



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

Distr.
GENERAL

TD/B/54/3
11 de julio de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

54º período de sesiones

Ginebra, 1º a 11 de octubre de 2007

Tema 8 b) del programa provisional

**INFORME SOBRE LA ASISTENCIA DE LA UNCTAD
AL PUEBLO PALESTINO***

Preparado por la secretaría de la UNCTAD**

* Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

** La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa **antes del 30 de agosto de 2007**.

Resumen

La vulnerabilidad de la economía palestina a los efectos de la prolongada ocupación de Israel y su política de cierre aumentó debido a las restricciones financieras y la disminución de la ayuda de los donantes a la Autoridad Palestina (AP) en 2006. La "separación" ha aislado a los palestinos de la Ribera Occidental y de Gaza de los mercados árabes regionales y mundiales, y ha institucionalizado la fragmentación dentro de los territorios palestinos ocupados¹. Se calcula que entre 2000 y 2005 la Autoridad Palestina perdió casi 1.200 millones de dólares debido a la recesión económica. Al haber disminuido el apoyo de los donantes, la escasa solvencia financiera de la Autoridad Palestina debilita la política fiscal nacional destinada a estabilizar la deteriorada situación económica mediante estabilizadores automáticos. Además, ante la falta de un sólido mediador internacional, los nuevos enfrentamientos han dado lugar a la imposición de medidas restrictivas sin precedentes al pueblo palestino. La viabilidad de la economía no es la preocupación prioritaria; más bien, se presta cada vez más atención al modo de limitar la vulnerabilidad y crear un espacio de políticas adecuado y eficaz que permita reducir al mínimo las consecuencias económicas de las medidas de seguridad impuestas por Israel. La prioridad económica inmediata es mantener niveles mínimos de "demanda efectiva" en una situación de creciente aislamiento. Debido al debilitamiento de la confianza de los inversores tras los acuerdos de Oslo y la tendencia a la desformalización de la economía, para estabilizar el sector privado se necesitará una intensiva política comercial de la Autoridad Palestina fortalecida mediante la ampliación del espacio de políticas en los ámbitos macroeconómico, comercial y laboral. Es preciso realizar urgentemente una revisión completa de la facilitación del comercio. Pueden adoptarse medidas iniciales en relación con la apremiante cuestión de las corrientes comerciales y analizarse con más detalle los costos de desviación de las mercancías y el establecimiento de acuerdos de tránsito con Egipto y Jordania. Las Naciones Unidas, en particular la UNCTAD a través de su asistencia técnica y asesoramiento sobre políticas, y quienes colaboran con ella en el plano internacional para el desarrollo palestino, han de seguir ayudando al pueblo palestino a sobrellevar esta prolongada crisis humanitaria y económica.

¹ De conformidad con las correspondientes resoluciones y decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en este informe las menciones al territorio palestino ocupado (o territorios palestinos ocupados) hacen referencia a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén oriental. Por motivos de brevedad, se utiliza cuando procede la denominación "territorio palestino" (o "territorios palestinos"). El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina tras los acuerdos de 1993-1994 suscritos con Israel. Las referencias al "Estado palestino" se ajustan al concepto expresado en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad. Salvo otra indicación, los datos sobre la economía palestina presentados en este documento se refieren a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, con exclusión de Jerusalén oriental.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. EFECTOS DEL CAMBIO POLÍTICO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS DONANTES.....	1 - 6	4
II. DETERIORO ECONÓMICO PROLONGADO.....	7 - 24	5
A. Agregados económicos	7 - 10	5
B. Aislamiento económico y escasa demanda interna.....	11 - 16	7
C. Inestabilidad fiscal, espacio de políticas y resultados económicos	17 - 24	11
III. DESVIACIÓN DEL COMERCIO PALESTINO PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA	25 - 50	12
A. Imperativos para desviar el comercio palestino.....	26 - 30	13
B. Costo de desviar el comercio palestino.....	31 - 36	14
C. Iniciativas en curso para desviar el comercio palestino.....	37 - 45	17
D. Un marco para la desviación del comercio palestino	46 - 50	19
IV. HITOS EN LA ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO	51 - 62	20
Referencias		23

I. EFECTOS DEL CAMBIO POLÍTICO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS DONANTES

1. Como se preveía en el anterior informe de la secretaría sobre la asistencia al pueblo palestino (UNCTAD, 2006a), la suspensión del apoyo directo de los donantes a la Autoridad Palestina tras las elecciones legislativas palestinas celebradas en enero de 2006 ha contribuido a un mayor deterioro económico en la Ribera Occidental y Gaza. Esto aceleró el ritmo de retroceso del desarrollo desencadenado por los reiterados enfrentamientos violentos, e intensificó las medidas restrictivas y la política de cierre israelíes que habían estado vigentes desde septiembre de 2000. En 2006 y a principios de 2007 los palestinos se vieron afectados por restricciones más severas a sus desplazamientos, con un aumento de los puestos de control, las repercusiones mayores y más intensas de la barrera de separación de la Ribera Occidental y por mayores restricciones a la circulación de personas y mercancías.

2. En el último trimestre de 2005, tras la desconexión unilateral de Israel de Gaza, aumentó el deterioro de las condiciones de acceso y circulación en la Ribera Occidental, que se intensificó tras el establecimiento del primer Gobierno después de las elecciones del Consejo Legislativo Palestino celebradas a principios de 2006. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) a finales de diciembre de 2006 existían 527 puestos de control y otro tipo de obstáculos, lo que supone un aumento del 40% desde la desconexión de Gaza. La situación en la Franja de Gaza es especialmente grave. Desde 2000, cuando empezó a disminuir el acceso al mercado laboral de Israel, el 45% del total de empleados de Gaza depende del presupuesto de la Autoridad Palestina (OCAH, 2007). Por lo tanto, no es de sorprender que el Banco Mundial (2002) haya considerado que la asistencia presupuestaria es el método más eficaz para inyectar liquidez en los territorios palestinos sin litoral y fragmentados. El Banco Mundial (2007a) señaló recientemente que los logros alcanzados por la Autoridad Palestina en cuanto a transparencia y rendición de cuentas se han visto menoscabados por los mecanismos de los donantes para eludir a la Autoridad Palestina.

3. La retención por parte de Israel de los derechos de aduana palestinos recaudados en nombre de la Autoridad Palestina (en violación del Protocolo de París de 1994) y la falta de apoyo presupuestario por parte de la mayoría de los países occidentales han reducido aún más el ya limitado espacio de políticas de quienes toman las decisiones en los territorios palestinos. Esto ha impedido en la práctica a la Autoridad Palestina pagar el grueso de los sueldos de los funcionarios públicos desde abril de 2006, y cuando lo ha hecho, ha sido sólo de manera parcial e irregular. Como consecuencia, se han producido huelgas frecuentes en los servicios públicos, que han afectado al personal de la Autoridad Palestina que presta servicios básicos como médicos, enfermeros, maestros y trabajadores municipales. Esto a su vez ha agravado el actual deterioro socioeconómico. Es necesario reasignar urgentemente la ayuda a través de la Autoridad Palestina para poder hacer frente a problemas socioeconómicos de importancia vital. La UNCTAD ya ha subrayado su preocupación por la disminución del papel de la Autoridad Palestina en la orientación de la asignación de los fondos procedentes de donantes y ha indicado la importancia de examinar todas las opciones para ampliar los instrumentos normativos de la Autoridad Palestina, en especial los acuerdos comerciales, fiscales y monetarios del Protocolo de París de 1994 (UNCTAD, 2006a, b).

4. La secretaría de la UNCTAD también ha señalado que para superar el retroceso del desarrollo económico palestino es necesario abordar la política de contención asimétrica aplicada por Israel que supone un obstáculo para el desarrollo (UNCTAD, 2006b). Un paso fundamental para hacer frente a las distorsiones en materia de desarrollo aparejadas a la ocupación y la contención es que la ayuda internacional no tenga efectos distorsionantes. La ayuda especial e improvisada puede terminar apoyando un desarrollo distorsionante y la deformación estructural de la economía provocada por la ocupación. Por lo tanto, se necesitan políticas de ayuda destinadas a encarar las distintas fuentes de vulnerabilidad económica y terminar con el aislamiento impuesto a los territorios palestinos ocupados. La amplia colaboración de los donantes debería orientarse al establecimiento de corrientes comerciales palestinas sin obstáculos hacia el exterior a través de rutas comerciales alternativas como Egipto y Jordania. El presente informe analiza en detalle la eficacia de esas opciones.

