre 1.400 dólares en 1993 según la Oficina 22/ y 900 dólares en 1994 y 500 en 1995 según observadores internacionales 23/.

21. De conformidad con las indicaciones del crecimiento económico interior desde 1992 a 1994, sigue siendo fundamental el papel de los mercados exteriores (especialmente Israel) para complementar el producto interior y los ingresos. En particular, las remuneraciones de los trabajadores palestinos en Israel han representado en lo pasado del 25 al 30% del producto nacional bruto combinado palestino (PNB) y algo más en lo que se refiere sólo a la faja de Gaza. Los cierres del territorio en 1993 y de nuevo en 1995 han redundado en detrimento no sólo del comercio exterior palestino sino también de los vitales ingresos procedentes del trabajo en Israel. Esta fuente de

ingresos se ha visto aún más limitada por la acusada disminución desde 1993 del número de palestinos que trabajan en los sectores agrícola y de la construcción en Israel, que pasó a contratar mano de obra extranjera importada de Europa oriental y de los países del Asia sudoriental. Mientras que antes de 1988 unos 120.000 palestinos trabajaban en Israel, esa cifra disminuyó sin cesar hasta menos de 50.000 en 1994. A mediados de 1995, después del levantamiento parcial del cierre de la frontera, no más de 30.000 palestinos contaban con permiso de trabajo en Israel 24/. Durante los períodos de cierre total en 1995, se calculó que la economía palestina perdía todos los meses unos 30 millones de dólares en ingresos de los factores 25/. En comparación con unos pagos mensuales netos de los factores al territorio de más de 60 millones de dólares en 1987, esa fuente de ingresos se vio reducida a la mitad en 1994 y todavía más hacia mediados de 1995 26/.

22. Por causa de la ininterrumpida incapacidad de la economía nacional para absorber los sustanciales aumentos de la mano de obra, un corolario inmediato de la reducción de las remuneraciones de quienes trabajaban en Israel ha sido el aumento del desempleo interior y, por tanto, una caída del ingreso disponible de los hogares y de los gastos de consumo, especialmente en la faja de Gaza. Las estimaciones de las tasas de desempleo siguen divergiendo según las diferentes fuentes, reflejando discrepancias en definiciones y estadísticas. La Oficina calculó que el desempleo en la Ribera Occidental en 1994 era del 8%, mientras que recientes estimaciones palestinas lo calculan entre el 40 y el 47% en la Ribera Occidental y entre el 55 y el 58% en la faja de Gaza 27/. Dependiendo de que los trabajadores tengan o no acceso a Israel, las fuentes internacionales calculan la tasa de desempleo entre 11 y 30% en la Ribera Occidental y entre 17 y 33% en Gaza 28/. Los programas de obras públicas en la faja de Gaza han ayudado a absorber alguna mano de obra desempleada, y se han iniciado los preparativos para crear zonas industriales fronterizas destinadas, entre otras cosas, a la creación de empleo. Sin embargo, las consecuencias inmediatas de la situación de desempleo siguen siendo críticas y son prioritarios por razones económicas, sociales y políticas programas inmediatos de generación de empleo temporal en el territorio.

23. El sector primario predominante, es decir, la agricultura, sigue siendo sensible a las fluctuaciones cíclicas que se registran en la cosecha de aceitunas bianual. Ese sector sigue enfrentándose a mercados nacionales y exteriores volátiles y a una falta de orientaciones claras o de señales del mercado respecto de las perspectivas a medio plazo para proceder a transformaciones estructurales y reformas internas. Así, los aumentos en la producción o productividad agrícolas no se han traducido fácilmente en ventajas económicas consolidadas y las perspectivas para este sector vital siguen siendo precarias. En particular, las barreras comerciales durante la temporada 1994/95 originaron unos excedentes sin precedente e hicieron que se echaran a perder algunos productos agrícolas, desalentando aún más la inversión, la expansión y el desarrollo en este sector.

24. Los sectores secundarios, especialmente la industria manufacturera, han registrado posibilidades nuevas de contribuir a la producción nacional y a

la articulación intersectorial (con vínculos tanto hacia adelante como hacia atrás). Sin embargo, la inversión en estas áreas sigue siendo provisional y limitada, con una preferencia acusada por las actividades especulativas, un rendimiento rápido y unos riesgos mínimos (véase sección C infra). Las conexiones de subcontratación con la industria israelí han hecho que muchas empresas manufactureras pequeñas y de tamaño medio sean especialmente vulnerables al cierre de las fronteras con Israel, fuente principal de sus materias primas y mercado para sus productos 29/. La demanda de consumo se ha visto deprimida por la fuerte disminución de los ingresos disponibles desde el cierre del territorio y la estructura costo/precio de muchos bienes de consumo y de productos básicos se ha visto distorsionada por las limitaciones de la oferta y la demanda. Los precios de bienes importados, tales como harina, azúcar, cemento, acero y forraje para animales, han aumentado en un 150% o más; los precios de los productos locales han alcanzado mínimos históricos 30/.

25. Por tanto, el papel potencialmente dinámico de la industria manufacturera palestina tiene todavía que materializarse en las actuales circunstancias, dejando que el grueso de la producción nacional corresponda a los sectores de la construcción y los servicios. La actividad constructora se ha visto especialmente favorecida por la escasez acuciante de viviendas y la facilidad y seguridad propias de las inversiones en viviendas residenciales. Se han iniciado nuevas inversiones sociales en infraestructura (alcantarillado, obras hidráulicas, carreteras, edificios públicos, etc.) a la vista de la ayuda internacional disponible, la necesidad de rehabilitación de infraestructuras y los beneficios inmediatos de creación de empleo que traen consigo las obras públicas. Los servicios palestinos han dado muestras de una mayor flexibilidad y versatilidad al acomodarse a las nuevas posibilidades y a las condiciones turbulentas del mercado, con un crecimiento divergente desde 1993 en algunas ramas de los servicios distributivos, productivos, sociales y personales en comparación con el estancamiento de otros 31/. De conformidad con las tendencias pasadas, el crecimiento del sector de los servicios en la economía palestina ha sido una alternativa al crecimiento industrial, más que una de sus consecuencias, corolarios o incluso causas.

26. Una cuestión que ha preocupado mucho desde 1994 es el comportamiento del comercio exterior palestino. Si bien hechos recientes reflejan posibilidades nuevas para las exportaciones palestinas y unas fuentes diversificadas de importación, a mediados de 1995 todavía no eran operativos la mayoría de los acuerdos técnicos y administrativos necesarios para facilitar ese proceso. El comercio exterior palestino siguió obstaculizado por una serie de factores que sólo en junio de 1995 empezaron a desaparecer. Entre ellos figuraban servicios deficientes de apoyo a las exportaciones palestinas en los mercados europeos y nuevos; el lento establecimiento de nuevos acuerdos comerciales con Israel, Jordania y Egipto que fomentaran la continuación del status quo anterior a 1993; los retrasos surgidos en la conclusión de acuerdos mutuamente aceptables en materia de seguridad, despacho y tránsito entre el territorio e Israel y con mercados externos; y las repercusiones sobre el comercio de los cierres de fronteras que afectaron a las exportaciones palestinas a Israel, a las importaciones y exportaciones a través de este

país (relacionadas con los mercados árabes y otros) y al comercio interno entre la Ribera Occidental y la faja de Gaza.

27. De conformidad con los datos disponibles sobre corrientes comerciales en el período, las importaciones de mercancías del territorio procedentes de Israel en 1994 disminuyeron en un 20% a 815 millones de dólares, mientras las exportaciones palestinas a Israel se redujeron en un 25% a 130 millones de dólares 32/. Como un dato más, se dijo que en el momento culminante del cierre más de 1.000 contenedores con bienes importados del extranjero a través de Israel y destinados al territorio palestino permanecían en los puertos marítimos israelíes esperando la reapertura de la frontera 33/. Cientos de camiones de mercancías importadas de Egipto o a través suyo no pudieron entrar en la faja de Gaza durante dicho período y las exportaciones de los cítricos y hortalizas de Gaza se vieron interrumpidas en el peor momento de la temporada, incluidos bienes que figuraban en los acuerdos de libre comercio con Israel.

