



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
15 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

58º período de sesiones

Ginebra, 12 a 23 de septiembre de 2011

Tema 11 b) del programa provisional

Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: cambios registrados en la economía del territorio palestino ocupado¹

Nota de la secretaría de la UNCTAD²

Resumen

Aunque la economía del territorio palestino ocupado creció un 7,4% en 2009 y un 9,3% en 2010, el desempleo siguió siendo alto, del 30% los dos años. El crecimiento impulsado por la ayuda de los donantes refleja una recuperación económica desde un nivel muy bajo. El crecimiento económico no ha modificado el empeoramiento de las perspectivas de desarrollo a largo plazo, causado por la continua pérdida de tierras y recursos naturales palestinos, el aislamiento respecto de los mercados mundiales y la fragmentación. El desempleo, la pobreza y la inseguridad alimentaria siguen siendo alarmantes, particularmente en Gaza. A pesar de las recientes mejoras, la Autoridad Palestina sigue en situación fiscal precaria. Persisten el gran déficit comercial y la dependencia con respecto de la economía israelí. Hay nuevos indicios de que los datos oficiales exageran el déficit comercial con Israel, al ocultar "las importaciones indirectas". Los ingresos fiscales derivados de estas, actualmente perdidos, aumentarían en un 25% los ingresos públicos palestinos. Mientras tanto, también se deben estudiar seriamente las

¹ Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. De acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el contexto de este informe se entiende que la expresión "territorio palestino ocupado" (o "territorios palestinos ocupados") se refiere a la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. El término "Palestina" se refiere a la Organización de Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina con posterioridad a los acuerdos suscritos con Israel en 1993 y 1994. Las referencias al "Estado palestino" concuerdan con las opiniones expresadas en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad.

² La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa antes del 23 de agosto de 2011.

ramificaciones económicas del aislamiento de Jerusalén Oriental del resto del territorio palestino ocupado (TPO). A pesar de sus escasos recursos, la UNCTAD sigue atendiendo a las necesidades de la economía palestina en coordinación con otras organizaciones de las Naciones Unidas y los donantes, y recientemente ha iniciado un nuevo proyecto para "fomentar la capacidad palestina de facilitación del comercio".

I. Un crecimiento económico impulsado por la ayuda, sin empleo y con una base productiva mermada

1. Respecto de los años anteriores, en 2010 se observó cierta mejoría de la economía del territorio palestino ocupado. Se estima que en 2010 el crecimiento económico fue del 9,3%, frente al 7,4% de 2009. El crecimiento fue más marcado en Gaza, cuyo producto interno bruto (PIB) creció un 15%, en comparación con el 7,6% de la Ribera Occidental.

2. Sin embargo, ello no es signo de recuperación sostenida, sino que indica una economía que opera a un nivel bajo, dada la regresión económica del último decenio y la desindustrialización en curso. Con el trasfondo de un grave declive económico desde 2000, la continuación de la política israelí de cierre y la confiscación de tierras y recursos naturales palestinos hacen temer por la sostenibilidad del crecimiento registrado en 2010 y las perspectivas de desarrollo de la economía palestina. Igual que sucedió en la mayoría de los anteriores episodios de crecimiento, su dependencia de una importante inyección de ayuda exterior y del gasto público, también suscita inquietud por el futuro de la trayectoria de crecimiento de 2010. Además, el sector privado palestino sigue limitado por los años de restricciones de la circulación y el acceso, el bloqueo, el acceso sumamente restringido a los mercados exteriores para exportar bienes e importar insumos y la merma de las bases de capital y recursos naturales.

3. Además, alrededor de dos tercios de los ingresos públicos palestinos dependen de controles israelíes. De conformidad con el Protocolo de París sobre las relaciones económicas entre Israel y la Organización de Liberación de Palestina, de 1994, Israel recauda los derechos de aduana y el impuesto sobre el valor añadido de los productos importados vía Israel y posteriormente los abona a la Autoridad Palestina. Es un arreglo precario en una situación caracterizada por frecuentes tensiones políticas y en materia de seguridad. En el último decenio, Israel ha retrasado más de un par de veces la transferencia de los ingresos a la Autoridad Palestina, en ocasiones durante períodos largos, la última de ellas en mayo de 2011 cuando el proceso de transferencia se retrasó varias semanas. La ayuda internacional y las cifras de crecimiento positivas pueden traducirse en ganancias económicas sostenibles con la adopción de medidas para prevenir la inestabilidad de los ingresos fiscales palestinos y reducir las restricciones impuestas a los productores palestinos en su acceso a los mercados exteriores, tanto para exportar productos como para importar insumos.

A. Erosión de la capacidad industrial

4. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2011), a la contracción de la economía palestina observada en el período consecutivo a los Acuerdos de Oslo se añadió la regresión tecnológica, con un ritmo medio de disminución de la productividad total de los factores de medio punto porcentual por año entre 1994 y 2010. De haberse mantenido durante ese período la tendencia de crecimiento de la productividad anterior a Oslo, el PIB *per capita* en el territorio palestino ocupado habría sido un 88% mayor que el de 2010.

5. A pesar de que en 2010 hubo una disminución del 6% de la producción manufacturera, los hoteles y restaurantes, la construcción, la administración pública y la agricultura crecieron respectivamente a un ritmo de 46%, 36%, 6% y 22%. No obstante, el crecimiento de la agricultura sobrevino tras un decenio de caída constante, por lo que el nivel del valor añadido del sector en 2009 equivalía al 47% del de diez años atrás.

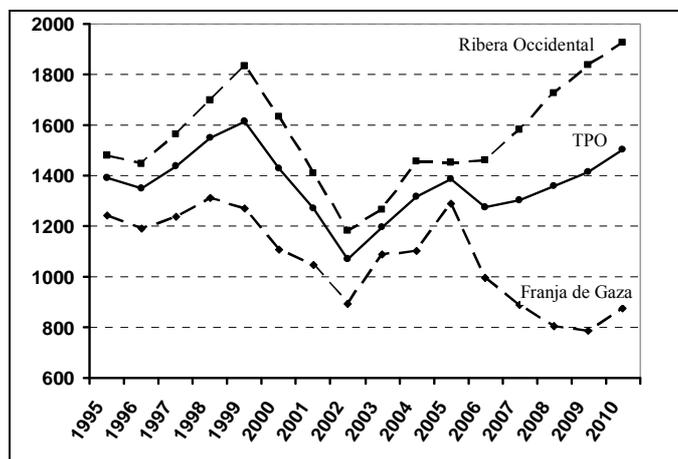
6. El persistente declive del sector manufacturero palestino causa grave preocupación, no solo porque supone la pérdida inmediata de posibilidades de producción, sino también porque conlleva consecuencias a largo plazo, relacionadas con los efectos de la regresión tecnológica constatada y reforzadas por ellos, lo que se explica porque las empresas del sector manufacturero suelen ser más innovadoras y eficientes que las que producen bienes no comercializables y no están expuestas a los rigores de la competencia mundial. La Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio y Representante Personal del Secretario General ante la Organización de Liberación de Palestina y la Autoridad Palestina (OCENU, 2011b) señala que el crecimiento real del PIB entre 2009 y 2010 se debió principalmente al aumento del número de trabajadores y de participación de mano de obra, con una disminución de la productividad.