5. Para que exista realmente una región en la que dos Estados -Israel y Palestina- puedan convivir dentro de fronteras seguras y reconocidas, como lo prevén las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, es necesario habilitar a las instituciones nacionales oficialmente reconocidas para que saquen al pueblo palestino de la reciente ola de dificultades. Así pues, debería ayudarse a la Autoridad Palestina a aplicar políticas económicas nacionales que le permitan atender las necesidades emergentes provocadas por las crisis. Ante todo, la reducción de las restricciones de acceso de los palestinos al resto del mundo será una condición indispensable para la estabilización económica y la piedra angular de los cimientos económicos para la paz.

6. Para ello la política comercial de la Autoridad Palestina -apoyada por políticas macroeconómicas y laborales adecuadas- tendrá que corregir diversos desequilibrios distorsionantes impuestos a la economía palestina. Situando la labor de la UNCTAD en este contexto, en el presente informe se señala a la Junta la justificación, el alcance y el fundamento de las actividades que se están realizando actualmente, así como las futuras orientaciones. También se demuestra el continuo interés y el apoyo prestados por la comunidad de donantes y los miembros de la UNCTAD a las actividades de cooperación técnica de la secretaría, y se destacan al mismo tiempo recomendaciones de política en ámbitos de las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD.

II. DETERIORO ECONÓMICO PROLONGADO

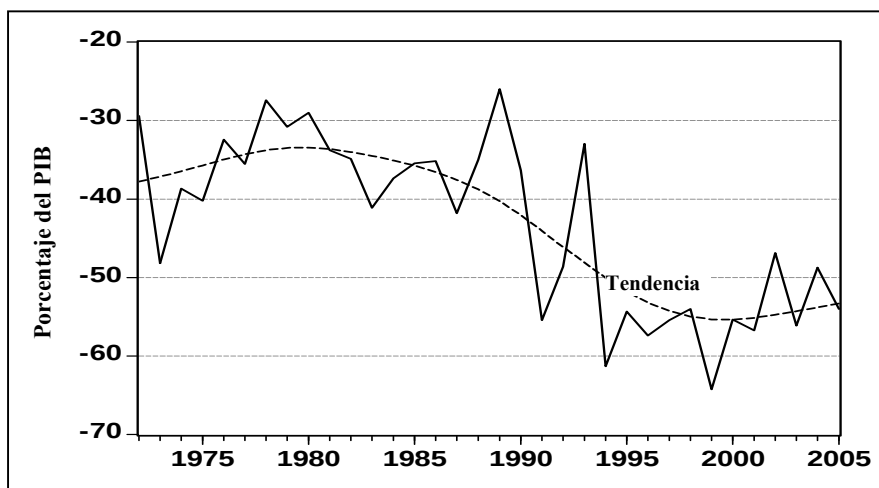
A. Agregados económicos

7. Los datos preliminares de la Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE) sugieren que la renta nacional bruta (RNB) por habitante disminuyó un 15% en 2006 (cuadro 1), mientras que el producto interno bruto (PIB) se redujo un 6,6%. Según otros cálculos la disminución podría ser aún mayor, de hasta tres o cuatro puntos porcentuales (Banco Mundial, 2007a). Como consecuencia de las medidas de seguridad y las restricciones a la circulación de mercancías y personas impuestas por Israel, la economía se ha contraído a un nivel inferior al de la década anterior, con condiciones debilitantes, y los niveles de inversión se han desplomado. Las empresas existentes se enfrentan a condiciones precarias, como lo muestra el cierre de empresas y la expansión del sector informal. En 2006 las exportaciones se redujeron un 3%, mientras que las importaciones aumentaron un 20%. Estos cambios son el resultado de un

mayor aislamiento de los territorios palestinos de los mercados regionales y mundiales, un aumento del déficit comercial y una mayor vulnerabilidad. El déficit comercial ha alcanzado niveles sin precedentes del 73% del PIB, un 30% superior al promedio de 30 años anteriores (gráficos 1 y 3).

Gráfico 1

Déficit comercial - Porcentaje del PIB (1972-2005)



Fuente: Base de datos de la UNCTAD - Modelo macroeconómico palestino.

8. La pobreza ha alcanzado niveles sin precedentes; en 2005 alrededor del 53% de los hogares (con un tamaño medio de seis miembros) vivía por debajo del umbral nacional de pobreza de 385 dólares mensuales por familia. No obstante, la ayuda de los donantes, contribuyó a reducir la pobreza medida en función del consumo al 30% en marzo de 2006 (OCPE, 2006). El agotamiento de las estrategias de supervivencia, y los amplios focos de pobreza y desempleo han hecho que buena parte de la población dependa casi por completo de la ayuda de los donantes (Banco Mundial, 2007a). Basándose en los ingresos, el Banco Mundial estimó que el 71% de los funcionarios públicos vive por debajo del umbral de pobreza y que el 46% no tiene alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. El número de personas que vive en situación de extrema pobreza se duplicó prácticamente en 2006, situándose por encima del millón (OCAH, 2007). Además, el 53% de los hogares de Gaza indicaron que sus ingresos se habían reducido en más de la mitad durante el último año (Oxfam, 2007).

9. El desempleo en 2006 siguió siendo alto, con una tasa del 30%. La falta de oportunidades de empleo obligó a 10.000 personas a realizar actividades no remuneradas con familiares, mientras que otras 10.000 abandonaron el mercado laboral en 2006. El número de personas que no pudieron encontrar empleo y que siguieron buscándolo en 2006 aumentó en 100.000 personas. Esa situación ha afectado a algunas regiones de manera desproporcionada, y la disparidad entre Gaza y la Ribera Occidental se ha mantenido. La tasa de desempleo en Gaza es superior a la media nacional en un 6%.

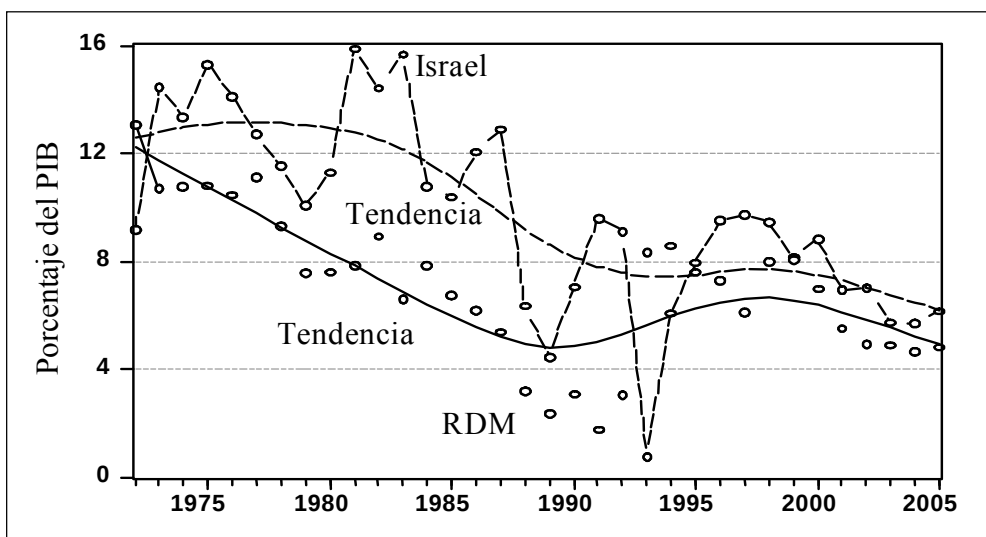
10. El deterioro estructural a largo plazo queda patente al comparar los sectores agrícola y manufacturero durante los últimos diez años. Entre 1996 y 2006, la producción agrícola disminuyó un 19%, pero en 2006 el número de personas empleadas en ese sector aumentó un 80% con respecto a 1996. Asimismo, el valor añadido de las manufacturas disminuyó un 7% durante ese período de diez años, aunque el empleo en el sector aumentó un 3%.

B. Aislamiento económico y escasa demanda interna

11. Tras casi siete años de asedio económico, no sólo han disminuido las exportaciones palestinas a Israel, sino también al resto del mundo (gráfico 2). Esto no se debe tanto a la debilidad estructural de la economía interna sino al creciente aislamiento de los mercados mundiales y árabes, impuesto por la pretendida política de "separación". Las importaciones como porcentaje del PIB aumentaron del 75% en 2005 al 86% en 2006, lo que supone una pérdida económica de 500 millones de dólares. Como observó y previó la UNCTAD en informes anteriores, el hecho anómalo de una disminución del PIB y un aumento de las importaciones significa que el colapso de la demanda agregada puede atribuirse a las políticas de cierre aplicadas por Israel y a la pérdida de producción local con respecto a las importaciones, procedentes sobre todo de Israel. Estas últimas son responsables de más del 55% del déficit comercial palestino. Esto significa que para pagar el déficit comercial con Israel en 2006 se necesitaba el equivalente al 50% del PIB de la Ribera Occidental y Gaza.