28. Hasta 1995 la disminución de las exportaciones palestinas al mercado jordano y a otros países árabes queda reflejada en los datos sobre entradas de bienes agrícolas palestinos en Jordania para su comercialización en ese país o fuera de él 34/. En 1987, un total de 115.000 toneladas de hortalizas y frutas entraron en Jordania procedentes del territorio ocupado. En 1993, sólo 16.000 toneladas de estos productos accedieron a ese mercado, aunque las exportaciones de cítricos de la faja de Gaza con destino a los mercados árabes del Golfo aumentaron a 44.000 toneladas. En 1994, sólo se comercializaron en Jordania 6.400 toneladas de frutas y hortalizas del territorio, si bien las exportaciones de cítricos de Gaza a los mercados árabes se mantuvieron en su anterior nivel. Este cambio del comercio de exportación palestino con los mercados tradicionales representa en parte la continuación de una tendencia a la baja que empezó a principios del decenio de 1980, influida por las condiciones de los mercados exteriores y de la producción local, y por factores de oferta y costos, así como por unos servicios inadecuados de comercialización. En los últimos años, la tendencia refleja también consideraciones políticas y la entrada de importaciones más competitivas en los mercados árabes. Junto con unos mayores esfuerzos por introducir manufacturas palestinas en los mercados de exportación, se debería prestar atención a la necesidad de restaurar las condiciones preferenciales de que gozaban anteriormente las exportaciones agrícolas palestinas en los mercados árabes.

C. Rasgos más destacados de la inversión privada en la economía palestina

29. Como ya se dijo, el programa internacional de ayuda al territorio palestino se centra en la rehabilitación de la debilitada infraestructura, si bien se considera en general que el rejuvenecimiento de los sectores económicos palestinos es obligación del sector privado, en lo que atañe tanto a la capitalización como a la gestión. Esta ha sido una pauta fundamental de la política económica de los dirigentes palestinos, tal como se expresó en el Programa de Desarrollo Palestino (PDP), que asigna un papel predominante al sector privado en la vanguardia de la labor de desarrollo. Esta sección del

informe resume las conclusiones principales de un estudio de la secretaría sobre la inversión privada en el territorio, encaminado, entre otras cosas, a proporcionar unos sólidos antecedentes al Programa de la UNCTAD de asistencia técnica al comercio y la inversión en Palestina (véase parte III) 35/.

1. El nuevo marco de la política económica sobre inversiones privadas

30. El interés internacional en los dividendos económicos del proceso de paz en el Oriente Medio ha introducido cambios apreciables en el clima económico relacionado con el desarrollo del sector privado. Esos cambios fueron promovidos inicialmente por la política israelí de liberalización aplicada desde 1991 al desarrollo económico palestino y que abarcó autorizaciones a empresas, normas para agilizar el comercio exterior, disposiciones fiscales y medidas en materia de seguridad que afectaban al ambiente relacionado con las inversiones. Los acuerdos palestino-israelíes de 1994 dejaron el camino expedito para nuevos cambios fundamentales en aspectos tan importantes como comercio, impuestos, financiación, mano de obra y gestión en general de la economía local. Si bien los hechos positivos registrados en 1993 suscitaban esperanzas y el interés de la comunidad empresarial y del público en general, varios factores han influido desfavorablemente de un modo adverso en el clima en el que se desenvuelven las inversiones (véase la sección A supra).

31. El sistema jurídico global por el que se rigen las actividades económicas del territorio tiene todavía que registrar una reforma completa. La existencia de diferentes ordenamientos jurídicos que no se han armonizado o modernizado provoca complicaciones en materia comercial, especialmente en esferas tales como la constitución de sociedades, su inscripción, la concesión de licencias y la fiscalidad. Las disposiciones sobre inversiones en la Ribera Occidental consistían hasta hace poco en la Ley jordana de 1967 sobre fomento de las inversiones de capital y las Ordenes militares israelíes Nos. 1342 y 1055 (también aplicadas en la faja de Gaza). El GP ha aprobado recientemente una Ley de fomento de la inversión, que ofrece una serie de dispensas fiscales y de normas liberales en lo que se refiere a la transferencia de los beneficios obtenidos 36/. Esa norma es concisa y específica, y abarca los proyectos en todos los sectores con un tratamiento igual para los inversores de cualquier nacionalidad. Ofrece garantías contra la nacionalización, la expropiación y la confiscación. Entre los incentivos fiscales figuran rebajas en el impuesto de sociedades y en los gravámenes a la importación, juntamente con incentivos por el empleo de mano de obra palestina. Presenta toda una compleja serie de beneficios y de requisitos para aspirar a ellos, con arreglo a los niveles de capitalización. Se otorgan moratorias fiscales de dos a cinco años a los proyectos de inversión aprobados, a tenor de la cuantía del capital y de la capacidad de empleo. Se garantiza igualmente la transferencia de divisas en cuantía equivalente a los beneficios y el capital de los no palestinos. La ley ha establecido una Comisión Interministerial de Inversiones para aplicar sus disposiciones, con amplias facultades discrecionales.

32. Los acuerdos israelo-palestinos han brindado una oportunidad para reconstruir y ampliar el inadecuado sistema financiero del territorio. El desarrollo de ese sistema exige reformas apreciables para fomentar

que entren instituciones nuevas, expandir las que ya existen, promover la competencia, inspirar confianza y mejorar la labor de intermediación. El GP ha dado algunos primeros pasos en ese sentido y ha concluido con éxito negociaciones con Jordania sobre moneda y banca. El acuerdo es muy coherente con el Convenio de Basilea y ofrece normas claras para los bancos que hay en el territorio. Otra de las medidas de reforma dictadas fue el establecimiento de unas autoridades monetarias palestinas (AMP), que desempeñarán un importante papel para disipar las incertidumbres en materia de reglamentación y supervisión bancarias. Aunque esas autoridades han logrado que se establezca alguna confianza en el sistema financiero palestino todavía tienen que participar activamente en la reglamentación o supervisión de la banca, tarea de lo que sólo se ha hecho la concesión de autorizaciones para nuevas sucursales en la faja de Gaza y en Jericó. Ambas medidas, unidas al acuerdo de diciembre de 1993 entre el Banco de Israel y el Banco Central de Jordania, han contribuido a liberalizar el clima bancario.

33. No existe mercado bursátil en el territorio palestino ni ninguna de las disposiciones o instituciones conexas que suelen encontrarse en una economía moderna en crecimiento. La emisión y transmisión de acciones de las empresas oficialmente inscritas siguen rigiéndose por la Ley de sociedades jordana de 1964, para las empresas registradas en la Ribera Occidental, y por la Ley de sociedades palestina de 1929 para aquéllas registradas en la faja de Gaza. Ninguna de esas disposiciones se aplica a aquellos títulos que se intercambian oficiosamente o por conducto de las oficinas de las empresas respectivas. Como no existe un mercado oficial, no hay estadísticas sobre el número o valor de las acciones que se compran o venden, pero parece que su volumen es muy exiguo. No hay disposiciones sobre servicios de custodia y la limitada información financiera publicada sólo aparece cuando las empresas dan a conocer sus cuentas finales. Los recientes acontecimientos políticos han hecho que algunos inversores barajen la idea de establecer un mercado de valores en el territorio. Les incita a ello la suscripción en exceso de las nuevas sociedades inscritas, indicativa tanto de una gran liquidez como de la escasez de inversiones hechas en dinares.

2. Capacidad institucional y técnica y otras esferas conexas

34. Antes de que comenzara la ocupación israelí, se establecieron cámaras de comercio en la Ribera Occidental y la faja de Gaza, de conformidad con las leyes locales pertinentes, pero sus funciones y actuación han sido mínimas. Sus posibilidades registraron un gran cambio, a raíz de que se eligiera para las juntas de las cámaras a una nueva generación de jóvenes empresarios locales muy motivados. Las cámaras de comercio cada vez ejercen una mayor diversidad de funciones para la comunidad empresarial local. Están reconocidas por casi todos los donantes extranjeros, delegaciones comerciales, instituciones financieras, empresas e inversores, y, por ello, han asumido la facultad de expedir certificados de origen para la exportación de mercancías palestinas a los mercados internacionales. Las nuevas circunstancias permiten que las cámaras de comercio desempeñen un importante papel de intermediación con las instituciones competentes del GP e impulsen el comercio internacional.