B. Gran desigualdad económica entre Gaza y la Ribera Occidental

7. En Gaza, una leve atenuación del bloqueo israelí en los últimos 18 meses (Gobierno de Israel, 2011) permitió una mejora de la actividad económica que se concentró en el sector de bienes no comercializables, como la construcción, cuya producción se duplicó en 2010. A pesar de la urgencia de reconstruir los edificios privados y públicos destruidos en los 24 días de la operación militar israelí en Gaza de diciembre de 2008 y enero de 2009, se mantiene la prohibición de importar materiales de construcción, salvo a las organizaciones internacionales. Sin embargo, siguieron importándose desde Egipto insumos para la construcción a precios exorbitantes, a través de túneles clandestinos. El 15% de crecimiento del PIB registrado en Gaza en 2010 se debe en parte a que la economía se recupera desde un nivel muy bajo, puesto que entre 2006 y 2009 el PIB real cayó un 30% acumulado, y en parte a que a mediados de 2010 se flexibilizaron algunas restricciones israelíes sobre las importaciones.

Gráfico 1

Producto interno bruto real *per capita* en el territorio palestino ocupado, en dólares de los Estados Unidos de 2004



8. Las condiciones humanitarias en Gaza siguen siendo duras y el bloqueo impuesto por Israel en 2007 sigue ampliamente vigente. Las restricciones de la importación de materias primas limitan la recuperación del sector privado y coartan la inversión pública en infraestructuras prevista en el Plan nacional palestino para la recuperación temprana y la reconstrucción. El Banco Mundial afirma que la producción manufacturera de Gaza disminuyó un 4% en 2010. Por el contrario, la producción agrícola aumentó

considerablemente, aunque después de haber tocado fondo en los años pasados. Sin embargo, alrededor del 35% de las tierras agrícolas de Gaza y el 85% de sus aguas territoriales son inaccesibles a los agricultores y los pescadores (OCENU, 2011a).

9. Los indicadores socioeconómicos de Gaza son aún mucho peores que los de antes de 2006 o las condiciones actuales de la Ribera Occidental. Por ejemplo, la situación lamentable de la educación en Gaza y el intenso hacinamiento escolar han obligado al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados (OOPS) a establecer doble turno y rotación de clases en sus escuelas y a instalarlas en contenedores. El cierre hermético de Gaza no solo ha deteriorado las condiciones socioeconómicas, también ha incrementado las disparidades regionales al precipitar una gran desigualdad económica entre Gaza y la Ribera Occidental (gráfico 1). En 2009 hubo una degradación del PIB real *per capita* de Gaza que de ser equivalente al 89% del de la Ribera Occidental pasó al 43%. En 2010 aún no llegaba al 50% del nivel de la Ribera Occidental.

Cuadro 1

Economía del territorio palestino ocupado: principales indicadores^a

	1995	1999	2002	2004	2006	2008 ^{rev.}	2009 ^{pre.}	2010 ^{est.}
Desempeño macroeconómico								
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	6,0	8,8	-13,3	12,0	-5,2	7,1	7,4	9,3
PIB (millones de dólares)	3 220	4 179	3 433	4 198	4 619	6 247	6 764	7 575
Ingreso nacional bruto (INB) (millones de dólares)	3 699	4 932	3 656	4 430	5 047	6 884	7 311	8 166
INB disponible (millones de dólares)	4 099	5 306	4 708	5 151	6 323	10 057	9 437	10 227
PIB <i>per capita</i> (dólares)	1 400	1 493	1 125	1 317	1 363	1 737	1 827	1 987
INB <i>per capita</i> (dólares)	1 608	1 763	1 199	1 390	1 489	1 914	1 975	2 142
Crecimiento del INB real <i>per capita</i> (porcentaje)	0,7	4,1	-16,7	9,1	-6,5	5,2	2,7	4,9
Población y empleo								
Población (millones de habitantes) ^a	2,34	2,96	3,23	3,41	3,61	3,83	3,94	4,05
Desempleo (porcentaje) ^b	32,6	21,7	41,2	32,5	29,8	32,4	30,1	30,0
Empleo total (miles)	417	588	452	551	636	667	718	744
Sector público	51	103	125	131	148	161	181	179
Israel y asentamientos	68	135	42	45	55	67	73	78
Balanza fiscal (porcentaje del PIB)								
Ingresos públicos descontados los pagos atrasados/ingresos fiscales retenidos	13,2	23,9	8,5	25,0	25,0	25,7	25,9	26,1
Gastos corrientes	15,3	22,6	29,0	36,4	49,3	47,2	51,9	41,6
Total de gastos	25,6	29,9	35,4	37,1	55,0	50,7	58,4	45,3
Balanza global – efectivo	-12,3	-6,1	-27,0	-12,1	-30,0	-25,0	-32,5	-19,2
Comercio exterior								
Transferencias netas corrientes (millones de dólares)	400	399	1 096	734	1 491	3 230	3 219	2 697
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	499	684	380	484	678	960	919	992
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2 176	3 353	2 519	2 909	3 202	4 086	4 363	4 954

	1995	1999	2002	2004	2006	2008 ^{pre.}	2009 ^{pre.}	2010 ^{est.}
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	-52,1	-63,9	-62,3	-57,8	-54,6	-50,0	-50,9	-52,3
Balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-922	-1 598	-886	-1 500	-1 887	-2 888	-2 558	-2 840
Balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-28,6	-38,2	-25,8	-35,7	-40,9	-46,2	-37,8	-37,5
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de la Autoridad Palestina (porcentaje) ^c	92,3	69,7	56,3	72,1	74,1	89,7	74,4	73,6
Relación entre el comercio de la Autoridad Palestina con Israel y el comercio total de Israel (porcentaje) ^c	4,3	3,9	2,1	2,4	2,4	2,8	3,0	2,8

Fuente: Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE), Banco Mundial, FMI, OIT y Oficina Central Israelí de Estadística.

^a Salvo los datos sobre población, en este cuadro no se incluye información sobre Jerusalén Oriental porque la Oficina Central Palestina de Estadística no puede acceder a ellos.

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

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

C. Niveles altos de pobreza e inseguridad alimentaria

10. A pesar del crecimiento del PIB registrado en 2010, la pobreza y la inseguridad alimentaria solo disminuyeron ligeramente, manteniendo un nivel alto en todo el territorio palestino ocupado, no solo en la Franja de Gaza. Los datos más recientes de la Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE) indican que la pobreza sigue siendo un problema grave. Según la definición de la pobreza basada en el consumo, en 2009 y 2010 vivía en la pobreza el 26% de los palestinos del territorio palestino ocupado. La tasa de pobreza en la Ribera Occidental era del 18%, pero en Gaza era mucho mayor, del 38%. De no recibir las familias palestinas una considerable asistencia social, la tasa de pobreza en el territorio palestino ocupado en 2010 habría sido del 31% (OCPE, 2011).

11. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2011), la inseguridad alimentaria afectaba al 50% de los hogares palestinos del territorio palestino ocupado, del que un 33% estaba considerado en inseguridad alimentaria y cerca del 17% en situación de vulnerabilidad. En Gaza la inseguridad alimentaria afectaba a un 65%, del que un 52% estaba considerado en situación de inseguridad y otro 13% en situación de vulnerabilidad. El hecho de que el 33% de las tierras agrícolas de Gaza sean inaccesibles a los agricultores y que alrededor del 85% del espacio marítimo palestino esté vedado a los pescadores contribuye a la inseguridad alimentaria.

12. Según la encuesta realizada por el PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la OCPE (2010), el pueblo palestino sigue distintas estrategias para afrontar la pobreza y la inseguridad alimentaria durante la prolongada ocupación israelí. Además de recurrir a los préstamos, otras estrategias son: obtener ayuda alimentaria de familiares y amigos, reducir la cantidad de alimentos de los adultos para dárselos a los niños, limitar el gasto en salud y educación, gastar los ahorros y vender joyas, muebles y bienes productivos. Las tres principales estrategias empleadas son: aplazar el pago de las facturas de servicios públicos esenciales, disminuir la calidad y la cantidad de los alimentos y pedir préstamos. La instalación reciente de contadores de

prepagado y la privatización del suministro eléctrico para asegurar el pago suponen privar a las familias pobres y vulnerables del recurso al aplazamiento. No siempre es viable recurrir al crédito, lo que deja como única alternativa rebajar la cantidad y la calidad de los alimentos, cosa que ya hace el 29% de los hogares. Esto supone una amenaza a largo plazo para la salud y la formación de capital humano de los palestinos.