Gráfico 2

Exportaciones palestinas a Israel y el resto del mundo (RDM) - porcentaje del PIB (1972-2005)



Fuente: Base de datos de la UNCTAD - Modelo macroeconómico palestino.

12. En 2006 las autoridades de Israel retuvieron, por segunda vez desde 2002, más de 800 millones de dólares de los impuestos palestinos recaudados en nombre de la Autoridad Palestina (OCAH, 2007), por lo que los ingresos de la Autoridad Palestina disminuyeron más de un 50% respecto de 2005, situándose por debajo de los 600 millones de dólares.

La Autoridad Palestina redujo en consecuencia su nivel de gastos a 655 millones de dólares, un 30% menos que en 2005. Se calcula que en 2006 el déficit presupuestario fue de 791 millones de dólares (19% del PIB), frente a 761 millones de dólares de 2005 (17% el PIB). Esta diferencia se vio compensada en parte por un aumento del apoyo presupuestario externo del orden de 137 millones de dólares en 2006. No obstante, el flujo irregular de la ayuda de los donantes impidió a la Autoridad Palestina cumplir con sus obligaciones periódicas.

13. Las pérdidas combinadas de la reducción del gasto de la Autoridad Palestina y el aumento de las importaciones en 2006 fueron equivalentes al 27% del PIB. Si no hubiera habido factores compensadores, los efectos negativos en la economía habrían sido mucho mayores y habrían tenido consecuencias más graves en la pobreza y la seguridad alimentaria. Uno de los factores que compensaron esas pérdidas sustanciales fue el aumento de las entradas de capitales externos. No obstante, al parecer los donantes y los hogares privados transfirieron buena parte de esos fondos a través de canales descentralizados ajenos a la Autoridad Palestina, lo que debilitó aún más el papel de la Autoridad Palestina y los sistemas de supervisión monetaria e intermediación financiera. Los cálculos basados en un marco contable macroeconómico sencillo indican que para registrar la reducción del 6,6% del PIB indicada, las entradas de capital tuvieron que haber sido de 900 millones de dólares. Esta cifra coincide con la facilitada por el ex Ministro de Finanzas de la Autoridad Palestina en un seminario de las Naciones Unidas sobre la asistencia al pueblo palestino, celebrado en Doha (Qatar) los días 5 y 6 de febrero de 2007 (<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gapal1032.doc.htm>).

Cuadro 1

Economía palestina (Ribera Occidental y Franja de Gaza)^a

Indicadores clave de algunos años

	1995	1999	2002 ^{rev.}	2003 ^{rev.}	2004 ^{rev.}	2005 ^{prl.}	2006 ^{est.}
Magnitudes macroeconómicas							
Crecimiento del PIB real (en porcentaje)	6,1	8,6	-3,8	8,5	6,3	4,9	-6,6
PIB (millones de dólares)	4.511	4.261	3.556	3.995	4.248	4.443	4.150,99
RNB (millones de dólares)	3.699	4.932	3.835	4.251	4.884	5.119	4.522
RNBD* (millones de dólares)	-	-	4.455	4.640	4.842	5.441	5.421
PIB por habitante (dólares)	1.380	1.478	1.146	1.221	1.264	1.258	1.134
RNB por habitante (dólares)	1.583	1.736	1.215	1.298	1.441	1.452	1.236
Crecimiento de la RNB real por habitante (en porcentaje)	7,9	4,1	-8,9	6,2	1,5	-1	-14,9
Gasto interior (porcentaje del PIB)	151,8	163,0	145,8	150,2	150,7	154,5	173
Población y mano de obra							
Población (millones)	2,34	2,84	3,16	3,27	3,39	3,53	3,66
Desempleo (porcentaje de la población activa) ^b	26,6	21,2	41,3	33,4	32,5	29,0	29,6
Empleo total (miles)	417	588	477	564	578	633	666
En el sector público	51	103	115	119	131	145	164
En Israel y los asentamientos	50	127	49	55	50	63	64

	1995	1999	2002 rev.	2003 rev.	2004 rev.	2005 prl.	2006 est.
Balanza fiscal (porcentaje del PIB)							
Ingresos fiscales	13,2	23,8	8,2	19,1	20,5	27,7	13,9
Gastos corrientes	15,3	22,5	27,6	31,4	32,0	43,6	31,9
Gastos totales	25,5	29,8	28,2	32,3	32,8	44,9	33
Saldo corriente	-2,1	1,3	-19,4	-12,3	-11,5	15,9	18,0
Saldo global	-12,3	-6,0	-20,0	-13,2	-12,3	17,2	19,1
Comercio exterior							
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	684	420	433	482	665	581
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2.176	3.353	2.130	2.404	2.751	3.352	3.631
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	-52,0	-63,6	-47,2	-49,3	-53	-60,4	-73
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-1.388	-1.766	-1.149	-1.370	-1.623	-1.943	1.999
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-43,0	-42,0	-31,8	-34,3	-37,9	-43,7	48,2
Importaciones procedentes de Israel/consumo privado de la AP (en porcentaje)	56,5	54,5	43,6	43,4	44,6	51,5	43,5
Comercio total de la AP con Israel/comercio total de Israel (en porcentaje) ^c	3,7	3,7	2,1	2,2	2,2	2,4	3,1
Comercio de la AP con Israel/comercio total de la AP (en porcentaje) ^c	78,8	68,0	69,0	69,1	70,3	70,1	66

Fuentes: Datos históricos de la OCPE; los datos correspondientes a 2006 han sido calculados por la secretaría de la UNCTAD basándose en datos publicados recientemente por la OCPE (OCPE, 2007); los datos fiscales correspondientes a 2005-2006 proceden de la OCAH (2007).

* Renta nacional bruta disponible.

^a En todos los datos se excluye Jerusalén oriental.

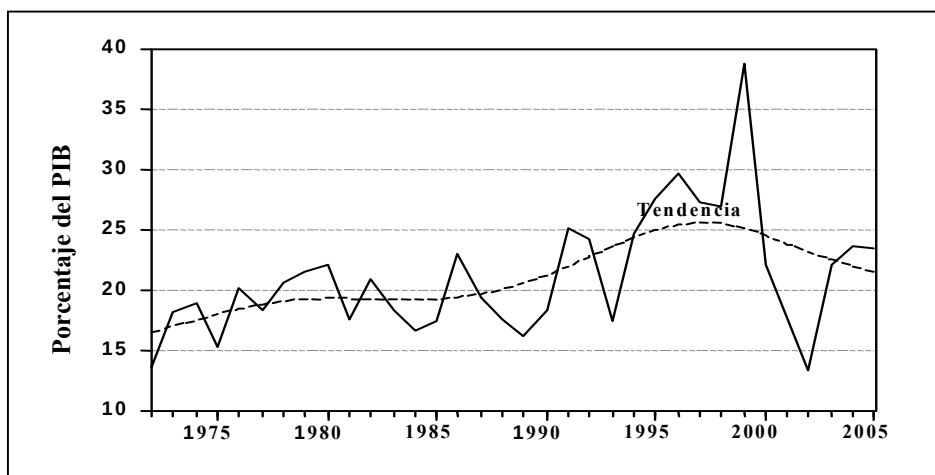
^b En las tasas de desempleo se incluyen los trabajadores desanimados, según la definición amplia de la OIT (OCPE, 2006).

^c Los datos sobre el comercio total de Palestina y de Israel corresponden a las mercancías y a los servicios imputables y no imputables a los factores.

14. En este entorno desalentador, es poco probable que los inversores privados inviertan por encima de los niveles actuales, los cuales son ya relativamente elevados si se tienen en cuenta las tendencias históricas (gráfico 3). La expansión de la inversión posterior a Oslo puede considerarse un nivel de inversión excepcionalmente elevado que reflejó el entorno optimista y las grandes expectativas del proceso de paz. No obstante, tras esta expansión Israel aplicó medidas sumamente restrictivas que provocaron la destrucción y la pérdida de hasta una tercera parte del capital físico y la capacidad productiva existentes (UNCTAD, 2006b). Por lo tanto, habida cuenta de las actuales circunstancias de ocupación y política de cierre, no sería prudente desde una perspectiva de la política pública prever cambios en el comportamiento del sector privado ni contar con que ello se produzca.