35. Los servicios notariales corrientes y otras prestaciones jurídicas afines corren a cargo de oficinas ubicadas en las principales ciudades de los diferentes distritos, afiliadas en la Ribera Occidental a la Administración Civil israelí (CIVAD) y en Gaza y Jericó al GP. Como la división de competencias entre las diversas zonas del territorio no se ha delimitado todavía claramente, las empresas nuevas quizá tengan que registrarse por separado con la CIVAD y con el GP en Jericó y Gaza. Las empresas de contaduría del territorio han acumulado con los años experiencia en la liquidación de las cuestiones fiscales con las autoridades. No obstante, carecen de conocimientos en otros servicios, tales como la auditoría de cuentas, servicios contables y dirección financiera. Las actuaciones en las dos primeras esferas tienen todavía que modernizarse para brindar información adecuada y precisa tanto a directivos como a inversores. Los acontecimientos recientes han propiciado que empresas internacionales de contabilidad entren en el mercado local y fomentado los esfuerzos del GP y de estudiosos y profesionales por modernizar, normalizar y regular la prestación de servicios contables.

36. Desde 1993 la expansión de la banca en el territorio ha introducido más competencia en el mercado financiero local y mejorado el acceso de los palestinos a servicios bancarios tradicionales. El creciente número de bancos en el territorio debería aumentar la competencia, mejorar la calidad y ampliar la gama de servicios financieros. También debería mejorar el acceso de una parte mayor de la población a los servicios bancarios, lo que a su vez redundará en una labor más eficaz de intermediación financiera. Con todo, siguen existiendo impedimentos que obstan el desarrollo de ese sector, habiendo así mucho margen para su mejora. Los bancos son pequeños, muy limitados, se desenvuelven en un ambiente económico incierto y su gestión interna es endeble. Se registran demoras en las operaciones normales con particulares y son contados los servicios no tradicionales, tales como gestión de las inversiones personales, asesoramiento empresarial, expedición de tarjetas de crédito y adquisición de títulos de sociedades.

37. Existe la idea muy generalizada de que los bancos locales siguen una política de préstamos muy conservadora, lo que se suma al pequeño volumen total de depósitos de que disponen. Esto, entre otras cosas, refleja las restricciones a que se ven sometidas las operaciones como consecuencia de la compleja índole provisional de las actuales disposiciones legales. Asimismo, mientras la cuantía del ahorro disponible puede estar disminuyendo y, por tanto, elevándose el costo del crédito, hay indicios de que existe un exceso de demanda de este último. Las actuaciones de la banca no estructurada son numerosas, pero resultan demasiado pequeñas, fragmentadas y carentes de normativa como para llenar el vacío. Ninguna de las primas pagadas por seguros (sobre todo a empresas israelíes) se invirtió localmente, pero la actividad aseguradora ha empezado a recuperarse desde 1993 y se espera que la cobertura de empresas que trabajan en proyectos de reconstrucción contribuya a que aumente el mercado de seguros y mejore la intermediación financiera.

38. El sector privado palestino ha trabajado muchos años sin tener acceso a servicios modernos de información sobre mercados, incluidos los mercados externos y las redes informatizadas correspondientes. Los consulados

extranjeros no estaban bien equipados para ejercer las funciones que desempeñan de ordinario los agregados comerciales. Además, la insuficiente información sobre mercados ha ido acompañada de un deterioro del idioma inglés en la comunidad empresarial, que durante muchos años defendió mejor sus intereses dominando el hebreo. También se observan deficiencias en la información comercial sobre los mercados locales, en particular de aquellos al por mayor de productos agrícolas, donde aparecen diferencias por causa de las malas comunicaciones entre los mercados. Las tareas de publicidad y promoción han evolucionado para ajustarse a las grandes limitaciones económicas y políticas impuestas al sector privado. Al no haber estaciones locales de radio y televisión, el principal cauce de promoción empleado por la comunidad empresarial ha sido la prensa local. Recientemente, las posibilidades de hacer publicidad se han ampliado con los medios jordanos y con las nuevas estaciones locales de radio y televisión, tanto comerciales como oficiales, y los nuevos periódicos y revistas.

39. En casi todas las empresas palestinas de índole familiar los servicios de asesoramiento empresarial no se consideran esenciales y no ha habido sociedades profesionales que brinden esos servicios. No obstante, su necesidad se ha acrecido en los últimos dos años, lo que ha promovido el establecimiento de tales sociedades. La idea más extendida entre los dirigentes empresariales de mayor peso, especialmente de aquellos que operan desde el exterior, es que el nivel profesional de casi todas las empresas es poco adecuado, al menos si se mide por raseros internacionales. Algunos bancos e importantes firmas de inversión han optado por establecer sus propias dependencias de estudios, que también ofrecen servicios a toda la comunidad empresarial.

40. El sector privado palestino del territorio se ha visto siempre seriamente lastrado por la calidad de la gestión de las empresas, factor éste que se ve reforzado por el carácter familiar de muchas sociedades. Aunque casi todos los directivos adolecen de deficiencias técnicas y de gestión, especialmente en los conocimientos que exige el comercio internacional, han desarrollado unas notables cualidades de supervivencia al tenerse que desenvolver en circunstancias adversas. Las empresas palestinas han adquirido una gran experiencia en la economía y el sector empresarial israelíes, lo que constituye un activo importante en el contexto de la cooperación económica regional. Las necesidades de capacidad empresarial del sector privado han aumentado en los últimos dos años. Bancos, empresas transnacionales e instituciones de asistencia para el desarrollo han comenzado a reclutar personal experimentado en el extranjero para sus oficinas recién establecidas en el territorio. Las deficiencias empresariales locales han hecho que se establezcan servicios de formación patrocinados por organizaciones no gubernamentales (ONG), el Gobierno palestino y universidades.

3. Las corrientes de inversión privada

41. Las inversiones que se hacen en el territorio palestino proceden principalmente de tres fuentes, a saber, instituciones del sector público, empresas y hogares. La primera de ellas ha revestido muy escasa importancia, suponiendo alrededor del 15% de la formación bruta de capital interior (FBCI)

hasta 1993. El ahorro empresarial también era casi nulo, en razón del clima desfavorable que existía para la inversión. El sector de los hogares ha desempeñado un papel central como fuente de la inversión privada, representando en torno al 85% de la FBCI. La propiedad familiar de las empresas ha impedido que se establezcan empresas plenamente desarrolladas o mercados modernos de capital, un aspecto de la inversión que ha frenado el crecimiento y la modernización de las empresas, especialmente en el sector industrial.

42. No se ha dispuesto de datos desagregados sobre la composición de la FBCI desde 1967. No obstante, datos israelíes indican que del orden del 85% de la FBCI fija se destinó a la construcción, sobre todo de viviendas. La parte de la construcción en el PIB se estima casi en el 20%, que es notablemente superior a la de las economías árabes vecinas (con un 5% o menos en Egipto, Jordania, Líbano y Siria) 37/. Tal cosa se ha visto acelerada por diversos factores, como el elevado orden de prioridad que se ha otorgado a la propiedad de viviendas familiares, una aguda crisis de la vivienda que va de mal en peor, un mayor ahorro como consecuencia de los crecientes ingresos hasta 1986 y la falta de posibilidades de inversión. La construcción representó el 81% de la inversión privada agregada durante el período de 1968-1991, mientras que el resto de la inversión privada se hizo en maquinaria, transporte y otros tipos de equipo. La inversión en bienes de capital no ha corrido parejas con la depreciación, lo que ha redundado en una utilización de capacidad cada vez menor. La renuencia a modernizar los activos productivos se ha visto alentada por las limitadas posibilidades del mercado y los malos servicios bancarios. A las empresas del sector privado les preocupa reducir los gastos generales y los de explotación, incluso los que se invierten en recurso humanos. Esas formas de ajuste han tenido consecuencias adversas en la calidad y en la competitividad relacionada con los costos.

43. Se esperaba que las corrientes de inversión privada aumentaran sustancialmente después de los acuerdos entre Israel y Palestina. Movidos por la esperanza de obtener beneficios y animados por los importantes acontecimientos políticos, miles de palestinos emigrados y de inversionistas extranjeros han visitado el territorio palestino desde 1993, casi siempre por vez primera, en busca de oportunidades para invertir. Los inversores que acudieron pertenecían a una amplia gama de nacionalidades, pero en su mayor parte eran palestinos de la diáspora. No se tienen todavía datos sobre los resultados tangibles de la reciente euforia de la inversión privada, pero hay indicios de que la cuantía de las inversiones nuevas que se han hecho realmente en el territorio durante los últimos dos años ha sido pequeña. No obstante, convencidos de que el futuro parece promisorio, muchos inversores nuevos han empezado a preparar la infraestructura logística y de organización necesaria para cuando las condiciones sean apropiadas.