D. El nivel alto y la persistencia del desempleo socavan la calidad del capital humano

13. El crecimiento del PIB en 2010 fue en gran medida "sin empleo" porque no revirtió la alta tasa de desempleo que persiste desde hace un decenio. El crecimiento se logró principalmente gracias a una mejor utilización de los recursos existentes pero no refleja un aumento de la inversión. La debilidad del sector privado y el gran riesgo que afronta, junto con la austeridad fiscal de la Autoridad Palestina que, entre otras cosas, conlleva la contención del empleo y los salarios públicos, explican la falta de avances en la creación de empleo.

14. El desempleo ha mantenido una tasa de alrededor del 30% desde 2009³, con un 47% en Gaza en 2010, frente al 20% en la Ribera Occidental. Aunque el territorio palestino ocupado tiene una de las mayores tasas de desempleo del mundo, la tasa indicada no refleja cabalmente la gravedad del problema, dada la prevalencia del subempleo, el desempleo encubierto, el desaliento de quienes podrían formar parte del mercado de trabajo y la escasa participación en el mercado laboral. Los jóvenes palestinos menores de 30 años son particularmente vulnerables a las condiciones del mercado de trabajo, pues la tasa de desempleo de este grupo de edad es del 43%.

15. Más allá de las consecuencias socioeconómicas inmediatas, la persistencia de una cifra alta de desempleo entre la mano de obra palestina durante tanto tiempo plantea tres amenazas duraderas para la subsistencia de la población palestina del territorio palestino ocupado, sin hablar de las presiones sobre el tejido social y la solidaridad. La interrupción prolongada de las actividades productivas conlleva un riesgo de "descualificación" de los trabajadores y empresarios palestinos e inflige un daño a largo plazo al capital humano puesto que será costoso volver a cultivar las cualificaciones perdidas.

E. La barrera de separación agrava el aislamiento respecto de los mercados mundiales

16. Como la construcción de la "barrera de separación" desde 2002 ha empeorado las consecuencias del aislamiento de la economía palestina respecto de la economía mundial. El 9 de julio de 2004, la Corte Internacional de Justicia (2004) emitió una opinión consultiva sobre "las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado", en la que se indica que los tramos de la barrera que se adentran en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y el consiguiente sistema de puertas y permisos, contravienen las obligaciones de Israel con arreglo al derecho internacional. Según la OCENU (2011a), para 2011, se habían concluido 440 km (el 62%) de los 709 km de barrera previstos. En torno al 85% de la barrera se ha construido en tierras palestinas, redefiniendo así las fronteras de 1967 y expropiando tierras y recursos naturales palestinos (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), 2009).

³ Definición del desempleo en términos amplios.

17. Debido a la construcción de la barrera y las consiguientes restricciones de acceso, las exportaciones palestinas a Israel, que suponen alrededor del 90% de las exportaciones totales, cayeron un 30% en 2008-2009. En 2010 se reforzaron las restricciones de las exportaciones palestinas y de la importación de insumos de producción (FMI, 2011). Los repetidos y largos controles de seguridad israelíes obligan a los comerciantes palestinos a hacer largas colas en los puntos de paso, que carecen de instalaciones adecuadas y abren por tiempo limitado. Un ejemplo del costo prohibitivo que soporta la economía palestina son las condiciones de acceso del personal del OOPS a Jerusalén. Las esperas de los 350 empleados del OOPS que entran a Jerusalén diariamente desde el resto del territorio palestino ocupado para cruzar las barreras ocasionan la pérdida de 1.350 días de trabajo mensuales, lo que supone 730.000 dólares al año (OCENU, 2010).

18. Las restricciones impuestas a la entrada, salida y circulación de productos en la Ribera Occidental y Gaza han impedido la emergencia de un sector exportador capaz de contribuir al desarrollo económico. El acceso regular a los mercados mundiales a un costo normal no solo tiene importancia fundamental para el desarrollo económico palestino, sino que es de hecho una condición previa de ese desarrollo. La dimensión reducida del mercado del territorio palestino ocupado significa que es imposible mejorar las condiciones de vida sin crear un sector exportador dinámico, con alto valor añadido.

19. Para lograr economías de escala, eficiencia de costo y progreso tecnológico es necesario eliminar las barreras al comercio palestino con el resto del mundo, que sustraen al sector privado palestino mercados de exportación e insumos importados esenciales y disparan el costo de las transacciones. Solo en la Ribera Occidental, hay 500 obstáculos fijos a la circulación de la población y los productos palestinos (OCENU, 2011b). Los productores y comerciantes de la Ribera Occidental se ven perjudicados por los costos prohibitivos de las transacciones que ocasionan en los puntos de paso la espera prolongada y el deterioro de los productos, en particular los frescos.

F. Fuerte dependencia del comercio con Israel y empeoramiento del déficit comercial

20. En el cuadro 1 se observa que las exportaciones palestinas cayeron a 919 millones de dólares en 2009, desde los 960 millones de dólares de 2008, y luego mejoraron ligeramente hasta los 992 millones en 2010. Sin embargo, la proporción de las exportaciones en el PIB disminuyó del 15,4% en 2008 al 13,1% en 2010. Por el contrario, las importaciones aumentaron a 5.000 millones de dólares en 2010, lo que supone el 65% del PIB y un aumento respecto de los 4.400 millones de dólares de 2009. Así pues las restringidas exportaciones palestinas no pudieron reducir el déficit comercial persistente, que creció, en términos absolutos, de 3.400 millones de dólares (el 51% del PIB) en 2009 a 4.000 millones de dólares (el 52% del PIB) en 2010.

21. Una distorsión importante de la estructura del comercio palestino es que desde 1967 depende fuertemente de Israel, como origen o vía de sus importaciones y exportaciones. Israel absorbe en torno al 90% de las exportaciones palestinas, en su mayoría con bajo valor añadido, y es el lugar de procedencia o de tránsito del 80% de las importaciones. En 2010, el comercio palestino con Israel o vía Israel representó el 74% del comercio palestino total y el déficit comercial correspondiente representó más del 70% del déficit total. Este aumentó de 2.600 millones de dólares en 2009 a 2.800 millones en 2010. El déficit comercial superó los 2.700 millones de dólares de las transferencias netas corrientes, que incluían toda la ayuda de los donantes a la Autoridad Palestina en 2010.

22. Según datos recientes publicados por el Banco de Israel aparentemente del total de las importaciones palestinas desde Israel indicado en las estadísticas oficiales solo un 42% corresponde a bienes producidos efectivamente en Israel. El 58% restante es producido en terceros países y transita por Israel para llegar al territorio palestino ocupado. La exclusión de esas importaciones "indirectas" desmiente la importancia exagerada de la economía israelí respecto de la del territorio palestino ocupado. La proporción oficial indicada de las importaciones de Israel se acercaría más al 35% que al 75% de las importaciones palestinas totales. Por consiguiente, en condiciones comerciales y de tránsito normales, Israel ya no gozaría de predominio absoluto como principal socio comercial del territorio palestino ocupado. Ello subraya el fracaso de la convergencia y la integración económica palestino-israelí bajo la prolongada ocupación. Y, como se demuestra más adelante, esas medidas privan a la Autoridad Palestina de unos ingresos aduaneros considerables que necesita para cumplir sus obligaciones fundamentales, reducir su déficit estructural y disminuir su dependencia de la ayuda.