Gráfico 3

Inversión privada - porcentaje del PIB (1972-2005)



Fuente: Base de datos de la UNCTAD - Modelo macroeconómico palestino.

15. Para contrarrestar los efectos del aislamiento impuesto a los territorios palestinos ocupados y reducir el riesgo para los inversores, las políticas de la Autoridad Palestina tendrán que establecer programas de intercambio intensivos con los países árabes vecinos y con mercados más grandes y lejanos. También es necesario reestablecer y fortalecer los delicados vínculos entre el sector privado y el mundo exterior, lo que exigirá tiempo, apoyo internacional y una importante orientación gubernamental. Además, para incorporar las políticas económicas en una visión y un plan de desarrollo nacional bien articulado y encaminar la economía por la vía de la recuperación es necesario llevar a cabo una revisión completa de los mecanismos de facilitación del comercio como lo proponen la UNCTAD (2003) y el Banco Mundial (2004). No obstante, hasta que no se observe un aumento de las exportaciones que pueda propiciar la inversión privada, la demanda agregada seguirá dependiendo de los gastos de gobierno que consisten principalmente en empleo público.

16. Las iniciativas de facilitación del comercio deben procurar que el comercio palestino no dependa tanto de Israel. Estas iniciativas deben respaldarse con medidas que permitan al sector privado entrar en los mercados regionales árabes, y al comercio palestino de tránsito utilizar los puertos y las instalaciones de Egipto y Jordania en vez de depender por completo de las instalaciones de Israel. Para ello se necesitará una política comercial y un programa de promoción del comercio de la Autoridad Palestina activos y financieramente intensivos. Asimismo, para mejorar el clima de inversión, el Banco Mundial (2007a) ha reconocido la necesidad de establecer fondos de inversión adaptados a las necesidades locales a fin de aumentar las posibilidades de inversión privada. La Autoridad Palestina debería crear ese tipo de fondos y dirigirlos a sectores específicos que puedan ser estratégicamente prioritarios.

C. Inestabilidad fiscal, espacio de políticas y resultados económicos

17. La retención de los ingresos fiscales palestinos recaudados por Israel y la reticencia de los donantes a apoyar a la Autoridad Palestina en 2006, junto con los efectos económicos debilitantes de los siete años de política sistemática de cierre por parte de Israel, han conducido directamente a una precaria posición fiscal de la Autoridad Palestina. De acuerdo con las simulaciones del modelo econométrico de la economía palestina utilizado por la UNCTAD, los costos de oportunidad acumulados en términos de pérdida de ingresos potenciales entre 2000 y 2005 se sitúan en torno a los 8.400 millones de dólares, es decir, más del doble del volumen de la economía actual. Las pérdidas de capital físico ascienden a una tercera parte de la capacidad productiva de los territorios palestinos ocupados correspondiente a 1998. Se calcula que las pérdidas acumuladas de ingresos públicos se situaron en torno a los 1.200 millones de dólares entre 2000 y 2005. Las pérdidas de ingresos públicos en 2006, sin tener en cuenta los ingresos retenidos por Israel, podían superar fácilmente los 250 millones de dólares.

18. Estas pérdidas fiscales son de por sí sustanciales, pero la incertidumbre en torno a la disponibilidad de recursos públicos hace que a los encargados de formular las políticas les resulte sumamente difícil administrar fiscalmente cualquier economía, y más aún la economía palestina destruida por la guerra. Esto restringe aún más el espacio de políticas ya limitado de quienes se ocupan en esos territorios de formular políticas en el marco del actual régimen fiscal, monetario y comercial.

19. La Autoridad Palestina ha heredado fundamentalmente de la Potencia ocupante el reto fiscal de aumentar el gasto para estabilizar la economía sometida a cierre, pero ha de hacerlo con ingresos escasos e imprevisibles debido al deterioro económico y las medidas de seguridad. En periodos de contracción económica, una política económica nacional responsable debe aumentar el gasto fiscal para contrarrestar la regresión o desaceleración económica. Desde esta perspectiva, el actual desequilibrio fiscal palestino no sólo puede preverse sino que debe considerarse en el marco de una recuperación y estabilización económica necesaria en particular a la luz del continuo deterioro de los demás componentes de la demanda agregada.

20. Pese a la precaria situación fiscal de la Autoridad Palestina y a su diezmada capacidad productiva, las necesidades básicas del pueblo palestino siguen aumentando. Además del incremento de los costos asociados a la estabilización social, se necesitará también un generoso apoyo público para reactivar el sector privado. En estas circunstancias y hasta que se aprecien indicios de recuperación económica, la disminución de la nómina salarial gubernamental, como ha sugerido recientemente el Banco Mundial (2007a), podría provocar un mayor deterioro económico y más desempleo. Así pues, esa medida sería contraproducente. El "reembolso de los pagos atrasados" (Banco Mundial, 2007a) al sector privado es una política necesaria, pero si reduce la capacidad de la Autoridad Palestina para hacer frente a gastos ordinarios, debería tener como contrapartida un aumento de la inversión privada a fin de lograr la expansión de la producción. No obstante, en las actuales circunstancias esto es discutible. La prioridad fundamental ha de ser reducir al mínimo todo riesgo de aumento del desempleo.

21. Este entorno desfavorable sugiere que toda revisión general del gasto fiscal de la Autoridad Palestina ha de prestar especial atención al papel que puede desempeñar el sector público para superar la crisis. Las medidas de reforma en esta esfera deberían guiarse por un programa que trate de crear las instituciones que se precisan para atender las necesidades cambiantes de la

población y establezca al mismo tiempo las instituciones necesarias para que el Estado palestino que se ha previsto funcione con soberanía económica. Esas medidas deberían garantizar también un mayor papel de la política comercial en el desarrollo del sector privado y la mejora del equilibrio fiscal de la Autoridad Palestina.

22. Todo proceso de crecimiento institucional estatal tiene como objetivo natural la búsqueda continua de una mayor eficiencia. En este contexto, el crecimiento institucional es quizás una de las actividades más importantes que determina el desarrollo de las futuras capacidades estatales. El establecimiento de prioridades es inherentemente una preocupación nacional soberana; en el actual marco de la política económica, para establecer prioridades de manera urgente es necesario tener una visión equilibrada de las causas que explican la debilidad financiera de la Autoridad Palestina y las causas subyacentes del deterioro económico. El aumento de la eficiencia mediante la reestructuración económica vale más que el ahorro que pueda obtenerse al analizar detenidamente las actuales operaciones del Gobierno.

23. Además, para sacar al país de la situación de deterioro económico provocada por la guerra es preciso dotar a los dirigentes palestinos de más instrumentos de política que los previstos en el Protocolo de París. Aunque el aumento del espacio de políticas no puede por sí sólo proteger a los palestinos del efecto de la ocupación, es fundamental habilitar a las instituciones nacionales para que aumenten la capacidad de resistencia del sector privado a la crisis. Al tratar de aumentar la capacidad de las instituciones encargadas de aplicar las políticas se debería estudiar la posibilidad de establecer regímenes comerciales alternativos con Israel, los países árabes y el resto del mundo, y el modo en que la política de exportación puede mejorar los resultados comerciales con medidas de apoyo estatal *que tengan influencia en el entorno* en el que opera el sector privado.

24. Si se establecen criterios institucionales y de política menos restrictivos respecto de los donantes, la Autoridad Palestina puede reducir de manera eficaz su vulnerabilidad a las medidas israelíes y aplicar políticas económicas generadoras de empleo. Al programar las medidas y desplazar la atención de las necesidades a corto plazo a las necesidades a mediano y largo plazo debería tenerse en cuenta la necesidad de recuperar, ampliar y aumentar el uso de la capacidad de producción; aprovechar el papel de las pequeñas y medianas empresas y el sector informal; e integrar y complementar las inversiones públicas y privadas dirigidas a sectores específicos. En este contexto, la reducción del desempleo debería ser el principal punto de referencia para evitar un mayor deterioro social y económico.

III. DESVIACIÓN DEL COMERCIO PALESTINO PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

25. Como se señaló en párrafos anteriores, dadas las restricciones a la circulación, tanto a nivel interno como externo, impuestas por Israel, las perspectivas de desarrollo de la economía palestina son poco alentadoras. Sin embargo, no basta con retirar dichas restricciones para salvar la economía palestina, a menos que ésta reciba apoyo a través de medidas concertadas para reforzar la capacidad de la Autoridad Palestina y aumentar su espacio de políticas con un nuevo régimen comercial. Con el apoyo de políticas apropiadas, el comercio puede generar incentivos para la diversificación de los ingresos públicos y crear nuevas fuentes de ingresos para la Autoridad Palestina, lo que a su vez dejará un mayor margen para la política fiscal palestina.