44. La llegada de nuevas empresas se ha producido en toda una amplia gama de actividades, como bancos, seguros, construcción, servicios y comercio en general. En 1992 se estableció una importante empresa de inversiones por un grupo de palestinos de la diáspora e inversores institucionales, con un capital social inicial de 200 millones de dólares. Con el fin de obtener

la mayor eficacia en sus operaciones, la sociedad madre ha establecido tres filiales que se dedican a construcción, turismo e industria. En estos tres sectores hay muchos proyectos previstos, habiéndose ya iniciado algunos; se prevén también actuaciones nuevas en generación de electricidad, telecomunicaciones y construcción y en zonas industriales francas. Este modelo empresarial se está viendo duplicado por varias empresas "holding" similares que se han establecido en los últimos dos años, que son propiedad y reciben financiación principalmente de inversionistas palestinos expatriados, con insumos materiales y participación de empresas locales.

45. La demanda de nueva construcción ha cobrado mucho impulso en los últimos dos años, no sólo para atender a las acuciantes necesidades de vivienda de los habitantes sino como consecuencia de la llegada de palestinos de la diáspora y el apresurado establecimiento de instituciones del GP, organizaciones no gubernamentales y organismos donantes, todos ellos necesitados de locales para oficinas. Las previsiones indican una demanda todavía mayor en un próximo futuro. Como resultado de las modificaciones presentes y previstas de la demanda de edificios, el precio de los terrenos y los alquileres se han disparado en los últimos dos años. Ese hecho también obedece en parte a las distorsiones en el mercado de los insumos de la construcción, así como a las restricciones que limitan la expansión dentro y fuera de los términos municipales.

46. A pesar de haber trabajado con empresas de Israel desde 1967, los palestinos se han abstenido de establecer empresas conjuntas completas con israelíes que implicaran una coparticipación en el capital y la gestión. Hasta 1993, la opinión pública palestina consideraba que esas empresas conjuntas representaban una etapa avanzada en la normalización de las relaciones con Israel, lo que no había sido posible hasta entonces. Pero desde 1993, la actitud de los palestinos hacia las empresas conjuntas con los israelíes se ha modificado. Los dirigentes palestinos han reconocido que las empresas conjuntas con Israel, tanto en el plano comercial como en el sector público, constituyen parte integrante del proceso de paz. Sin perjuicio de seguir mostrándose cautelosos, los empresarios palestinos conocen bien la rentabilidad potencial de las empresas conjuntas con sus vecinos israelíes, que capitalizarían las complementariedades y las esferas de cooperación existentes.

47. Para propiciar aún más las inversiones en el territorio es menester toda una serie de reformas en la política macroeconómica y comercial de la economía palestina emergente. Tales reformas han de ir acompañadas de medidas encaminadas a mejorar la eficiencia de muchas instituciones de los sectores público y privado en que se basa el desarrollo de éste último. La capacidad de la economía palestina para absorber cantidades relativamente sustanciales de inversión con una rentabilidad aceptable también dependerá mucho de que se introduzcan grandes transformaciones sectoriales en la economía del país. Esas transformaciones se consideran esenciales para que la economía palestina se ajuste eficazmente a las consecuencias del libre comercio internacional al tiempo que reduce su vulnerabilidad a los choques exógenos. Por consiguiente, se contempla toda una gama de ajustes institucionales, estructurales y de política económica encaminados a mejorar el papel de la inversión privada en el desarrollo económico de Palestina 38/.

Parte II

LAS PERSPECTIVAS DE UN DESARROLLO SOSTENIDO DE LA ECONOMIA
PALESTINA 39/

48. Cuando el GP empezó a ejercer sus funciones en mayo de 1994, la situación económica reflejaba los desequilibrios y la fragmentación de todos los mercados, lo que se sumaba al práctico colapso del sector público. Las competencias de que goza ahora el pueblo palestino y el establecimiento de un gobierno propio prometen un nuevo comienzo para la economía. Hay tres elementos en juego: la corrección de la asimétrica integración en la economía israelí; el establecimiento de un Gobierno palestino empeñado en la reconstrucción y la gestión económica con arreglo a prioridades nacionales; y la seguridad de que la comunidad internacional facilitará una mayor financiación. Habida cuenta de la relación mutua de esos elementos, el proyecto de investigación intersectorial de la secretaría de la UNCTAD ha estudiado las perspectivas de un desarrollo sostenido de la economía palestina durante el período de 1990-2010. En esta segunda parte se examinan las principales conclusiones que se desprenden en el plano intersectorial macroeconómico, en particular, los desequilibrios macroeconómicos y la desarticulación sectorial, así como las medidas necesarias para corregirlos.

A. Las tareas para un desarrollo económico
palestino independiente

49. En la primera parte del proyecto intersectorial se analizan los principales rasgos del inhóspito entorno económico creado por la ocupación desde 1967, con el propósito de identificar las actuales características de la economía palestina y los elementos de una estrategia de rehabilitación y reconstrucción 40/. Los cuatro rasgos siguientes del período anterior a 1993 parecen haber sido los de mayores consecuencias para la economía: las restricciones al empleo de recursos naturales en las actividades de los sectores productivos; las cortapisas al comercio; las transferencias de recursos a Israel; y la poca atención prestada al sector público.

50. Las repercusiones cumulativas de esa situación han debilitado sustancialmente a los sectores productivos de la economía palestina, que se caracteriza por dos desequilibrios macroeconómicos cada vez mayores: el desajuste en el déficit de recursos y el mercado de trabajo, y una creciente dependencia de las fuentes externas de ingreso. El déficit de recursos se manifiesta en el excedente de importaciones así como en el desequilibrio entre ahorro e inversión. La imagen refleja del déficit de recursos es el desajuste del mercado laboral, entre una oferta en aumento de mano de obra y una capacidad limitada de empleo en la economía interior. Esto último se traduce en el número de palestinos que trabajan en la economía israelí y en el extranjero y en el elevado nivel de desempleo interior.

51. En la actualidad, el GP ha de hacer frente a dos desafíos que requieren actuaciones inmediatas con implicaciones para el éxito de la labor de desarrollo a largo plazo: establecer las nuevas instituciones de la administración civil palestina y rejuvenecer las que ya existen; y ocuparse

del desempleo. Al abordar ambas tareas, se espera que el GP resista a la tentación a la que han sucumbido muchos países recién emancipados, a saber, embarcarse en un programa de creación de instituciones encaminadas principalmente a ofrecer empleo directo. En lugar de proceder así, los dos problemas deberían abordarse habida cuenta de los imperativos inherentes al programa de reconstrucción. La implantación institucional y la mitigación del desempleo tendrían que dirigirse a expandir la capacidad de los sectores productivos privados. Debería otorgarse preferencia a las actividades que satisfagan el doble requisito de generar empleo productivo sin perjuicio de expandir la infraestructura de apoyo al sector privado.

52. Por consiguiente, entre los proyectos más importantes figurarán aquellos que incrementen los recursos agrícolas. Tales proyectos comprenden programas de rehabilitación de tierras encaminados a aumentar la superficie destinada al cultivo, incrementar las disponibilidades de agua renovando pozos artesianos, perforando nuevos pozos y construyendo embalses. Entretanto, para estimular la actividad industrial es menester que aumente la oferta de electricidad, mejoren los servicios de transporte y se hagan grandes inversiones en las comunicaciones. Por último, la mejora y modernización de los sistemas de educación y salud tendrán consecuencias directas sobre el desarrollo social y los resultados económicos a plazo mediano y largo.

B. Los aspectos macroeconómicos del crecimiento sostenible

53. El proyecto intersectorial de la UNCTAD ha seguido investigando las perspectivas de que la economía palestina se sitúe en la vía de un desarrollo económico rápido, sostenido e independiente. Tal cosa se ha hecho en dos planos. En primer lugar, el análisis técnico brinda unas estimaciones poco precisas de la cuantía de los recursos externos y de los plazos de tiempo que se requieren para que la economía discurra por la senda del crecimiento sostenible. En segundo término, las medidas de política económica para reformar los sistemas fiscal, financiero y comercial se evalúan habida cuenta de si crean un ambiente propicio para posibilitar los resultados técnicos.