G. La vulnerabilidad fiscal aún es alta, a pesar de las medidas de austeridad

23. En los últimos años, la Autoridad Palestina ha llevado a cabo reformas fiscales estrictas para controlar el déficit presupuestario, mejorar la disciplina y la sostenibilidad fiscal y reducir la dependencia respecto de la ayuda de los donantes. En consecuencia, el déficit presupuestario recurrente, en valores de caja, cayó al 15% en 2010, desde el 24% de 2009. Se logró reducirlo combinando los controles del gasto, especialmente la contención del empleo y los salarios de la función pública y una mejor recaudación de ingresos. La recaudación de impuestos aumentó un 57% en 2010 y los ingresos públicos totales crecieron un 22%, alcanzando 1.900 millones de dólares, mientras que los gastos se redujeron un 4%. En base a compromisos, el déficit presupuestario recurrente fue de 1.200 millones de dólares en 2010, menos que los 1.600 millones de 2009, y el déficit presupuestario total fue de 1.500 millones.

24. A primera vista, los indicadores presupuestarios de 2010 señalan avances significativos hacia la sostenibilidad fiscal, pero un examen más atento revela unas perspectivas sumamente inciertas. A pesar de su crecimiento espectacular en 2010, los impuestos recaudados solo cubrieron el 15% del gasto total, mientras que el gasto en inversión pública se mantuvo muy bajo. De los 3.100 millones de dólares de gasto, solo se dedicaron a inversión pública 298 millones, menos del 10% del gasto total y alrededor del 4% del PIB.

25. Otro indicador de la persistente precariedad fiscal es el hecho de que los donantes hayan financiado 1.300 millones de dólares del déficit presupuestario de la Autoridad Palestina, el 42% del gasto total. Un nivel tan alto de ayuda extranjera no es ni estable ni sostenible, especialmente en la situación actual de la economía mundial. De hecho, en el primer trimestre de 2011, se desembolsó menos ayuda de la prevista (FMI, 2011). En 2010, el déficit de los desembolsos de ayuda previstos obligó a la Autoridad Palestina a tomar préstamos de los bancos locales para cubrir los gastos, lo que aumentó la deuda interna a más del 11% del PIB (Banco Mundial, 2011).

26. El encomiable objetivo de la Autoridad Palestina de reducir el déficit presupuestario recurrente al 4% del PIB, previsto en el Plan Nacional Palestino de 2011-2013 difícilmente se cumplirá en la fecha programada. No será fácil alcanzar un déficit presupuestario sostenible si no se levantan las restricciones israelíes de circulación y acceso y si la población palestina del territorio palestino ocupado no puede disponer de sus recursos naturales, lo que sería un paso para reanimar el sector privado.

27. Si bien las reformas fiscales son importantes, no lo es menos evitar que los pobres deban asumir su costo. Un rasgo destacado de la reforma fiscal de la Autoridad Palestina es la reducción del financiamiento neto (subvenciones a los servicios públicos)⁴. En 2010 la Autoridad Palestina recortó el financiamiento neto un 37%, reduciéndolo al 3,4% del PIB, desde el 11% de 2007, y existen planes para eliminarlo en 2011, cuando se acabe de privatizar el suministro eléctrico (FMI, 2011). Se calcula que a medida que se vaya eliminando el financiamiento neto el 43% de los hogares palestinos que aplazan el pago de facturas de servicios públicos esenciales para soportar la crisis resultará afectado (PAM, 2010). Esas medidas fiscales sin las correspondientes disposiciones para mitigar sus efectos sociales adversos son incongruentes con la realidad de una economía debilitada bajo la ocupación.

II. Los ingresos públicos: inestabilidad y pérdidas

A. La retención de los derechos de aduana de la Autoridad Palestina agrava la inestabilidad fiscal

28. La Autoridad Palestina ha debido afrontar constantemente la imprevisibilidad tanto del pago de las ayudas como de los ingresos que recauda. Esa inestabilidad se debe a distintos factores, como la volatilidad de la base tributaria y la vulnerabilidad del nivel de actividad económica ante la política de cierres de Israel y los recurrentes enfrentamientos militares. Sin embargo, otra fuente importante de inestabilidad tributaria radica en que Israel controla la transferencia de los impuestos y derechos de aduana que recauda en nombre de la Autoridad Palestina. Israel a menudo ha decidido retenerlos por consideraciones unilaterales, por ejemplo, en 2002 y 2006 (UNCTAD, 2008)⁵. Esto desestabiliza particularmente la economía palestina, ya que los ingresos aduaneros representan del 60% al 70% del ingreso total de la Autoridad Palestina. La consiguiente imprevisibilidad dificulta la planificación fiscal, reduce la capacidad de la Autoridad Palestina para pagar a sus proveedores de bienes y servicios del sector privado y amenaza con impedir el pago de los salarios de más de 150.000 funcionarios.

29. A principios de mayo de 2011 Israel volvió a estudiar si retenía unos 100 millones de dólares de derechos de aduana adeudados a la Autoridad Palestina, tras los intentos de reconciliación nacional (BBC, 2011). Finalmente, Israel entregó las sumas retrasadas, pero el episodio puso de relieve ese riesgo que corre la economía palestina. El efecto negativo que tiene la inestabilidad fiscal sobre el crecimiento económico ha sido ampliamente reconocido⁶.

30. La imprevisibilidad de la transferencia por Israel de los ingresos aduaneros palestinos afecta profundamente al desarrollo económico palestino y puede desestabilizar fácilmente el consumo público y la inversión. El gasto público cumple un papel esencial para estimular el PIB palestino y compensar las restricciones del sector privado palestino que coartan sus posibilidades de promover el crecimiento, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. La imprevisibilidad de los ingresos de derechos de aduana eleva aún más el ya de por sí alto nivel de incertidumbre fiscal de la Autoridad Palestina.

⁴ El dinero del financiamiento neto procede del presupuesto público, para subsanar la incapacidad de las familias pobres de pagar las facturas de los servicios públicos o hacerlo a tiempo.

⁵ Israel, después de transcurrido un plazo variable, entregó en todos los casos las cantidades retenidas, pero el hecho es que la retención genera imprevisibilidad e inestabilidad.

⁶ Ebeke y Ehrhart (2011) analizan datos de 39 países del África subsahariana y concluyen que la inestabilidad de los ingresos fiscales es sumamente perjudicial, pues aumenta la volatilidad del gasto público, lo que afecta negativamente al nivel de la inversión pública y a su estabilidad.

B. Las importaciones indirectas de Israel y las pérdidas de ingresos palestinos

31. La retención de los ingresos aduaneros y la consiguiente incertidumbre no son el único factor que limita el margen de actuación fiscal de la Autoridad Palestina y reduce su capacidad de optimizar el uso de sus recursos limitados para lograr la recuperación económica. Ya en 2004, la UNCTAD (2004) señaló que no todos los productos importados de Israel se fabricaban efectivamente allí. Una porción considerable de esas importaciones son producidas en terceros países y reexportadas al territorio palestino ocupado como si hubieran sido producidas en Israel. El Banco Mundial (2002) estimó que las "importaciones indirectas" representaban alrededor de un tercio de las registradas oficialmente como importaciones desde Israel. Un estudio reciente del Banco de Israel (2010) indica que las "importaciones indirectas" exportadas al territorio palestino ocupado por mediación del sector comercial israelí en 2008 representaban alrededor del 58% de las mercancías declaradas como importaciones de la Autoridad Palestina desde Israel.