En el presente capítulo se sostiene que para obtener esos beneficios es preciso desviar y reorientar el comercio palestino en el contexto de los acuerdos regionales sobre transporte de tránsito, y se proponen elementos que pueden orientar a la Autoridad Palestina al concertar ese tipo de acuerdos.

A. Imperativos para desviar el comercio palestino

26. La desviación del comercio palestino es muy importante, ya que se trata de un elemento crítico para romper el aislamiento de la economía palestina. Este aislamiento está relacionado con la situación de territorio sin litoral que tienen los territorios palestinos ocupados, por no tener puerto marítimo natural ni zonas costeras. Además, el control que ejerce Israel sobre las principales fronteras y rutas de transporte hace que el comercio palestino dependa completamente de cuestiones políticas. Cabe señalar que la desviación del comercio palestino debería considerarse como una segunda mejor solución hasta que las circunstancias permitan poner en práctica la mejor opción, consistente en construir un puerto marítimo palestino en Gaza (Arnon, Spivak y Sussman, 2000).

27. En la actualidad, para participar en el comercio internacional las empresas palestinas dependen principalmente de las instalaciones portuarias israelíes. Además, desde 2000, Israel ha venido imponiendo complejas medidas de seguridad, en particular un sistema de puestos de control y barricadas, así como engorrosos trámites de aduanas y de transporte terrestre en todos los cruces. En consecuencia, los prohibitivos costos de transacción que deben afrontar los exportadores e importadores palestinos les impiden aprovechar los beneficios de acceso a los mercados. Esto ha venido erosionando la competitividad de las exportaciones palestinas, al levantar barreras para el comercio mucho más importantes que los aranceles. Se calcula que en 2003 los costos de transacción relacionados con el comercio palestino eran como mínimo un 30% superiores a los acumulados en vísperas de la crisis (septiembre de 2000). Se calcula que los costos de transacción asociados a las importaciones procedentes de Jordania ascendían a 494 dólares por cargamento palestino medio, y los de las importaciones procedentes de Egipto a 550 dólares por cargamento. Según las estimaciones, los costos de la exportación a Jordania de productos procedentes de Gaza eran de 630 dólares por cargamento (UNCTAD, 2003).

28. El imperativo de desviar el comercio palestino se hace cada vez más evidente ante la necesidad de reorientar la economía hacia relaciones más equilibradas con Israel mediante una mayor integración en los mercados mundiales y regionales árabes. Como se aprecia en el cuadro 2, el 92% del valor total del comercio de los territorios palestinos ocupados con sus principales interlocutores comerciales correspondió a Israel, lo que representa el 92 % del total de sus importaciones y el 91% de las importaciones. En cambio, la participación de Jordania, el segundo interlocutor comercial bilateral de los territorios palestinos ocupados, fue de sólo el 2% y le siguió Egipto con un 1%. En el plano regional, Europa fue el principal interlocutor comercial de los territorios palestinos ocupados, con un 3%, tanto en las importaciones como en las exportaciones; el segundo lugar en este sentido lo ocuparon los países asiáticos que no son árabes.

29. El valor señalado del comercio palestino con el resto del mundo no incluye las importaciones indirectas adquiridas por las empresas israelíes y reexportadas a los territorios palestinos ocupados. Éstas se registran como parte de las importaciones palestinas procedentes de Israel, ya que se declara en origen que van destinadas a Israel. Según el Banco

Mundial (2002), las importaciones indirectas palestinas representan un tercio de las importaciones palestinas desde Israel, lo que hace necesario incluir esas importaciones en el ejercicio de desviación.

Cuadro 2

**Principales interlocutores comerciales de los territorios palestinos ocupados
 según el valor del comercio, 2005**

(En millones de dólares EE.UU.)

Región	Importaciones		Exportaciones		Comercio total	
	Dólares EE.UU.	Porcentaje	Dólares EE.UU.	Porcentaje	Dólares EE.UU.	Porcentaje
Israel	2.333	92	413	91	2.746	92
Jordania	40	2	16	4	56	2
Egipto	28	1	0,1	0	28	1
Países árabes restantes	1	0,0	3	1	4	0,1
Europa	69	3	15	3	84	3
Asia, excepto los países árabes	45	2	5	1	50	2
Países de América	9	0,3	5	1	14	0,5
Comercio total: principales interlocutores	2.524	100	457	100	2.980	100
Total general	3.352		665		4.017	

Fuentes: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías de las Naciones Unidas (COMTRADE). Las estadísticas sobre el comercio de los territorios palestinos ocupados con Israel proceden de la Oficina Central Israelí de Estadística (*Monthly Bulletin of Statistics*).

30. La desviación del comercio palestino para reducir su dependencia de las instalaciones de transporte israelíes es un proyecto que se menciona cada vez más en la agenda de la Autoridad Palestina, ante las restricciones a la circulación impuestas por Israel y las consiguientes medidas para hacer efectiva la separación unilateral de los territorios palestinos ocupados desde septiembre de 2000. En 2001, a petición de la Autoridad Palestina, la secretaría realizó una evaluación cuantitativa de los costos de desviación, a través de rutas marítimas regionales alternativas, del comercio palestino (exportaciones e importaciones) con el resto del mundo que transita por los puertos israelíes. De acuerdo con la evaluación, se recomendó un marco para orientar a la Autoridad Palestina en la concertación de acuerdos sobre transporte de tránsito con los países árabes de tránsito.

B. Costo de desviar el comercio palestino

31. En el estudio de la secretaría (UNCTAD, 2003) se hizo un análisis de costos y beneficios para evaluar la repercusión que tendría utilizar el Puerto Said en Egipto como punto de tránsito alternativo para el comercio destinado a Gaza o procedente de ese territorio, así como utilizar el Puerto de Aqaba en Jordania como ruta alternativa para el comercio con la Ribera Occidental. Se parte del supuesto de que las mercancías destinadas a la Franja de Gaza, o procedentes de ella, deberían desviarse de los puertos israelíes y dirigirse a Puerto Said en Egipto, mientras que las mercancías destinadas a la Ribera Occidental o procedentes de ella pasarían por el Puerto de Aqaba en Jordania.

32. En los cuadros 3 y 4 se presentan las estimaciones de los costos (2003) de desviar el comercio palestino con el resto del mundo desde los puertos israelíes según la ruta, el tipo de envío y la orientación geográfica. Estos costos abarcan los costos marítimos, portuarios y otros costos de embarque, así como los gastos relacionados con el transporte terrestre y los cruces fronterizos. Como puede verse en el cuadro 3, se calcula que los costos anuales totales de desviar el comercio palestino ascienden a aproximadamente 35 millones de dólares, lo que supone 23,7 millones de dólares para las importaciones y 11,3 millones para las exportaciones. Esto equivale por término medio a 10 dólares por tonelada, 8,8 dólares por tonelada para las importaciones y 20,6 dólares por tonelada para las exportaciones (cuadro 4). Para los responsables de las políticas y los comerciantes palestinos, esto significa que deben diversificar el proceso de desviación según el tipo de carga y el puerto, para lograr ahorrar lo máximo posible en costos. Por ejemplo, incluso en las circunstancias actuales y teniendo en cuenta los parámetros de los costos, el hecho de desviar las importaciones de Gaza de líquidos a granel al Puerto Said reduciría los costos de transporte anuales de este tipo de importaciones en 230.000 dólares y se generaría un ahorro de 2,4 dólares por tonelada (cuadro 4).

Cuadro 3

Estimación de los costos anuales de la desviación

(En millones de dólares EE.UU.)

Tipo de envío	Importaciones		Exportaciones		Total
	Gaza	Ribera Occidental	Gaza	Ribera Occidental	
Carga general	4,71	9,25	0,40	7,66	22,02
Contenedores	4,88	1,85	0,23	0,79	7,75
Carga seca a granel	0,44	1,42	0,05	0,99	2,90
Carga líquida a granel	-0,23	1,04	0,04	1,11	1,95
Total	9,80	13,55	0,71	10,54	34,61

Fuente: UNCTAD (2003).

Cuadro 4

Estimación del costo unitario adicional de la desviación

(En dólares EE.UU. por tonelada)

Tipo de envío	Importaciones			Exportaciones		
	Gaza	Ribera Occidental	Total	Gaza	Ribera Occidental	Total
Carga general	6,7	8,7	7,9	6,7	22,9	20,5
Contenedores	26,4	6,7	14,5	27,8	16,7	18,4
Carga seca a granel	5,6	12,1	9,5	7,4	26,2	23,4
Carga líquida a granel	-2,4	7,2	3,4	4,5	23,8	20,9
Total	9,2	8,5	8,8	8,7	22,7	20,6

Fuente: UNCTAD (2003).