54. En el primer nivel, se empleó un análisis global para aquilatar las alternativas futuras, cuyas conclusiones se publicaron en un estudio de la secretaría titulado "Prospects for sustained development of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip, 1990-2010: a quantitative framework" 41/. El marco cuantitativo al que se refiere ese estudio se basa en un ejercicio paramétrico y una proyección de tendencias de variables demográficas, laborales y económicas básicas para el período de 1991-2010 y con arreglo a una hipótesis básica y varias otras alternativas. En una de ellas, se ha supuesto un programa de medidas expresas de reconstrucción. Tales medidas se centran en una creciente inversión privada, la promoción de las exportaciones, la racionalización de las importaciones mediante una sustitución más bien que una reducción, un cambio de la demanda del consumo a la inversión y un incremento de la inversión y el consumo públicos. Como consecuencia de ese programa, las proyecciones muestran un descenso apreciable del desempleo y unas mejoras patentes en el déficit de recursos. La asistencia y la inversión exteriores son cruciales para lograr esas metas, aunque con una tendencia descendente en el tiempo. Para asegurar que la

economía registre en realidad ese tipo de respuesta positiva a las actividades encaminadas a impulsar el crecimiento, son menester cambios en la política macroeconómica con reformas fiscales, financieras y comerciales.

55. El éxito de este programa de reconstrucción de la economía palestina dependerá de la asistencia exterior, ya que el ahorro nacional actualmente no basta para financiar la rehabilitación de las infraestructuras y las exportaciones no son las adecuadas para allegar las divisas necesarias. Por otra parte, la ayuda externa es por su misma índole una solución temporal y su éxito puede medirse por la mayor medida en que la economía se ve estimulada a crecer y a sustituir la propia ayuda por un ahorro nacional y unas exportaciones mayores. Por tanto, parte del creciente ingreso ha de ahorrarse, parte de la creciente producción ha de exportarse y las tasas a las que crezcan inversiones y exportaciones han de superar a las del consumo y la importación. En consecuencia, son menester dos tipos de política macroeconómica. En primer lugar, está aquella relacionada con la oferta, que ha de crear los incentivos para que se incremente el ahorro y se asegure su asignación óptima entre las diferentes inversiones. En segundo término, figuran las políticas de demanda, que sirven tanto para frenar la inflación como para aumentar los precios de los bienes que se exportan respecto de los demás.

56. Actualmente el sistema de la hacienda pública se caracteriza por una fiscalidad excesiva y un gasto insuficiente. Los palestinos han estado pagando demasiados impuestos y han tenido una presión fiscal muy grande, mientras que la parte del PNB dedicada al gasto público representaba una pequeña parte de la actividad gubernamental. La diferencia entre impuestos y gastos implica un "excedente presupuestario" con consecuencias adversas sobre la demanda agregada y el crecimiento económico. Asimismo, la estructura del sistema fiscal no es adecuado para la economía palestina. Los tipos de los impuestos directos sobre el ingreso personal y los beneficios empresariales son similares a los de Israel, y los de los tributos indirectos (IVA) son idénticos, a pesar de las diferencias entre ambas economías en tamaño, estructura y, lo que es más importante, grado de desarrollo.

57. Hay, por tanto, necesidad urgente de reestructurar el sistema en conformidad con la etapa actual de desarrollo y las necesidades de la economía palestina. En general, la reforma debería centrarse en reducir el número de impuestos, sin recurrir tanto a los gravámenes sobre el ingreso y el comercio exterior, y en aumentar la fiscalidad relacionada con el consumo, estableciendo para casi todos los tributos tipos más sencillos y bases mucho más amplias que en la actualidad. En cuanto al sistema de gasto público, el GP tiene que especificar cómo se preparará, ejecutará y controlará el presupuesto, tanto por el ejecutivo como por el legislativo. Entretanto, es importante asignar los gastos con arreglo a las necesidades del programa de reconstrucción.

58. Existen ahora indicios claros de que el sector bancario podrá ejercer el doble cometido de suministrar los servicios necesarios para otras actividades económicas y hacer internamente algunas cosas que fomenten el crecimiento. Durante el período de transición, se usarán dos monedas de curso legal

—el nuevo shekel israelí (NSI) y el dinar jordano (DJ)— y las autoridades monetarias palestinas serán la institución nacional encargada de supervisar las actividades monetarias y bancarias. Esas autoridades desempeñan muchas funciones propias de un banco central, incluida la supervisión de todas las instituciones financieras, actúan como banqueros y únicos agentes financieros del GP, y son el prestamista en última instancia de los bancos comerciales (funciones que se ven limitadas al no haber una moneda nacional).

59. Si bien las disposiciones que se han adoptado en materia monetaria durante el período de transición representan una mejora respecto del pasado, no son óptimas. A decir verdad, esas medidas combinan algunos de los aspectos menos convenientes de dos sistemas cambiarios de índole opuesta. La falta de una moneda nacional hace ineficaz a la política monetaria, como en un régimen de tipos de cambio fijos. La existencia de un doble patrón monetario presenta en potencia el inconveniente de aumentar los costos asociados a las fluctuaciones de los tipos de cambio característicos de un sistema de tipos flexibles. Además, una moneda dual tiende a reducir la capacidad de los bancos comerciales para desempeñar su función de transformar los vencimientos de las deudas, por causa del problema del desajuste de las monedas inherente a sus carteras de valores. Esto podría incitarlos a no otorgar préstamos a largo plazo, que son fundamentales para la inversión y el crecimiento. Respecto de las disposiciones monetarias futuras, se consideran cinco alternativas: una moneda palestina independiente; el DJ; una moneda palestina unida al DJ; una moneda palestina unida al NSI; o una moneda palestina unida al DJ y el NSI.

60. Paralelamente a la reforma de la hacienda pública y del sector monetario, reviste igual importancia revitalizar, reorientar y robustecer el sector comercial. En la actualidad, este sector es endeble y se está deteriorando como consecuencia de la interrelación entre las restricciones a la producción y las barreras al comercio. Acabar con esta espiral viciosa de un modo que favorezca el crecimiento del comercio y la producción requiere cambios sustanciales en tres frentes: suprimir las restricciones sobre el empleo de recursos naturales; acrecentar la capacidad de los productores palestinos para importar materias primas, bienes intermedios y equipo de capital a precios competitivos; y abrir los mercados vecinos a los productos palestinos.

61. Como unas mejoras sustanciales en esos tres frentes a la vez llevarán tiempo, sería erróneo referirse a la idoneidad de cualesquiera acuerdos comerciales entre la economía palestina y sus vecinos con independencia del factor temporal. En lugar de ello, esos acuerdos deberían seguir unas pautas secuenciales, que reflejen la mayor o menor medida en que la economía palestina vaya superando la herencia de restricciones y distorsiones. A la larga, es probable que un acuerdo comercial óptimo para una economía tan pequeña se acerque al libre comercio pero este último implicaría ahora dejar invariables algunos aspectos negativos de la situación actual. El objetivo del comercio exterior palestino a plazo mediano debería consistir, por tanto, en reanimar y reestructurar el sector comercial, con el propósito a largo plazo de establecer el libre comercio con sus vecinos. Un sistema de libre comercio es deseable a la larga en tanto en cuanto permita a la economía

palestina proseguir una estrategia de crecimiento orientada a la exportación y liberarse de la dependencia exterior.

C. Principales aspectos sectoriales de la transformación estructural

62. El examen anterior de las grandes consideraciones macroeconómicas obliga a centrarse en los aspectos sectoriales que entraña el programa de reconstrucción. En particular, el proyecto de investigación de la secretaría ha analizado las medidas de política económica necesarias en los principales sectores -agricultura, industria, construcción, servicios, y agua, gas y electricidad- para que la labor de reconstrucción progrese adecuadamente, sin los nocivos efectos de los estrangulamientos y las rigideces, y conduzca a la supresión de la desarticulación sectorial que existe actualmente.

63. Habida cuenta de las condiciones de hoy en día, y guiándose por la experiencia de otras economías comparables, para mejorar la articulación intersectorial es menester promover el papel que desempeñan las manufacturas en la economía. Cabe distinguir dos etapas en el avance hacia esa meta y en ambas el sector agrícola ocupa un lugar central. En la primera etapa, las actividades encaminadas a impulsar el crecimiento consistirían sobre todo en el establecimiento de infraestructuras y en la implantación de nuevas instituciones gubernamentales y servicios públicos. En esa fase, se requiere un conjunto de medidas relacionadas entre sí para expandir la producción agrícola por dos motivos. En primer lugar, habida cuenta de la proporción relativamente elevada del gasto dedicado a alimentación en los presupuestos familiares de los palestinos, la elasticidad ingreso relativamente alta de la demanda de alimentos y el incremento previsto de la población por causa del retorno de palestinos, la demanda de productos alimentarios aumentará sustancialmente. Esa demanda tendrá que atenderse con un incremento de la oferta interior, para que no se vean sometidos a presiones las limitadas disponibilidades de divisas y los salarios reales. En segundo término, puesto que las actividades de construcción de infraestructura y el establecimiento de instituciones públicas no pueden absorber a la mayoría de los desempleados, queda para el sector agrícola un cometido importante.