32. Las autoridades israelíes recaudan los derechos de aduana correspondientes a las "importaciones indirectas", pero no los transfieren a la Autoridad Palestina, pues las mercancías no son expedidas expresamente a la Autoridad Palestina, sino que son importadas al por mayor por importadores israelíes que las revenden a los consumidores palestinos. En 2008, los ingresos aduaneros transferidos a la Autoridad Palestina por las importaciones desde países distintos de Israel ascendieron a 1.100 millones de dólares. Si la Autoridad Palestina hubiera percibido los derechos de las "importaciones indirectas" de Israel, podía haber aumentado sus ingresos aduaneros en alrededor de 500 millones de dólares, hasta los 1.600 millones⁷. Esa cifra representa más del 8% del PIB y el 25% de los ingresos públicos y habría cubierto un tercio del déficit presupuestario de 2008. A la pérdida fiscal registrada por la Autoridad Palestina corresponde la ganancia fiscal que obtiene Israel al controlar las rutas comerciales palestinas. En el gráfico 2 se observan los ingresos aduaneros palestinos percibidos y transferidos, así como el nivel que habrían alcanzado si se les hubiera añadido el ingreso adicional de las "importaciones indirectas".

33. Al costo fiscal que suponen las "importaciones indirectas" para la economía palestina se añade el costo del PIB y el empleo adicionales que se habrían generado si se hubiera dispuesto de esos recursos fiscales adicionales para estimular la economía. Con objeto de evaluar la magnitud del costo económico y laboral que entraña la pérdida de esos ingresos, se ha aplicado el modelo de simulación macroeconómica de la UNCTAD para la economía palestina siguiendo otros escenarios.

34. El escenario de referencia simula la economía en las presentes condiciones según los datos históricos reales de todas las variables de política y exógenas, incluidos los ingresos transferidos. Los escenarios alternativos mantienen los datos reales para todas las variables de política y exógenas con dos únicas excepciones. La primera es un aumento, respecto de la base de referencia, de los ingresos fiscales equivalente a la suma que se habría obtenido por las "importaciones indirectas" (gráfico 2). La segunda excepción es un aumento equivalente del gasto público, suponiendo que todos los ingresos recaudados se habrían empleado en una política fiscal expansionista. Además, la política fiscal expansionista se evalúa según distintas opciones. La primera es el escenario de transferencia, según el cual los ingresos adicionales se dedican íntegramente a aumentar los pagos de transferencia a los pobres. El segundo es el escenario de ayuda a la exportación, por el que el ingreso adicional se dedica a ampliar la base productiva de la economía apoyando a las industrias exportadoras.

⁷ Suponiendo que las "importaciones indirectas" representan el 58% de las importaciones totales desde Israel y que se les aplicarían en promedio un 14% de IVA más un 10% de arancel.

Gráfico 2
Ingresos de derechos palestinos

(En millones de dólares)

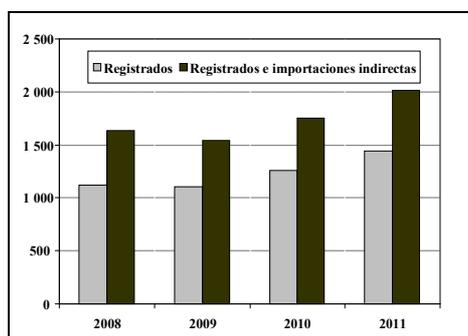


Gráfico 3
PIB real

(En millones de dólares de 2004)



Gráfico 4
PIB real *per capita*

(En dólares de 2004)

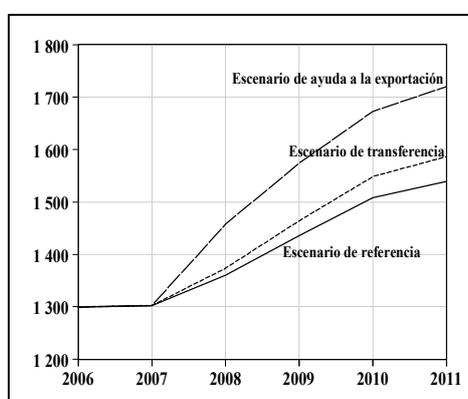
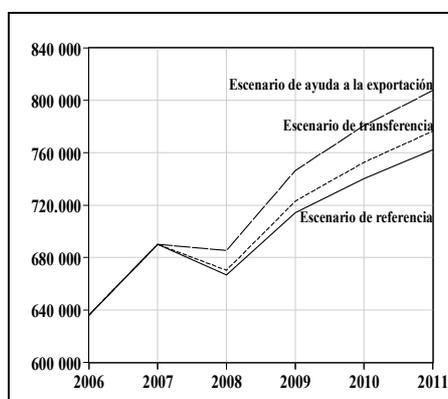


Gráfico 5
Empleo total



35. Las gráficas 3 a 5 muestran que el efecto potencial de los ingresos fiscales adicionales sería sustancial y ampliaría el espacio de política a disposición de las autoridades. En cuanto al PIB, si bien el escenario de transferencia aumentaría el PIB real (en dólares de 2004) en unos 150 millones de dólares (un 8%) sobre la base de referencia de 2010, el escenario de ayuda a las exportaciones lo aumentaría en 630 millones (un 11%). El PIB real *per capita* aumentaría en ambos escenarios, en 40 millones y en 165 millones de dólares, respectivamente. En cuanto al empleo, en 2010 los escenarios de transferencia y ayuda a las exportaciones habrían generado, respectivamente, 14.000 y 45.000 empleos adicionales en relación con el escenario de referencia, lo que resulta un argumento sólido en favor de las medidas de estímulo fiscal y el espacio de política.

36. Sobre la base del análisis que antecede y de la dimensión actual de la economía, el costo estimado que supone para la hacienda palestina no recibir los ingresos fiscales por las "importaciones indirectas" de Israel se situaría en unos 480 millones de dólares anuales, lo que equivale a más del 25% de los ingresos públicos⁸; una pérdida del 10% de PIB; y 30.000 empleos anuales (4% de empleo medio anual). Por consiguiente, urge estudiar un mecanismo operativo para diferenciar con precisión las importaciones *bona fide* desde

⁸ No se incluye aquí el aumento de ingresos derivados de la ampliación de la base tributaria. El escenario de ayuda a la exportación produciría una base tributaria más amplia y más ingresos que el escenario de transferencia.

Israel de las "importaciones indirectas". Para ello es necesario volver a examinar el arreglo vigente para la percepción de ingresos fiscales y poner en práctica medidas para remediar las consecuencias negativas de la grave asimetría de información entre ambas partes, como ampliar las operaciones del sistema de aduanas palestino y la colaboración con las aduanas israelíes.

37. Los datos anteriores confirman que actualmente hay una apertura del comercio palestino con el resto del mundo y en menor grado con Israel. Ello también implica que la economía de un futuro Estado palestino viable debería mirar hacia el este, o al menos más allá de Israel, al diseñar un marco comercial, fiscal y la correspondiente política macroeconómica adaptados a sus necesidades y sus relaciones a nivel mundial.

III. La economía palestina de Jerusalén Oriental

38. Una restricción importante de las posibilidades de desarrollo de la economía nacional palestina es la separación creciente de Jerusalén Oriental del resto del territorio palestino ocupado, proceso que no está suficientemente documentado. Aunque ha venido dada por el hecho de que la Autoridad Palestina carece de jurisdicción sobre Jerusalén Oriental en virtud de los Acuerdos de Oslo de 1993, la separación se ha intensificado especialmente a partir de 2000. Un estudio reciente de la OCAH (2011) destacó la modificación de la geografía y las fronteras de Jerusalén Oriental y el deterioro de sus servicios educativos, sanitarios y sociales. La separación física y demográfica de Jerusalén Oriental se ha acelerado. A los palestinos del resto del territorio palestino ocupado no se les permite residir en Jerusalén Oriental y se les niega el libre acceso para rezar, estudiar, trabajar o recibir atención médica, mientras que a los palestinos de Jerusalén se les otorga permiso de "residencia" israelí.