33. Otra característica importante que se desprende del análisis de costos y beneficios es la proporción significativa que representan los costos de transporte terrestre dentro de los costos de transacción totales acumulados por los comerciantes palestinos. Dejando a un lado los deficientes servicios de transporte terrestre de los territorios palestinos ocupados, el análisis revela que entre el 50 y el 60% de esos costos están relacionados con las medidas de seguridad israelíes. Además, se observó que los costos de transporte terrestre en Jordania y Egipto eran muy superiores, debido a las mayores distancias y a las deficientes infraestructuras físicas. Este problema puede superarse mejorando las infraestructuras de transporte, las redes de carreteras y los servicios relacionados con el comercio.

34. En el estudio se pone de relieve que los costos anuales totales de desviar el comercio palestino podrían disminuir en 19 millones de dólares en comparación con el nivel de 1999, suponiendo simplemente que los costos de transporte terrestre en Jordania y Egipto se redujeran en un 20%. Los costos de los contenedores que pasan por Puerto Said aún pueden reducirse un 50% más si éstos se transportan a través de la Terminal de Contenedores del Canal de Suez (SCCT, en sus siglas en inglés)². Al utilizar esta terminal, los palestinos podrían ahorrar otros 22 millones de dólares al año, lo que equivale a una media de 6,7 dólares por tonelada, con 8 dólares para las importaciones y 6 dólares para las exportaciones. Si los palestinos desvían las importaciones indirectas que se realizan a través de Israel, podrían duplicarse los ahorros anuales a 38 millones de dólares, suponiendo que los costos de transporte por tierra se reduzcan en un 20%, y esos ahorros podrían llegar a 44 millones de dólares si se utiliza la SCCT.

35. Hay cálculos recientes del Banco Mundial (2007b) que coinciden con los de la UNCTAD, y muestran que las instalaciones portuarias de Egipto ofrecen servicios competitivos en lo que respecta al tiempo y la calidad, con costos generalmente equivalentes o inferiores a los de las instalaciones de Israel. Según los resultados, los aeropuertos egipcios ofrecen tarifas competitivas para la comunidad de comerciantes palestinos, así como una mayor frecuencia puesto que es posible transportar mercancías en aviones de pasajeros. Al igual que la UNCTAD, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que, ante la falta de infraestructuras desarrolladas relacionadas con el comercio, los beneficios de la desviación podrían verse contrarrestados por los elevados costos del transporte terrestre.

36. Para sacar provecho de la desviación del comercio palestino hacia otra ruta, se precisan esfuerzos concertados en los planos nacional y regional para desarrollar infraestructuras físicas e instituciones relacionadas con el comercio, además de mejorar y unificar los procedimientos regionales de transporte de tránsito. La aplicación de acuerdos regionales sobre transporte de tránsito permitirá disponer de un marco normativo común que sirva de orientación para las medidas de facilitación del comercio y que garantice el compromiso de los gobiernos sobre la base del principio de la reciprocidad.

² La terminal está ubicada al noreste del Canal de Suez. Presta servicios a buques de tercera generación que transportan entre 2.000 y 3.000 contenedores. Lleva funcionando desde octubre de 2004 y utiliza tecnologías modernas y sistemas de transporte multimodal. Puede obtenerse información más detallada en el sitio web de la SCCT: <http://www.scctportsaid.com>.

C. Iniciativas en curso para desviar el comercio palestino

37. Entre las iniciativas en curso para desviar el comercio palestino figura la creación de corredores de comercio entre los territorios palestinos ocupados y sus vecinos inmediatos, Jordania y Egipto. Una de las propuestas que está estudiando la Autoridad Palestina es la de utilizar el cruce fronterizo de Rafah como parte de un corredor de comercio para el tránsito del comercio palestino a través de Egipto, a fin de dar a las empresas palestinas acceso directo a los países del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), de Oriente Medio y Europa. En esta propuesta, presentada por el Banco Mundial (2007b), se designa el cruce fronterizo de Rafah como punto de entrada a Egipto, y se propone que las mercancías se transporten por tierra utilizando carreteras específicas a través de los puertos egipcios a la entrada del Canal de Suez, a través del Aeropuerto Internacional de El Cairo y el Aeropuerto de Al-Arish, y a través del Golfo de Aqaba a distintos destinos del Consejo de Cooperación del Golfo.
38. Se propone que la creación del corredor de Rafah tenga lugar en el contexto de un enfoque gradual que limite las operaciones iniciales a las exportaciones en tránsito, porque tales operaciones "no plantean demasiados problemas de seguridad y no repercuten en la unión "cuasiaduanera" existente entre los territorios palestinos ocupados e Israel". A medida que se instituyan los sistemas y procedimientos, se irán ampliando progresivamente las actividades del corredor en función de la demanda. Se subraya que este enfoque gradual concuerda con los términos del Acuerdo sobre desplazamiento y acceso concertado en 2005 entre la Autoridad Palestina e Israel. En este acuerdo se estipula que el uso del cruce fronterizo de Rafah se limita exclusivamente a las exportaciones, y que se utilizará el cruce cercano de Kerem Shalom, bajo control israelí, para las importaciones procedentes de Egipto o en tránsito por ese país.
39. Para poner en marcha las operaciones en el cruce fronterizo de Rafah, la Autoridad Palestina y Egipto podrían también considerar la posibilidad de concertar "un arreglo especial" similar al de 2006, en el que se contemple una intensa coordinación entre la Autoridad Palestina y las autoridades de Egipto, con la participación de la Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea en Rafah como parte encargada de la supervisión. Las preocupaciones de Israel en materia de seguridad podrían tenerse en cuenta mediante la creación de un servicio de "cross-docking" (transferencia de la carga de un medio de transporte a otro sin fase intermedia de almacenaje) para cargar las mercancías palestinas en camiones egipcios. Además, podrían tramitarse los documentos a través "de un servicio de ventanilla única u operación única" con un número mínimo de documentos adicionales para los productos en tránsito. También se propone externalizar las operaciones que no guarden relación con la reglamentación y constituir un mecanismo mixto, palestino y egipcio, de solución de diferencias que reúna a representantes de los sectores público y privado.
40. Es preciso que este tipo de arreglos estén respaldados por un "protocolo de tránsito" entre la Autoridad Palestina y Egipto, que debería estar en consonancia con el Convenio revisado de Kyoto, y contener un sistema de garantías sencillo, como el sistema TIR, para cumplir con la obligación de pagar derechos de aduana en caso de que las mercancías no salgan del país. A largo plazo, las actividades del corredor deberían ampliarse para incluir las importaciones sobre la base de los correspondientes protocolos entre Egipto, Israel y la Autoridad Palestina. También podría desarrollarse el paso de Rafah para que se convierta en una zona de libre comercio, si el corredor evoluciona y pasa a ser un enlace eficaz y fiable entre Gaza y Egipto.