64. El que se culmine con éxito la etapa primera, con la implantación de casi toda la infraestructura básica y los servicios públicos, significará que en la segunda fase el crecimiento vendrá dado por la expansión de las manufacturas y los servicios, lo que a su vez ejercerá mucha presión sobre el sector agrícola. Del lado de la oferta, la expansión de la producción industrial requerirá que aumente el empleo con unos salarios reales relativamente estables. Ambas cosas no podrán lograrse simultáneamente a menos que la productividad de la agricultura se incremente en consonancia, a fin de liberar mano de obra para los sectores urbanos y, al mismo tiempo, para acrecentar la producción agrícola y mantener la estabilidad de los precios de los alimentos. Del lado de la demanda, habida cuenta de las limitaciones de los mercados externos a corto plazo, la expansión industrial tendrá que depender durante algún tiempo de la demanda rural. Así, es fundamental que aumente la productividad agrícola para que se eleve el ingreso rural y, a su vez, se incremente la demanda de productos industriales.

65. Tal como se señalaba en anteriores informes de la secretaría, detrás del escaso desarrollo del sector agrícola y de los cambios en las pautas de producción de los últimos años se encuentra toda una serie de restricciones económicas y de limitaciones de recursos relacionadas entre sí. La supresión gradual de esas restricciones y limitaciones es fundamental para que el sector agrícola se reanime y desempeñe el papel que le incumbe en las dos etapas del programa de reconstrucción. Los principales cambios que se requieren son: una política de planificación agraria, con las correspondientes instituciones, que introduzca servicios de comercialización y extensión y sistemas de apoyo, y permita planear el futuro; una política de aprovechamiento de tierras tanto de regadío como de secano; gestión de los recursos hídricos con miras a incrementar la oferta y la utilización eficiente del agua; unos mejores servicios de comercialización y coordinación agrícolas; el desarrollo de recursos humanos, especialmente de capacidad empresarial y de gestión; y una labor de formación agrícola en universidades y centros de investigación agraria.

66. Juntamente con la reforma agrícola, cabe esperar que la supresión de las restricciones que afectan al sector manufacturero y la reanimación del sector financiero, al facilitar la intermediación financiera y la gestión de riesgos, estimularán una mayor actividad industrial. No obstante, una gran transformación, que conduzca a un incremento sustancial del PIB, el comercio y el empleo, requerirá una participación activa del sector público que, entre otras, lleva a cabo las actuaciones siguientes: construcción de la necesaria infraestructura en transporte, comunicaciones y electricidad, y supervisión del establecimiento de zonas industriales; mejora de los recursos humanos asignando mayor financiación a las instituciones técnicas y de formación profesional; desarrollo del marco legal e institucional que propicie la inversión extranjera e induzca a transferir tecnología, formar mano de obra local y aumentar las exportaciones industriales; y creación de un sistema de apoyo que pueda ofrecer a las empresas industriales crédito a largo plazo para inversiones, información sobre mercados exteriores y asesoramiento técnico.

67. La deficiente base de recursos naturales y el pequeño tamaño de la economía palestina hacen de las actividades orientadas a la exportación el medio apropiado para el desarrollo a largo plazo del sector industrial. A corto plazo, sin embargo, a la sustitución de importaciones le incumbe un papel considerable. Esas actividades deberían fomentarse precisamente en aquellas esferas donde la producción interior pueda sustituir a las importaciones sin necesidad de protección y resulte competitiva al suprimir las restricciones actuales y al crearse un sistema público de apoyo. Tales actividades se efectuarán sobre todo en la agroindustria y tendrán consecuencias estimulantes sobre el crecimiento y el empleo de toda la economía por causa de sus fuertes vínculos con la agricultura y por su carácter intensivo en mano de obra.

68. La situación actual del mercado de la vivienda se debe a una oferta muy restringida unida a un continuo incremento de la demanda. Para hacer frente al aumento previsto de esa demanda en los próximos años mediante una mayor oferta y no mediante el alza de precios, hay una necesidad urgente de

formular una estrategia de la vivienda, con la finalidad de corregir las actuales distorsiones, así como de proporcionar un sistema adecuado de disponibilidades con una distribución más equitativa de recursos y beneficios. La preparación y ejecución de esa estrategia constituirá una ingente tarea en razón de que la vivienda en el territorio no se ha beneficiado de actuaciones públicas en los últimos 28 años. Debería comprender los elementos siguientes: un plan de expansión urbana, habida cuenta de las densidades actuales de población en las diferentes regiones, sus posibilidades de expansión económica y sus necesidades de infraestructura residencial; supresión de las distorsiones en los mercados de materiales de construcción, fomentando la producción interior y la importación a precios competitivos; revisión de todas las disposiciones sobre derechos de propiedad y control de alquileres; y establecimiento de un sistema de financiación de viviendas que abarque a todas las categorías sociales.

69. El sector palestino de servicios desempeñará un papel dual en el programa de reconstrucción. Generará mucho crecimiento, aprovechando las posibilidades de muchas ramas, como finanzas, turismo y toda la gama de servicios de producción y distribución del sector privado. Igual importancia reviste el papel de los servicios en el crecimiento de los sectores. Comunicaciones, transporte, comercio al por menor, banca y seguros son todas ellas actividades esenciales para el incremento de la producción agrícola e industrial y del comercio y la inversión exterior. Habida cuenta del significado histórico y religioso de Palestina, el turismo ofrece muchas posibilidades de crecimiento. Con todo, transformar esa actividad en un sector moderno requerirá grandes mejoras en transporte, hoteles, restaurantes, recursos humanos y demás. Entretanto, la financiación del desarrollo, las comunicaciones, el transporte y el comercio al por menor exigen una fuerza de trabajo capacitada. Esencial para la reconstrucción de los cuatro principales sectores es una mejora sustancial de los servicios de agua, gas y electricidad. Cabe señalar prioridades de inversión en las esferas siguientes: agua, energía, saneamiento, mercados públicos y seguridad pública.

70. Los párrafos anteriores reflejan sucintamente las prioridades sectoriales juntamente con las pautas de actuación que servirían para contribuir a la elaboración y logro de los objetivos de la reconstrucción palestina. Esta reconstrucción debería proponerse desarrollar la economía de Palestina de tal suerte que se emplee a la fuerza de trabajo, se diversifique el comercio y se consiga una tasa de crecimiento adecuada del ingreso por habitante. Todo ello debería ir unido a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento y del desarrollo entre regiones y personas, dentro del contexto de la eliminación de la dependencia económica exterior mediante el establecimiento de relaciones estrechas con todos los vecinos. Para el logro de esos objetivos se requiere lo siguiente: articular el programa de reconstrucción mediante un conjunto completo de medidas de política económica; cambiar el sistema legal por el que se rigen las actividades económicas; crear muchas instituciones públicas nuevas para regular y ofrecer servicios de apoyo al sector privado y para construir infraestructuras; y emprender un programa que mejore la productividad. Estos grandes propósitos constituyen un marco intersectorial de acción y reforma.

Parte III

EXAMEN DE LA LABOR REALIZADA POR LA SECRETARIA DE LA UNCTAD PARA
LA PRESTACION DE ASISTENCIA AL PUEBLO PALESTINO, 1994-1995, CON
ESPECIAL REFERENCIA AL PROGRAMA DE ACTIVIDADES DE
COOPERACION TECNICA

71. Durante el período que se examina, la labor de la secretaría se centró sobre todo en la contribución al establecimiento de instituciones palestinas y de su capacidad técnica para preparar y ejecutar una política económica. A tal fin, las actividades consistieron principalmente en: a) supervisar la evolución de la economía de la Ribera Occidental y la faja de Gaza; b) hacer estudios de carácter prácticos sobre las zonas y cuestiones prioritarias de la economía palestina, incluida la finalización y publicación de varios trabajos sectoriales preparados como parte del proyecto intersectorial sobre las perspectivas de un desarrollo sostenido de la economía palestina; c) ultimar el programa propuesto de asistencia técnica a la población palestina en las esferas de competencia de la UNCTAD; y d) coordinar todas esas tareas con las actuaciones conexas de la comunidad internacional por medio del mecanismo de coordinación recién establecido en el sistema de las Naciones Unidas. En esas actividades se procederá en estrecha consulta con Palestina, las organizaciones sustantivas pertinentes del incipiente Gobierno palestino (GP) y otros órganos interesados.