39. La viabilidad del futuro Estado palestino independiente está condicionada, entre otras cosas, a que se reintegre la economía de Jerusalén Oriental en la economía nacional general y se le permita recuperar su antiguo papel destacado en la economía. Hace ya una década que la UNCTAD (2001) subrayó que la Autoridad Palestina había demostrado su competencia para administrar las finanzas públicas y prestar servicios en un entorno desfavorable de ocupación y crisis recurrentes, y su preparación para asumir funciones de gobernanza nacional. Recientemente se constató que mantenía ese buen historial en una reunión reciente del Comité Especial de Enlace en abril de 2011, en informes del FMI, del Banco Mundial y de las Naciones Unidas. La cohesión y el dinamismo de la economía de un futuro Estado palestino requieren medidas para poner fin a la separación y la ocupación de Jerusalén Oriental. La secretaría de la UNCTAD está elaborando un estudio analítico sobre los principales retos del desarrollo económico de Jerusalén Oriental, que se describe brevemente a continuación.

A. Indicadores económicos y sociales destacados

40. Según la Oficina Central de Estadística israelí, la población palestina de la parte oriental del municipio de Jerusalén en 2009 era de unas 275.000 personas, aproximadamente un 34% de la población de la ciudad. Los palestinos de Jerusalén Oriental representan el 9,5% de la población total del territorio palestino ocupado y en general comparten las mismas características demográficas que sus compatriotas: las familias de Jerusalén Oriental tenían en promedio 5,2 miembros en 2007, frente a 5,8 en el territorio palestino ocupado en ese mismo año, y la tasa de fertilidad en Jerusalén Oriental era de 5,2 en 1997, en comparación con 6 en el territorio palestino ocupado. Aunque antes de la ocupación Jerusalén era un polo de empleo para la mano de obra palestina, cada vez exporta más mano de obra hacia el territorio palestino ocupado (para el sector de los

servicios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector público), así como hacia el mercado israelí (manufacturas y servicios).

41. Jerusalén tenía en 2009 una mano de obra de 89.000 trabajadores. Antes de 2000 las tasas de desempleo de la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental eran similares. Los datos de la OCEPE indican que en 2000 la tasa de desempleo era del 12,1% en la Ribera Occidental y del 11,5% en Jerusalén Oriental. Las tasas de desempleo son más altas entre los jóvenes y hay un alto porcentaje de desempleados cualificados y con estudios tanto en la Ribera Occidental como en Jerusalén Oriental. A pesar de las semejanzas, la mano de obra de Jerusalén Oriental presenta dos características únicas, a saber, un mayor porcentaje de desempleo a tiempo completo (84% frente al 70% del territorio palestino ocupado en 2009) y una tasa de desempleo relativamente baja entre las palestinas de Jerusalén respecto de las de la Ribera Occidental, con el 13,5% y el 18,8% respectivamente.

42. Aunque el PIB *per capita* y los niveles de consumo mensual de los hogares en Jerusalén Oriental son generalmente mayores que en el resto de la Ribera Occidental, los palestinos de Jerusalén Oriental afrontan un índice de precios de consumo más alto (en Israel). Además, los palestinos de Jerusalén Oriental soportan la misma carga fiscal que los ciudadanos judíos israelíes, lo que reduce su poder adquisitivo con respecto al de los palestinos de la Ribera Occidental. El sector de los servicios, privado y público, representa la mayor parte del valor añadido en Jerusalén Oriental, estimado en alrededor del 40%, seguido por el transporte (23%), las manufacturas (16%) y el comercio (13%), mientras que la construcción, la agricultura, la pesca y la intermediación financiera representan juntas menos del 10%. Según los últimos datos de la Oficina Central Palestina de Estadística, en 2009 había 6.860 empresas en la región de Jerusalén (2.659 en el municipio de Jerusalén y 4.201 en los alrededores de Jerusalén), lo que representaba un aumento del 30% respecto de 1999. En su mayor parte (1.044 empresas) el aumento se produjo en la zona de la Gran Jerusalén bajo jurisdicción de la Autoridad Palestina. En el mismo período solo se establecieron en el municipio de Jerusalén 346 nuevas empresas palestinas.

B. Retos del futuro: revertir la desintegración económica y la separación

43. En los próximos años será necesario un esfuerzo nacional considerable de rehabilitación y restructuración de la economía fragmentada de Jerusalén Oriental para volver a conectarla con el territorio palestino, mediante una mejor integración comercial, laboral y de los mercados financieros. Desde 1967, las autoridades israelíes han adoptado una serie de medidas que han alterado las características físicas de Jerusalén y, por ende, el funcionamiento de su economía (OCAH, 2011)⁹, como, por ejemplo, la construcción de asentamientos dentro de barrios palestinos de Jerusalén Oriental y la construcción de la barrera de separación que redefine las fronteras en torno a la zona de la Gran Jerusalén, al incorporar al mismo lado de la barrera que Jerusalén nuevas zonas de fuera del término municipal.

44. Otra condición indispensable para la reintegración de la economía de Jerusalén Oriental en el territorio de la Ribera Occidental es el acceso efectivo y la libertad de circulación de los trabajadores y las mercancías. Junto con la soberanía sobre las fronteras, es esencial para la vitalidad del sector comercial interno y externo, sector profundamente arraigado en la economía de Jerusalén y que contribuye de manera importante a su producción y empleo. La construcción de la barrera ha obligado a los residentes de la Ribera Occidental a buscar otros mercados, mientras que el sistema israelí de permisos ha

⁹ El estudio de la OCAH indica que ni la comunidad internacional ni el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconocen estas medidas.

reducido significativamente el número de palestinos que asisten a la oración de los viernes en la Mezquita al-Aqsa; desde 1992 han cerrado más de 280 tiendas de Jerusalén Oriental que atendían a los turistas religiosos palestinos (OCAH, 2007). La economía de Jerusalén Oriental no solo ha perdido muchos clientes palestinos de sus productos y servicios, sino que, por las restricciones de circulación, tampoco puede acceder fácilmente a los bienes de consumo relativamente baratos de la Ribera Occidental. La obtención de los permisos israelíes necesarios para el comercio de la Ribera Occidental con Jerusalén Oriental es complicada y cara. Desde junio de 2010, Israel ha prohibido la entrada en Jerusalén Oriental de productos farmacéuticos, lácteos o cárnicos de la Ribera Occidental, lo que ocasiona a la economía palestina una pérdida anual estimada de 48 millones de dólares. Incluso los productos autorizados en Jerusalén Oriental cruzan pasos comerciales donde deben ser descargados para volver a cargarlos en otro vehículo, en una operación conocida como "*back to back*", que acrecienta los altos costos de transacción del comercio palestino.

45. Dada la base relativamente escasa de recursos naturales de la economía palestina, el principal activo para su desarrollo es el capital humano. Además, las dificultades económicas, junto con la ausencia de políticas económicas efectivas para aliviar las condiciones adversas, han obligado al pueblo palestino a conceder gran importancia a la educación. Restablecer y movilizar el capital humano será un gran reto en los próximos años, también en Jerusalén Oriental. El acceso relativamente limitado a los servicios de salud y educación de los palestinos de Jerusalén (en comparación con los israelíes que residen en la ciudad) es una muestra del entorno político general adverso que deben afrontar los palestinos. Por ejemplo, el índice de igualdad entre los ciudadanos judíos y árabes de Israel (Sikkuy, 2007) muestra una desigualdad importante en el índice de educación de los palestinos y los israelíes de Jerusalén (0,34)¹⁰. Además, las restricciones del acceso a los servicios de salud en Jerusalén Oriental afectan a los palestinos de ambos lados de la barrera de separación (OCAH, 2011).