41. Sin embargo, existe el peligro de que el cruce fronterizo de Rafah funcione con una capacidad que no permita generar economías de escala, especialmente si no pasan por él las corrientes de importación más importantes. También se ha expresado inquietud respecto de la necesidad de que Israel se comprometa a garantizar la regularidad y la previsibilidad de las operaciones del corredor. Además, aún no se han analizado debidamente las inquietudes de Egipto en materia de seguridad, y se ha asignado una función preponderante a la Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea, a pesar de que su mandato es temporal y tendría que formularse nuevamente.
42. También se corre el riesgo de que el enfoque gradual y abierto que se propone separe los servicios del corredor del sector de transportes y la cadena logística en su conjunto; ya que se centra principalmente en el desarrollo de instalaciones y servicios fronterizos, y sistemas de garantías, y por el momento presta poca atención a las necesidades logísticas, como los servicios modernos de intermediación (por ejemplo, un parque de camiones y agentes de aduanas), las infraestructuras de transporte y los servicios auxiliares (por ejemplo, carreteras, servicios bancarios especializados y sistemas de seguros). Los acuerdos regionales de cooperación en materia de tránsito deberían centrarse en esos servicios.
43. Otra opción de desviación que se está estudiando es la propuesta del Comité Económico Mixto Jordano-Palestino de desarrollar el Puente de Damya (también conocido como Puente del Príncipe Mohammed o Puente de Adán) entre la Ribera Occidental y Jordania. Esta propuesta se ha presentado en el marco de un proyecto más amplio para crear una zona industrial conjunta palestino-jordana en la zona palestina del Valle del río Jordán para el desarrollo del sector agrícola y las industrias agrícolas. El proyecto, patrocinado por el Gobierno del Japón, conlleva la creación de centros de distribución en la parte jordana, y la construcción de instalaciones de transporte modernas para transportar productos palestinos que se distribuirían en Jordania.
44. La propuesta del Comité Económico Mixto Jordano-Palestino complementa la iniciativa del cruce fronterizo de Rafah, y debería considerarse como una medida paralela a ésta. Ofrece mecanismos para lograr la recuperación económica en las circunstancias actuales. La zona industrial, que se centra en promover los productos agrícolas, permite vincular la ayuda a las iniciativas de desarrollo, dada la capacidad del sector para generar empleo sostenible y exportaciones, incluso en las condiciones actuales. Además, la construcción de infraestructuras de transporte y centros de distribución modernos supone una inversión directa en las instalaciones regionales que no son fronterizas. En consecuencia, la Autoridad Palestina podría considerar la posibilidad de firmar un acuerdo regional sobre tránsito con Jordania.
45. Estas propuestas son un paso importante para acabar con el aislamiento de los territorios palestinos ocupados, mediante contribuciones a los esfuerzos de facilitación del comercio palestino. Entrañan medidas tangibles para reducir los costos de transacción palestinos, y atender la necesidad de crear un marco estratégico que sirva de orientación para el proceso de desviación. No obstante, se ha hecho mucho hincapié en el respeto de los términos del Acuerdo sobre desplazamiento y acceso, como marco de referencia para guiar el proceso de desviación, lo que ha llevado a adoptar un enfoque poco sistemático excesivamente centrado en atender las preocupaciones de Israel en materia de seguridad en detrimento de la recuperación de la economía palestina. En sucesivas ocasiones han quedado frustradas las esperanzas de reanudar las gestiones regionales en favor de la paz, por lo que es más necesario que nunca establecer un programa sostenido y ampliado para el desarrollo del comercio palestino.

D. Un marco para la desviación del comercio palestino

46. Según el análisis, los esfuerzos que se realizan para desviar el comercio palestino pueden beneficiarse de un enfoque más amplio que, más allá del enfoque del corredor de comercio, permita colmar las necesidades de la región en lo que respecta a la facilitación del comercio. Esto no debería entenderse como un intento de lograr progresos extraordinarios en un entorno político adverso. Más bien, las distintas intervenciones deberían utilizar como referencia un marco estratégico que cree sinergias entre los objetivos inmediatos y los objetivos a largo plazo, en particular el enlace del transporte comercial entre la Ribera Occidental y Gaza, y que al mismo tiempo responda a las exigencias de asegurar una coordinación adecuada en el plano regional y el respeto de las prácticas óptimas internacionales. También es preciso dejar de debatir las cuestiones relacionadas con la seguridad para centrarse en el establecimiento de corrientes comerciales sólidas en toda la región, y la creación de estructuras de coordinación bilaterales y regionales para resolver los problemas de seguridad.

47. El marco estratégico debería ubicarse en el contexto de acuerdos regionales sobre transporte de tránsito que tengan por objeto establecer servicios logísticos modernos para comunicar a los territorios palestinos ocupados con los países árabes vecinos. En particular, en los acuerdos deberían incluirse disposiciones para a) mejorar la infraestructura a lo largo de los principales corredores (carreteras, ferrocarriles y puertos) y zonas de cruces fronterizos; b) mejorar la eficiencia y la eficacia de los organismos encargados del control de las fronteras y las entidades gubernamentales relacionadas con el transporte; c) optimizar el flujo de información entre los organismos fronterizos, a través de las fronteras, dentro de los organismos fronterizos, y entre dichas entidades y los comerciantes u operadores de transportes, y d) fortalecer la capacidad del sector privado para ofrecer servicios logísticos.

48. Estos acuerdos deberían centrarse en reducir las diferencias entre los criterios nacionales que rigen el comercio de tránsito en la región, en particular las leyes, los requisitos administrativos, las normas técnicas y las prácticas comerciales. Las experiencias positivas en materia de desarrollo muestran que los acuerdos de tránsito deberían motivar a los países miembros a operar simultáneamente en tres niveles. En el nivel superior, los países vecinos deberían considerar la posibilidad de adherirse a acuerdos multilaterales y convenciones internacionales. En el nivel intermedio, estos procedimientos podrían incorporarse en acuerdos bilaterales. Por último, en el nivel de las organizaciones de transporte específicas, podrían concertarse acuerdos entre las organizaciones vecinas para realizar operaciones conjuntas, y crear los servicios e instalaciones asociados a ellas conforme a las normas mundiales y las especificaciones regionales.

49. Es evidente que se necesita un sistema regional dotado de un mandato general para integrar y coordinar la regulación, la planificación y la gestión de los diversos elementos que conforman la estructura de apoyo al comercio. Sin embargo, como ya existen muchos acuerdos bilaterales y subregionales, no sería adecuado proponer otra nueva institución. Más bien, habría que enfocar los esfuerzos hacia el fortalecimiento y la racionalización de las instituciones existentes según convenga, sobre la base de conocimientos especializados y métodos de inspección y aplicación claros. La Autoridad Palestina y sus países de tránsito vecinos podrían también considerar la posibilidad de constituir un comité de coordinación con representantes de alto nivel que asuma la tarea de supervisar la elaboración de los acuerdos sobre transporte de tránsito.

50. Para la Autoridad Palestina, las siguientes medidas son prioritarias: a) modernizar la flota de transporte; b) abrir un "paso seguro" entre Gaza y la Ribera Occidental; c) crear, en las fronteras o en sus inmediaciones, instalaciones modernas como almacenes, laboratorios de control de calidad, compañías de seguros, bancos, oficinas de correos, aparcamientos y locales de descanso, y d) construir almacenes de depósito en los cruces fronterizos. Muchas de estas medidas podrían ponerse en práctica incluso en las circunstancias actuales. Evidentemente, no está de más insistir en la importancia del apoyo y la participación de la comunidad internacional y la comunidad de donantes en la aplicación de estas medidas prioritarias. La Autoridad Palestina también podría estudiar la posibilidad de crear un foro nacional sobre la facilitación del comercio en el que puedan intervenir todas las partes pertinentes en el contexto de un grupo de trabajo ad hoc para realizar tareas específicas. Podrían encomendarse a este foro las tareas de fundamentar las decisiones relativas a los acuerdos sobre transporte de tránsito y elaborar una estrategia nacional para facilitar el comercio palestino.

IV. HITOS EN LA ASISTENCIA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

51. A fin de reforzar la capacidad institucional y de formulación de políticas palestina, tanto pública como privada, y apoyar el desarrollo y el crecimiento del sector privado, el programa de la UNCTAD de asistencia técnica al pueblo palestino tiene previsto alcanzar objetivos nacionales específicos en las cuatro esferas siguientes: a) estrategias de desarrollo y política comercial; b) facilitación del comercio y logística; c) modernización y reforma de las finanzas públicas, y d) empresa, inversión y política de la competencia.

52. El programa es selectivo y flexible, a fin de poder reaccionar ante las necesidades cambiantes del pueblo palestino. Desde 2001, y en estrecha consulta con la Autoridad Palestina, esto ha supuesto la realización de las correspondientes actividades destinadas a vincular la ayuda al desarrollo, teniendo en cuenta los resultados de las investigaciones de la secretaría de la UNCTAD y las consultas intergubernamentales. La UNCTAD también ha seguido manteniendo estrechos contactos con las organizaciones internacionales competentes para lograr adoptar un enfoque que abarque todo el sistema, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial, así como los Estados miembros, los centros de investigación y las instituciones de la sociedad civil.

53. El programa se basa en la experiencia de la secretaría en su conjunto y está administrado por la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino, que depende de contribuciones voluntarias de fuentes bilaterales, multilaterales y del sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo sus actividades de asistencia técnica. En consonancia con el Marco Estratégico de las Naciones Unidas para el período 2006-2007 y el párrafo 35 del Consenso de São Paulo, y con el fin de lograr que se intensifique la asistencia, según lo dispuesto en el Plan de Acción de Bangkok, se llegó a un acuerdo especial para conservar el tercer funcionario del cuadro orgánico asignado a esa dependencia desde 2001. Esto ha permitido a la secretaría avanzar notablemente en el período 2006-2007 y al mismo tiempo seguir desarrollando su modelo operacional selectivo y de gran flexibilidad para salvar las enormes dificultades que hay sobre el terreno.