A. Supervisión de la evolución reciente de la economía palestina

72. La labor en esta esfera se centró en las repercusiones del nuevo clima surgido desde la firma de la Declaración de Principios y de los acuerdos económicos entre Israel y Palestina que otorgan facultades a la población de esta última en varios sectores económicos y sociales del territorio. Se puso especialmente el acento en las implicaciones de los acuerdos económicos entre Israel y Palestina, la aparición y consolidación de un Gobierno palestino central, la cuantía de la asistencia internacional destinada a apoyar los esfuerzos palestinos nacionales para reanimar su economía, y los acontecimientos en esferas fundamentales de la economía. También se ha prestado atención a los factores que afectan a la inversión privada en el territorio palestino.

B. Estudios de carácter práctico de zonas y cuestiones prioritarias

73. En esta esfera, la labor de la secretaría se guió por dos consideraciones: a) proporcionar un análisis sustantivo de apoyo a la formulación y aplicación de la política económica y los programas de acción del GP y la comunidad internacional en sectores prioritarios de la economía; y b) examinar las perspectivas a largo plazo de la economía palestina.

74. De esta suerte, durante el período que se examina se terminaron y publicaron varios estudios seleccionados preparados dentro del contexto del proyecto intersectorial. Entre ellos figuraban: "Population and demographic developments in the West Bank and Gaza Strip until 1990" (UNCTAD/ECDC/SEU/1); "Public utilities in the West Bank and Gaza Strip" (UNCTAD/ECDC/SEU/2);

"Health conditions and services in the West Bank and Gaza Strip" (UNCTAD/ECDC/SEU/3); "Construction and housing in the West Bank and Gaza Strip" (UNCTAD/ECDC/SEU/4); "Main features of domestic and external merchandise trade of the West Bank and Gaza Strip" (UNCTAD/ECDC/SEU/5); "Prospects for sustained development of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip, 1990-2010: a quantitative framework" (UNCTAD/ECDC/SEU/6); y su "Technical supplement" (UNCTAD/ECDC/SEU/6/Add.1); "Developments in the services sector in the West Bank and Gaza Strip, 1967-1990" (UNCTAD/ECDC/SEU/7); "Environment and development prospects in the West Bank and Gaza Strip" (UNCTAD/ECDC/SEU/8); y "Review of labour and employment trends in the West Bank and Gaza Strip" (UNCTAD/ECDC/SEU/9). Se están ultimando varios otros estudios sectoriales seleccionados para su publicación que aparecerán antes de finales de 1995. Tratan de estadísticas socioeconómicas, educación, hacienda pública e inversión privada.

75. Por lo que atañe a las perspectivas de desarrollo a largo plazo de la economía palestina, está casi terminado el estudio principal iniciado en 1994 y en el que se refundirán las partes segunda y tercera del proyecto intersectorial. En la parte II supra se indican los aspectos más destacados del estudio que se refieren a perspectivas futuras, estrategias y pautas para el desarrollo a largo plazo de la economía palestina.

C. Programa de actividades de cooperación técnica

76. A raíz de que propusiera su programa de actividades de cooperación técnica en apoyo de los esfuerzos del incipiente GP, la secretaría de la UNCTAD celebró consultas con el Gobierno palestino sobre las prioridades, alcance, orientación y modalidades de ejecución del programa 42/. El primer paso con las autoridades israelíes se dio en octubre de 1994 al solicitar que se permitiera acceder a personal de la secretaría al territorio palestino. Cuando se otorgó esa autorización en marzo de 1995, se arbitraron inmediatamente medidas para enviar una misión a la Ribera Occidental y la faja de Gaza. Para ello se consultó a funcionarios de los diversos ministerios del GP, el PNUD en Palestina y la oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en el territorio palestino, así como con otras partes interesadas. También se celebraron consultas con funcionarios del Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción en Túnez sobre diversos aspectos del programa propuesto, incluidas las posibilidades de su financiación por fuentes bilaterales y multilaterales.

77. Como consecuencia de esas consultas, el programa propuesto se perfeccionó y completó en mayo de 1995 y una misión de la secretaría acudió al territorio para celebrar consultas sustantivas en aspectos relacionados con la inversión privada. El propósito principal del programa es ofrecer apoyo a los esfuerzos del pueblo palestino en las esferas de comercio, financiación y transporte. Concretamente, se propone contribuir a los objetivos siguientes relacionados entre sí:

- reforzar la capacidad técnica, de dirección e información de las instituciones de los sectores palestinos públicos y privados encargadas de la formulación y ejecución de las medidas y procedimientos en materia de comercio internacional y campos conexos;

- formular opciones de política económica y estrategia que permitan a los sectores palestinos de la agricultura, la industria y los servicios aprovechar eficazmente las oportunidades del mercado emergente en los planos regional, regional e interregional; ayudar a que se establezcan en Palestina un régimen arancelario y una administración de aduanas con el fin de fomentar la producción y liberalización del comercio;
- acrecentar la capacidad de la producción de productos primarios para promover actividades industriales y diversificar las exportaciones agrícolas y de manufacturas;
- ayudar a que se establezcan las necesarias infraestructuras (legales, institucionales, técnicas y de recursos humanos) para la creación de un sistema de transporte del comercio adecuado y eficiente, incluidos servicios de transporte marítimo, un puerto marítimo comercial en la faja de Gaza y un transporte multimodal;
- reformar el marco jurídico y reglamentario general, juntamente con la capacidad institucional, para movilizar recursos financieros, promover las inversiones privadas y mejorar los servicios de agua, gas y electricidad; y
- reforzar la capacidad técnica institucional palestina de gestión de las corrientes financieras y de optimización y su asignación eficiente de los recursos en materia de seguros.

78. Se está calculando el costo de toda la gama de actividades que requiere la consecución de tales objetivos. El problema propuesto se presentará para su aprobación al GP y luego a las fuentes potenciales bilaterales y multilaterales de financiación para buscar contribuciones. Como es probable que esta labor lleve algún tiempo, el GP pidió a la secretaría de la UNCTAD que iniciara actuaciones inmediatas, dentro del marco del programa, sobre algunas cuestiones prioritarias del programa propuesto, que también estaban previstas como parte del programa de trabajo del GP para 1995. Esas cuestiones comprendían, entre otras, las siguientes: un ordenamiento jurídico e institucional, con los correspondientes aspectos de procedimiento, que fomente las inversiones privadas; zonas industriales francas; promoción de exportaciones y servicios de comercialización; adquisición de bienes estratégicos para el consumo; política comercial en el contexto de la Ronda Uruguay habida cuenta de la necesidad de reanimar a la economía palestina; transporte multimodal, incluido el desarrollo y gestión del puerto marítimo comercial en la faja de Gaza. Las limitaciones de recursos todavía no han permitido a la secretaría de la UNCTAD atender a las necesidades preliminares del GP en todas las esferas solicitadas. No obstante, la secretaría ha podido conseguir que trabajen las divisiones y programas sustantivos correspondientes en algunas de ellas. En consecuencia, a mediados de 1995 se organizaron varias misiones para ofrecer servicios inmediatos de asesoramiento al GP en esos campos de actuación. Además de facilitar esa asistencia técnica inmediata, tales misiones han preparado también un conjunto de actividades operacionales viables como actividades

posteriores en cada esfera. Tal como se prevé en el programa propuesto, ese conjunto de medidas comprende unos mayores servicios de asesoramiento, programas y seminarios de formación, así como la asignación de expertos a corto plazo en aspectos de especial importancia. La secretaría espera que la Junta ofrezca orientaciones y apoyo para la financiación y ejecución del programa que se acaba de señalar.