46. La divergencia económica con el resto del territorio palestino ocupado ha generado una alta incidencia de la pobreza entre los palestinos de Jerusalén, en comparación con los israelíes que viven en la ciudad. Todos los indicadores sugieren que la pobreza de los palestinos de Jerusalén Oriental es mucho peor que entre los israelíes de la ciudad y en Israel en general. En 2007 en el municipio de Jerusalén, vivía por debajo del umbral de pobreza el 67% de las familias no judías, frente al 23% de las familias judías (Jerusalem Institute for Israel Studies, 2010). El panorama aún era más sombrío en el caso de los niños; en 2008 el 74% de los niños no judíos de Jerusalén eran pobres, frente al 45% de los niños judíos. Además, el ingreso medio *per capita* de la población judía de Israel (23.300 dólares) era 8 veces mayor que el de la población palestina de Jerusalén Oriental. El jornal medio de un palestino de Jerusalén Oriental empleado en Israel era de unos 30 dólares, un 68% menos que la media del municipio de Jerusalén. La lucha contra la pobreza en Jerusalén Oriental no solo es una prioridad social inmediata, sino que tiene consecuencias importantes a largo plazo para la cohesión económica y social de la ciudad.

47. Las perspectivas de inversión a largo plazo se ven ensombrecidas por los impedimentos que encuentran los palestinos y las empresas de Jerusalén Oriental para acceder a la financiación y el crédito, ya sea para el consumo o para el comercio y la inversión. Esto resulta particularmente problemático en Jerusalén, donde los precios son más altos que en el resto de la Ribera Occidental. No hay sucursales de bancos palestinos que operen en el término municipal de Jerusalén; hay algunas sucursales de bancos israelíes en Jerusalén Oriental, que no cubren las necesidades básicas de los palestinos. Las dificultades que encuentran los palestinos para obtener crédito en Jerusalén Oriental fueron

¹⁰ El índice va de 1, que indica desigualdad total de la población palestina, -1 que indica la total desigualdad de la población judía y 0 que indica igualdad plena.

reconocidas en el informe presentado por el Cuarteto al Comité Especial de Enlace en Bruselas en abril de 2011 (Oficina del Representante del Cuarteto, 2011), en el que se destacan medidas como "a) ampliar la oferta de créditos hipotecarios para mejorar las posibilidades de obtener vivienda de los palestinos de Jerusalén Oriental"; y "b) recaudar fondos para invertir en Jerusalén Oriental y canalizarlos hacia empresas pequeñas y medianas con objeto de revitalizar la economía local...".

48. La exclusión de Jerusalén Oriental del resto del territorio palestino ocupado tiene consecuencias críticas para la economía local y nacional. Los datos de la Oficina Central Palestina de Estadística de los seis años siguientes a la creación de la Autoridad Palestina en 1994 indican que durante ese período disminuyó la dimensión de la economía de Jerusalén Oriental, en relación con la del resto del territorio palestino ocupado, del 9,3% en 1995 al 8,2% en 1999. En consecuencia, hoy día la producción de la economía de Jerusalén Oriental se estima en cerca de 680 millones de dólares. Si la economía de Jerusalén Oriental dependiera de la jurisdicción de la Autoridad Palestina, el PIB de 2010 de la economía palestina podía haber aumentado de 7.600 millones de dólares a 8.300 millones. Para un futuro Estado palestino ello implica ingresos fiscales (públicos) considerables y efectos multiplicadores de la economía nacional, que podrían ampliar su expansión. Nunca se insistirá bastante en que al sentar las bases de una economía viable para un Estado palestino independiente es absolutamente necesario atender en particular a las necesidades de desarrollo económico de Jerusalén Oriental.

IV. Asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

A. Marco y objetivos

49. En 2010, la UNCTAD siguió prestando apoyo al pueblo palestino y a sus esfuerzos para afrontar las condiciones socioeconómicas adversas y fomentar la capacidad y la base institucional del Estado palestino soberano previsto, como requieren las resoluciones de las Naciones Unidas y de conformidad con los mandatos de las conferencias X, XI y XII de la UNCTAD.

50. Basándose en su profundo conocimiento de la economía palestina adquirido a lo largo de 26 años de apoyo constante a los intentos de desarrollo, la UNCTAD, mediante su labor, procura fortalecer la capacidad de las instituciones y los dirigentes de la Autoridad Palestina y apoyar al sector privado palestino para responder a la evolución de las necesidades del pueblo palestino. El polifacético programa de la UNCTAD de asistencia técnica al pueblo palestino se basa en la experiencia de toda la UNCTAD y se ejecuta en estrecha cooperación con Palestina, el sector privado palestino, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales. En el programa se hace hincapié en que los temas del comercio, las finanzas y el desarrollo empresarial deben abordarse teniendo en cuenta la relación recíproca entre ellos, y se establecen cuatro esferas para las actividades de asistencia técnica: a) políticas y estrategias comerciales; b) facilitación del comercio y logística; c) finanzas y desarrollo; y d) empresas, inversiones y políticas de la competencia.

B. Actividades operacionales en curso

51. Las actividades de la UNCTAD de apoyo al servicio de aduanas palestino continuaron en 2010. En el marco del proyecto de cooperación técnica del "Programa para modernizar y fortalecer la capacidad institucional y de gestión de la Administración de Aduanas de la Autoridad Palestina, Fase III", se consiguieron logros notables, como la

capacitación de 48 empleados de aduanas en diez esferas funcionales, como los procedimientos de despacho, tecnología de la información, administración funcional, gestión aduanera, procedimientos aduaneros, operaciones, informes del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) y presentación directa de declaraciones por los comerciantes. La capacitación sobre el sistema SIDUNEA también se hizo extensiva al personal de otros ministerios y organismos públicos y del sector privado palestino. Algunos ministerios palestinos ya están conectados y pueden intercambiar datos directamente con el SIDUNEA. Los agentes del sector privado también pueden introducir datos directamente y tramitar y completar de manera más eficiente los procedimientos de despacho de aduana, ahorrando mucho tiempo y dinero.

52. Gracias a los avances logrados en el marco del proyecto, el servicio de aduanas palestino ha podido poner en práctica nuevos procedimientos aduaneros y colaborar más eficazmente con el servicio de aduanas israelí. De ese modo se ha conseguido un control de aduanas más eficiente y se han incrementado los ingresos aduaneros. Al finalizar el proyecto, el 31 de diciembre de 2010, la Autoridad Palestina y el donante (la Comisión Europea) reconocieron los importantes logros conseguidos y empezaron a estudiar un nuevo proyecto de cooperación técnica para consolidarlos, asegurar su transferencia correcta y plena y la apropiación palestina, y fomentar la capacidad aduanera y fiscal general de la Autoridad Palestina. Se espera iniciarlo a finales de 2011.

53. A principios de 2011, la UNCTAD terminó de ejecutar el proyecto de la Cuenta para el Desarrollo llamado "promoción de políticas económicas y comerciales subregionales orientadas al crecimiento para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países árabes de Asia Occidental y África Septentrional" que tiene como beneficiarios al territorio palestino ocupado y otros cuatro países árabes. La última reunión de expertos se celebró en Ginebra en octubre de 2010 con asistencia de consultores y de representantes y personal de los ministerios de comercio y las oficinas de estadística de los gobiernos participantes, incluida la Autoridad Palestina. El taller y la reunión brindaron una plataforma para el intercambio de ideas y experiencias entre los encargados de formular políticas nacionales, el personal de la UNCTAD y los expertos. Los estudios y debates generados por el proyecto, que se realizó teniendo en mente los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 8, serán publicados en un libro sobre las estrategias económicas y comerciales de ayuda a los pobres, la armonización de las estadísticas comerciales y las infraestructuras y las instituciones que facilitan una mejor integración regional. Las autoridades palestinas participaron en las actividades del proyecto y contribuyeron al éxito de su realización, que incluyó un estudio detallado del comercio exterior palestino, junto con una amplia gama de índices comerciales e indicadores cuantitativos esenciales para formular correctamente las políticas comerciales palestinas.