54. Gracias a los fondos asignados por la Comisión Europea, se prevé que las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD relacionadas con las finanzas públicas y la modernización entrarán en una nueva etapa con la puesta en marcha de la tercera fase del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA). En el marco del proyecto se completará el proceso de aplicación del SIDUNEA++ a lo largo de tres años, que será la piedra angular del Organismo Palestino para la Gestión de Aduanas y Fronteras modernizado. Entre las principales actividades figura la introducción de componentes especialmente concebidos para la gestión del riesgo y la selectividad, junto con SIDUNEA-Mundo, que permitirá a las aduanas palestinas entrar en el mundo de las aduanas electrónicas. Se reforzará la capacidad del equipo nacional del proyecto con capacitación técnica y funcional a fin de que éste pueda tomar las riendas del proyecto al término de su fase de ejecución y garantizar la autosuficiencia técnica para la mejora y el funcionamiento del sistema en el futuro.

55. El Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina también pidió a la UNCTAD que le prestara apoyo en el actual proceso de preparación para obtener la condición de observadora ante la Organización Mundial de Aduanas (OMA). La UNCTAD ayudará a la Autoridad Palestina a preparar su solicitud para obtener la condición de observadora, lo que incluye la realización de una evaluación de las necesidades en el ámbito del desarrollo de la capacidad. La secretaría también participará en la concepción y posible aplicación de un proyecto de asistencia técnica destinado a mejorar la capacidad aduanera palestina como preparación para la posible adhesión de los territorios palestinos a la OMA.

56. La secretaría participa activamente en el apoyo a las actividades de fomento de la capacidad de los sectores público y privado palestinos. En este contexto, el Gobierno de Indonesia, como anfitrión de la cumbre Asia-África de 2005, ha solicitado a la UNCTAD que preste su ayuda en los preparativos de una reunión ministerial que se celebrará en Yakarta en el marco de la nueva alianza estratégica asiático-africana. En la conferencia se analizarán las actividades de asistencia técnica especialmente adaptadas que realizan los países de Asia y África para atender las necesidades palestinas en materia de fomento de la capacidad. La secretaría también sumará sus esfuerzos a los de la CESPAAO para diseñar un marco que sirva de base para las medidas de fomento de capacidad de los sectores público y privado palestinos en las esferas de las finanzas públicas y las estrategias de desarrollo, la política comercial y la facilitación del comercio, la promoción de las inversiones y las instituciones de apoyo a la empresa, así como el desarrollo.

57. Las actividades de la UNCTAD en la esfera de la facilitación del comercio y la logística se intensificaron en 2007. El Organismo Palestino para la Gestión de Aduanas y Fronteras se dirigió a la secretaría, en colaboración con el organismo donante competente (la Comisión Europea), para pedir que contribuyera a los esfuerzos en curso destinados a desviar el comercio palestino. En este contexto, los expertos de la UNCTAD que realizaron una misión a Egipto en junio de 2007 asesoraron a la Autoridad Palestina en sus conversaciones con las autoridades de Egipto sobre el uso del cruce fronterizo de Rafah como corredor de comercio para las exportaciones palestinas procedentes de Gaza. También se pidió a la secretaría que estudiara la posibilidad de facilitar la celebración de reuniones trimestrales entre la Autoridad Palestina y Egipto en el contexto del proyecto SIDUNEA. La secretaría ayudará a las dos partes a fijar los principios fundamentales que servirán de orientación para la elaboración de un acuerdo bilateral sobre tránsito y a lograr que se apliquen correctamente las medidas convenidas.

58. Además, se ha progresado de forma constante en el marco del proyecto para la creación del Consejo Palestino de Cargadores financiado por la Comisión Europea. El Consejo cuenta cada vez con más miembros y está integrado por más de 200 cargadores de todo el territorio palestino. Éstos se benefician de los servicios de capacitación individualizada y de asesoramiento sobre problemas cotidianos que ofrece el Consejo. La conferencia técnica del Consejo Palestino de Cargadores, celebrada en enero de 2007, consolidó estos logros, al congregarse a 185 cargadores palestinos y partes interesadas del sector público y privado en una jornada de diálogo con expertos nacionales e internacionales sobre los complejos problemas de la facilitación del comercio palestino. En junio de 2007, se reunió la Asamblea Constitutiva del Consejo legalmente constituido y se eligió su primera junta de directores.

59. Sin embargo, la falta recurrente de fondos ha obligado a la UNCTAD a suspender las actividades del programa de Apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) (EMPRETEC Palestina). Para complementar y mantener este programa en la Ribera Occidental, ampliarlo a Gaza y lograr que la población se sienta plenamente responsable de éste, se necesita el apoyo de la comunidad de donantes.

60. Es posible que la secretaría tampoco pueda realizar las actividades planificadas para el Programa de retención de inversiones. Este programa empezó a concebirse a finales de 2004 con fondos del Gobierno de Noruega y actualmente se encuentra en sus fases finales. Se ha propuesto un proyecto de seguimiento que consiste en introducir y poner en funcionamiento la estrategia de retención de inversiones en colaboración con la Agencia Palestina de Promoción de las Inversiones; pero sin el apoyo continuo de los donantes, la aplicación del programa sigue siendo incierta.

61. También con fondos del Gobierno de Noruega, se han logrado avances significativos en el marco del proyecto para el fortalecimiento de la capacidad de vigilancia de la deuda y de análisis financiero, y se introdujeron nuevos componentes en 2006. Esto entrañó ayudar al Ministerio de Finanzas a completar el presupuesto del plan de desarrollo mediante el marco de gastos a medio plazo. Sin embargo, los componentes del proyecto en Gaza, en particular el fomento de la capacidad del personal de la Autoridad Palestina, sufrieron demoras debido al deterioro de las condiciones de seguridad. El donante decidió congelar los fondos restantes asignados a la UNCTAD para financiar las actividades del proyecto, y no está claro si podrán concluirse las actividades programadas.

62. La capacidad de la UNCTAD para aprovechar los logros anteriores se sigue viendo afectada por las restricciones a la circulación de personas y bienes que dificultan el acceso al terreno de los funcionarios, los expertos y el personal de proyectos de la UNCTAD. Esto ocurre especialmente con los proyectos basados en Gaza. La falta de recursos extrapresupuestarios previsible es otro obstáculo que hace difícil responder a las necesidades emergentes generadas por la crisis. Se corre el riesgo de que todo ello debilite aún más la capacidad institucional necesaria para el Estado palestino previsto, y contrasta con los requisitos necesarios para mejorar la capacidad de resistencia y adaptación del sector privado y su función en el desarrollo.

Referencias

- Arnon A, Spivak A y Sussman O (2000). *Incomplete Contracts, the Port of Gaza and the Case of Economic Sovereignty*. Borrador revisado, Universidad Ben-Gurion y Universidad de Oxford, octubre.
- Banco Mundial (2002). *Long-term Policy Options for the Palestinian Economy*. Misión Residente de la Ribera Occidental y Gaza, Banco Mundial, julio.
- Banco Mundial (2004). *Technical Paper I - Borders and Trade Logistics*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2007a). *West Bank and Gaza Expenditure Review, vols. 1-2*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2007b). *Potential Alternatives for Palestinian Trade: Developing the Rafah Trade Corridor*, en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/RafahCorridorMarch07.pdf>.
- OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas) (2006). *Preliminary Analysis of the Humanitarian Implications of the April 2006 Barrier Projections, Update 5*. Jerusalén Oriental.
- OCAH (2007). *A Year of Decline, the Financial and Institutional Status of the Palestinian Authority*. Special Focus 1 and 2. Jerusalén Oriental, abril.
- Oxfam (2007). *Briefing Note: Poverty in Palestine: The Human Cost of the Financial Boycott*. Oxford, Reino Unido.
- PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics) *Labour Force Survey, Various Rounds*. Ramallah, PCBS.
- PCBS (2006). *Poverty in the Palestinian Territory, 2005 - Main Findings Report*. Ramallah, PCBS, junio.
- PCBS (2007). *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts, First Quarter 2007*. Ramallah, PCBS, junio.
- UNCTAD (2003). *Transit and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/GDS/APP/2003/1, Nueva York y Ginebra, Publicaciones de las Naciones Unidas.
- UNCTAD (2006a). *Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino*. TD/B/52/2, 12 de julio de 2005.
- UNCTAD (2006b). *The Palestinian War-torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1, Nueva York y Ginebra, Publicaciones de las Naciones Unidas.