D. Coordinación y cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas

79. A raíz de la designación del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en el territorio palestino ocupado y el establecimiento de su Oficina para que actúen de mecanismos coordinadores de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la secretaría de la UNCTAD ha redoblado sus esfuerzos de cooperación. El 6 de abril de 1995 se celebró una reunión entre el Oficial Encargado de la UNCTAD y el Coordinador Especial. En la reunión se examinaron las posibilidades de intensificar la cooperación con el Coordinador Especial en aspectos relacionados con los trabajos de la secretaría. Habida cuenta del amplio mandato de la UNCTAD en comercio y desarrollo y de sus conocimientos sobre el particular, incluidos aspectos conexos como finanzas, inversión, desarrollo de empresas, servicios, medio ambiente, tecnología y otros, la secretaría de la UNCTAD se ha sumado a los grupos de las Naciones Unidas sobre aspectos prioritarios del sector privado, el comercio y el establecimiento de instituciones. También, la secretaría de la UNCTAD ha establecido contactos con los centros principales de actuación de los grupos sectoriales de trabajo para la coordinación de la asistencia local, especialmente en lo que se refiere al sector privado, la implantación de instituciones y al transporte. En ambos casos, la secretaría de la UNCTAD actúa por conducto del PNUD y de la Oficina del Coordinador Especial, que sirven de puntos de referencia para las esferas sustantivas de que se trata. La secretaría de la UNCTAD también ha colaborado y participado en las reuniones de las Naciones Unidas en relación con sus trabajos sobre la economía palestina.

1/ Salvo que se indique otra cosa, cuando en el presente informe se habla de "territorio ocupado", "territorio palestino" o "territorio" sin más, se hace referencia al territorio palestino ocupado (es decir, la faja de Gaza y la Ribera Occidental, incluido Jerusalén oriental).

2/ La Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional (de 13 de septiembre de 1993) y el Acuerdo sobre la faja de Gaza y la zona de Jericó (de 4 de mayo de 1994), incluido su Protocolo sobre Relaciones Económicas.

3/ Véase "Evolución de la economía del territorio palestino ocupado, con especial referencia al comercio exterior", TD/B/41(1)/3, párrs. 5 a 11.

4/ También denominado Gobierno Nacional Palestino (GNP), creado por Palestina en octubre de 1993.

5/ Excluido Jerusalén oriental, que es una de las cuestiones de estatuto permanente que no abarca el acuerdo de transición y que está previsto se negocie a partir de 1996.

6/ Información suministrada por el Gobierno palestino, Ministerio de Hacienda, Departamento de Compensación de Impuestos; véase también Jerusalem Post, 28 de mayo de 1995.

7/ Ibíd.

8/ Al-Quds-al-Arabi, 2 de junio de 1995.

9/ Véase Jerusalem Post, 29 de marzo de 1995.

10/ Véase Jerusalem Post, 7 y 8 de mayo de 1995.

11/ Al parecer en mayo de 1995 se han iniciado contactos sobre esta cuestión, Jerusalem Post, 22 de mayo de 1995.

12/ Tales acuerdos marco se firmaron el 26 de enero de 1995, y se basaron los proyectos convenidos a principios de 1994 (véase TD/B/40(1/3, párrs. 16 a 18).

13/ Reunión del Comité Conjunto de Comercio entre la República Árabe de Egipto y el Gobierno Nacional Palestino, El Cairo, 18 y 19 de abril de 1995.

14/ Al-Quds al-Arabi, 6 de junio de 1995.

15/ Los datos que se citan en esta sección fueron suministrados por la Oficina de Ayuda, Coordinación y Facilitación del Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción, en "Matrix of Dorors' Assitance to the West Bank and Gaza" (diciembre de 1994).

16/ La urgencia de que se entregue la ayuda de modo rápido y completo para sufragar tanto las inversiones públicas como los gastos ordinarios ha sido recientemente reiterada por el Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los territorios ocupados en cartas dirigidas a los países donantes, según Ha'aretz, 14 de mayo de 1995. Véanse también unas entrevistas con el Coordinador Especial en Financial Times, 21 de noviembre de 1994 y Jerusalem Post, 1º de marzo de 1995.

17/ Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción, op. cit.

18/ Véase "Sources of economic and social statistics on the West Bank and Gaza Strip", (UNCTAD/ECDC/SEU/10), de próxima aparición.

19/ Véase, por ejemplo, Economist Intelligence Unit, "Israel and the occupied territories, 1994-95: Country Profile", (Londres, Economist Intelligence Unit, 1994 y el correspondiente informe trimestral "Country Reports" para una evaluación imparcial de la situación económica del territorio.

20/ El Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los territorios ocupados dijo a finales de 1994 que "el desfase entre las expectativas y la entrega de ayuda es tan grande que, salvo que los donantes se coordinen, el proceso de paz fracasará" (Financial Times, 21 de noviembre de 1994).

21/ Véase Jerusalem Post, 1º de febrero de 1995; Economist Intelligence Unit, "Israel and the occupied territories: country reports", primer trimestre, 1995 (Londres, Economist Intelligence Unit, 1995).

22/ Jerusalem Post, 1º de febrero de 1995.

23/ Jerusalem Post, 29 de marzo de 1995.

24/ Oficina Internacional del Trabajo, "Memoria del Director General - Anexo" (Ginebra, 1995), pág. 15.

25/ Según fuentes del Gobierno palestino y otros observadores, como por ejemplo, Economist Intelligence Unit, "Country report", op. cit.

26/ Esta situación ha llevado a sugerir que Israel podría "compensar" a la economía palestina por terminar totalmente con la importación de mano de obra palestina con una cantidad de unos 300 millones de dólares anuales, más o menos equivalente al "déficit de ingresos" en que se calcula la renta anual desaparecida de resultas de la clausura del territorio, en Jerusalem Post, 21 de marzo de 1995.

27/ Jerusalem Post, 14 de marzo de 1995; Economist Intelligence Unit, "Country report", op. cit.

28/ Oficina Internacional del Trabajo, "Memoria...", op. cit., pág. 17.

29/ Un reciente estudio de las industrias palestinas en el territorio muestra que más del 50% de ellas dependen de acuerdos de subcontratación con Israel, mientras el 60% de las empresas están supeditas a los mercados de ese país, según Al-Quds, 28 de julio de 1994.

30/ Economist Intelligence Unit, "Country report", op. cit.

31/ Para una investigación a fondo de este sector véase "Developments in the services sector in the West Bank and Gaza Strip, 1967-1990" (UNCTAD/ECDC/SEU/7).

32/ Oficina Internacional del Trabajo, "Memoria...", op. cit., pág. 11.

33/ Información suministrada por el Gobierno palestino, Ministerio de Economía y Comercio, mayo de 1995.

34/ Datos suministrados por el Instituto de Comercialización Agrícola, Departamento de Investigación y Estudios, Ammán, 1995; Unión de Productores de Cítricos de la faja de Gaza, informe anual (varios años).

35/ El estudio se publicará más adelante en 1995 con el título provisional "Private investment in the occupied Palestinian territory: recent trends and immediate prospects" (UNCTAD/ECDC/SEU/13). El estudio, y las conclusiones resumidas del presente informe, se basan en la investigación que está haciendo la secretaría sobre el particular y en un informe sobre el terreno preparado por un consultor de la UNCTAD, el Dr. Hisham Awartani, ayudado por el Dr. Nasir Abdelkarim (ambos de la Universidad An-Najah, en Nablus, Ribera Occidental).

36/ El 30 de abril de 1995, publicado en Al-Quds, 3 de mayo de 1995.

37/ Véase UNCTAD, Handbook of international trade and development statistics 1992, (Nueva York, Naciones Unidas, 1993), cuadros 6.3 y 6.4.

38/ Véase el capítulo IV del próximo estudio de la secretaría sobre este particular (UNCTAD/ECDC/SEU/13).

39/ Esta parte se basa en un estudio refundido, preparado por el consultor de la UNCTAD Profesor Fadle Naqib, de la Universidad de Waterloo del Canadá, que recoge las conclusiones de las partes segunda y tercera del proyecto de investigación intersectorial de la secretaría de la UNCTAD. El estudio completo se publicará más adelante, a lo largo de 1995.

40/ Las conclusiones de la primera parte del proyecto intersectorial se han publicado desde 1993 en una serie de estudios e investigaciones sectoriales de la secretaría de la UNCTAD. Estos estudios han sentado las bases del programa de la secretaría de la UNCTAD de asistencia técnica inmediata al pueblo palestino en comercio, financiación, transporte y esferas conexas.

41/ UNCTAD/ECDC/SEU/6 y UNCTAD/ECDC/SEU/6/Add.1.

42/ Véase TD/B/41(1)/3 para los detalles del programa propuesto.