54. La UNCTAD ha continuado su iniciativa de introducir el Grupo Interinstitucional de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva en el territorio palestino ocupado. Con ello pretende desarrollar los sectores comercial y productivo palestinos en un marco flexible de intervenciones coordinadas susceptibles de crear sinergias dinámicas entre las intervenciones humanitarias y de establecer una sólida base productiva palestina. La secretaría ha diseñado una propuesta conjunta de programa en el contexto de la iniciativa de las Naciones Unidas "Unidos en la acción" y en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas que operan en el territorio palestino ocupado. La iniciativa se orienta a conseguir la coordinación e integración interinstitucional y lograr la máxima coherencia de las actividades que se desarrollarán en un marco estratégico que destaca los vínculos entre el comercio, la reducción de la pobreza, el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La propuesta obtuvo en diciembre de 2010 el respaldo del equipo de las Naciones Unidas en el país destinado en el territorio palestino ocupado y posteriormente hubo una misión interinstitucional para tratar de la propuesta con los funcionarios competentes de la Autoridad Palestina, las instituciones palestinas del sector privado y los donantes. El Grupo quedará oficialmente constituido cuando se asegure la financiación.

55. La investigación reciente de la UNCTAD ha puesto de relieve el hecho de que los comerciantes palestinos se ven coartados por deficiencias de las infraestructuras y los servicios logísticos, y por las restricciones que sufre la circulación de las mercancías y las personas. Esos factores se conjugan y ocasionan costos de transacción prohibitivos, que minan la competitividad de las empresas palestinas y crean barreras comerciales más importantes que los aranceles de importación. La situación que en la práctica priva de litoral al territorio palestino ocupado y las barreras impuestas por la ocupación hacen que su participación en el comercio internacional dependa totalmente de las instalaciones portuarias israelíes.

56. Atendiendo a las necesidades identificadas en las conclusiones de su estudio, la UNCTAD prestó apoyo a la construcción institucional palestina y la facilitación de su comercio culminando el proyecto de creación del Consejo Palestino de Cargadores en 2008. Para aprovechar los logros conseguidos, aumentar la capacidad del Consejo para atender las necesidades de los transportistas y conseguir sostenibilidad a largo plazo, la UNCTAD, en cooperación con el Consejo, ha elaborado un nuevo proyecto de cooperación técnica con objeto de "fortalecer la capacidad para la facilitación del comercio" y ha examinado la intervención propuesta con la Autoridad Palestina y los posibles donantes. El proyecto fue financiado por el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional en el marco de su estrategia de intervención en el territorio palestino ocupado y empezó a realizarse en mayo de 2011.

57. El proyecto tiene por objeto constituir la base de conocimientos de los exportadores e importadores palestinos siguiendo dos líneas de acción paralelas: la consolidación de la capacidad institucional del Consejo de Cargadores Palestinos, principal representante de los exportadores e importadores palestinos, y dar a conocer mejor a los transportistas palestinos los distintos aspectos de las prácticas óptimas de facilitación del comercio reconocidas internacionalmente. El proyecto reforzará la capacidad y la estructura institucional palestina para impartir formación continua especializada y servicios de asesoramiento a los transportistas y los responsables palestinos de la formulación de políticas de facilitación del comercio.

C. Movilización, coordinación y armonización de los recursos

58. En 2010, la UNCTAD negoció con el Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina un proyecto para fomentar la capacidad de control de la deuda y de análisis financiero. Una misión de evaluación compuesta por personal de la Dependencia de la UNCTAD de Asistencia al Pueblo Palestino y el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) visitó el territorio palestino ocupado y se reunió con los funcionarios competentes de la Autoridad Palestina y se elaboró un documento de proyecto. La Autoridad Palestina ha anunciado oficialmente a los donantes su decisión de adoptar el SIGADE y de comenzar a utilizarlo próximamente cuando se resuelva la falta de financiación.

59. A pesar de los considerables logros y avances conseguidos en la movilización de recursos y la ejecución de proyectos, el objetivo de la secretaría de intensificar su apoyo al desarrollo económico palestino, como requiere el Acuerdo de Accra, sigue limitada por la insuficiencia de recursos, los déficits de fondos extrapresupuestarios y la falta de representación sobre el terreno. Además, facilitar la entrada y el acceso del personal internacional y nacional de la UNCTAD al territorio palestino ocupado evitará retrasos en la ejecución de las actividades y la misión previstas y contribuirá a superar las difíciles condiciones locales.

Referencias

- Association for Civil Rights in Israel (2010): *Human Rights in East Jerusalem: Facts and Figures*.
- Banco de Israel (2010): *Recent economic developments. May–August: 128*.
- BBC (2011): Palestinian salaries unpaid as Israel withholds taxes. 9 de mayo. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13339561>
- Ebeke C. and Ehrhart H. (2010): Tax revenue instability in sub-Saharan Africa: consequences and remedies. Documento de trabajo de la serie *Etudes et Documents E 2010.25*. Centre d'études et de recherches sur le développement international.
- Gobierno de Israel (2011): Measures taken by Israel in support of developing the Palestinian economy and socio-economic structure. Informe del Gobierno de Israel al Comité Especial de Enlace. Bruselas. 13 de abril.
- FMI (2011): Macroeconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza: Seventeenth review of progress. Memorando del personal para la reunión del Comité Especial de Enlace. Bruselas, 13 de abril.
- Corte Internacional de Justicia (2004): Comunicado de prensa, 2004/28. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=71&code=mwp&p1=3&p2=4&p3=6&case=131&k=5a>
- Jerusalem Institute for Israel Studies (2010). *Statistical Yearbook of Jerusalem 2009/2010*.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) (2007): *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities: East Jerusalem*. Junio.
- OCAH (2009): *Special Focus*. Varios números.
- OCAH (2011): *Special Focus. East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns*. Marzo.
- Oficina del Representante del Cuarteto (2011): Informe para la reunión del Comité Especial de Enlace sobre las actividades de la Oficina de apoyo a la Autoridad Palestina para la consolidación del Estado. Bruselas. 13 de abril.
- Palestine Trade Centre (2010): *The Economy of Jerusalem: Private Sector Requirements*.
- Oficina Central Palestina de Estadística (2011): *Resultados de la economía palestina, 2010*. Mayo.
- Sikkuy, Association for the Advancement of Civic Equality (2007): *Índice de igualdad entre los ciudadanos judíos y árabes de Israel*.
- UNCTAD (2001): The Palestinian economy: Achievements of the interim period and tasks for the future. UNCTAD/GDS/APP/1.
- UNCTAD (2004): *Transit Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/GDS/APP/2003/1.
- UNCTAD (2008): Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino (TD/B/55/2).
- OCENU (2010) (Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio y Representante Personal del Secretario General ante la Organización de Liberación de Palestina y la Autoridad Palestina): Comunicación a la comunidad diplomática. 10 de diciembre.

OCENU (2011a): Construcción del Estado palestino: período decisivo. Reunión del Comité Especial de Enlace. Bruselas. 13 de abril.

OCENU (2011b): Informe socioeconómico. Suplemento: Perfil de crecimiento del empleo y la productividad. Marzo.

Banco Mundial (2002): Opciones de política a largo plazo para la economía palestina. 20 de julio.

Banco Mundial (2011): La construcción del Estado palestino: apoyo al crecimiento, las instituciones y prestación de servicios. Informe al Comité Especial de Enlace. 13 de abril.

PAM, FAO y Oficina Central Palestina de Estadística (2010): Encuesta socioeconómica y de seguridad alimentaria. Ribera Occidental y Franja de Gaza, territorio palestino ocupado.
