



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
8 de agosto de 2022
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

72ª reunión ejecutiva

Ginebra, 17 a 21 de octubre de 2022

Tema 7 del programa provisional

Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado

Nota de la Secretaría de la UNCTAD* **

Resumen

En 2021, el producto interno bruto (PIB) del Territorio Palestino Ocupado creció un 7,1 %, tras la contracción del 11,3 % que tuvo lugar en 2020 debido a la pandemia y a las constantes medidas restrictivas aplicadas en el marco de la ocupación. Ese crecimiento, que refleja el efecto base, no compensó los ingresos perdidos en 2020, ya que el PIB de 2021 fue un 5,1 % inferior al que hubo en 2019, antes de la pandemia. El repunte se frenó por el descenso de la ayuda exterior, las repercusiones de la operación militar llevada a cabo en la Franja de Gaza en mayo de 2021 y una crisis fiscal prolongada.

La ocupación distorsiona la economía palestina e impone un retroceso de la agriculturización y la industrialización. Los asentamientos continuaron expandiéndose, y en 2021 la demolición de bienes palestinos en la Ribera Occidental alcanzó el nivel más alto en cinco años. Las condiciones socioeconómicas empeoraron, la inseguridad alimentaria aumentó, el desempleo siguió siendo elevado y más de un tercio de los hogares cayó por debajo del umbral de pobreza. Por otra parte, se profundizó la costosa dependencia económica, comercial y laboral respecto de la economía de Israel.

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

** Este informe no debe ser citado por la prensa antes de las 17.00 horas (hora media de Greenwich) del 17 de octubre.



El deterioro de las condiciones económicas y políticas agravó una profunda crisis fiscal caracterizada por un fuerte descenso de la ayuda de los donantes, un gran déficit de financiación, y una acumulación potencialmente desestabilizadora de deuda interior y atrasos en los pagos al sector privado y al fondo de pensiones.

En mayo de 2021 Gaza fue objeto de una importante operación militar que infligió graves daños a una infraestructura ya muy maltrecha. Ese año, más de la mitad de la fuerza de trabajo estaba desempleada, el 83 % de los trabajadores recibía menos del salario mínimo y el 60 % de la población estaba clasificada como pobre.

I. Recuperación desigual

1. Desde 2020, el Territorio Palestino Ocupado se ha visto afectado por varias oleadas de la pandemia a las que el Gobierno palestino ha respondido aplicando medidas de confinamiento de distinto rigor y duración. Como consecuencia hubo un marcado descenso de la actividad económica: la economía del Territorio Palestino Ocupado se contrajo un 11,3 % en 2020, lo que representa la segunda mayor contracción desde que se creó la Autoridad Palestina en 1994.
2. El Territorio Palestino Ocupado no es el único lugar donde la pandemia ha tenido un impacto socioeconómico, pero las barreras sistemáticas impuestas por la ocupación y la falta de espacio para aplicar políticas fiscales y monetarias han privado al Gobierno palestino de las herramientas de políticas con que otros países cuentan para mitigar las consecuencias de la pandemia y acelerar la recuperación. La pandemia no solo ha afectado a los pobres: en la Ribera Occidental, el 72 % de los hogares declararon pérdidas de ingresos, mientras que en Gaza la proporción fue del 57 %; la inseguridad alimentaria, por su parte, aumentó del 9 % al 23 % en la Ribera Occidental, y del 50 % al 53 % en Gaza¹.
3. Tras las campañas de vacunación y el descenso de los casos, las restricciones se fueron suavizando y la actividad comercial comenzó a normalizarse. En 2021, el PIB creció un 7,1 %, pero ese crecimiento no fue suficiente para compensar los ingresos perdidos en 2020. El PIB real de 2021 fue inferior al de 2016 y un 5,1 % inferior al de 2019, antes de la pandemia.
4. El alcance del repunte se vio limitado por la disminución de la ayuda exterior, la operación militar que hubo en Gaza en mayo de 2021 y la prolongada crisis fiscal. La recuperación parcial se ha concentrado en la Ribera Occidental, donde la tasa de crecimiento ha alcanzado el 7,8 %. Gaza se quedó atrás, con una tasa del 3,4 %, y se amplió la diferencia entre ambas regiones. Los resultados mejoraron en todos los sectores, salvo en la agricultura: el valor añadido de la construcción, la industria y los servicios creció un 8 %, un 5,5 % y un 5 %, respectivamente, pero el sector agrícola se contrajo un 3 %, lo que prolongó una tendencia a la baja instalada desde hacía tiempo².
5. A medida que se desvanezcan los efectos de base que apuntalaron el crecimiento de 2021, si el *statu quo* persiste cabe esperar que el PIB crezca aproximadamente un 3 % a mediano plazo, lo que será apenas suficiente para seguir el ritmo de crecimiento de la población e implicará una atonía de los mercados laborales y un estancamiento del PIB per cápita³. Además, el deterioro de las perspectivas económicas mundiales en el primer semestre de 2022 ha orientado las expectativas claramente a la baja.
6. La inflación en el Territorio Palestino Ocupado ha sido inferior al 2 % en los últimos años, y en 2020 se volvió negativa debido a la pandemia. En 2021, sin embargo, una vez iniciada la recuperación, los precios volvieron a exhibir una inflación leve del 1,2 %. Con la reciente subida mundial de los precios de la energía y los alimentos, hay riesgo de que en 2022 las presiones inflacionarias y la inseguridad alimentaria aumenten, sobre todo porque la mayor parte del trigo que se consume en el Territorio Palestino Ocupado se importa de la Federación de Rusia y de Ucrania, ya sea directamente, o indirectamente a través de Israel. El descenso del número de turistas procedentes de la Federación de Rusia, que constituyen el tercer grupo más importante de visitantes en la Ribera Occidental, es otro efecto indirecto negativo de la guerra en Ucrania.
7. La crisis económica persistente en el Territorio Palestino Ocupado tiene su origen en la ocupación y es anterior a la pandemia. El ingreso medio viene descendiendo desde 2016. El PIB per cápita creció un 4,2 % en 2021 respecto al de 2020 (véase el cuadro), pero ese crecimiento fue producto de un efecto base, ya que en 2020 se había contraído en un 13,5 %.

¹ Banco Mundial, 2022, Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee, mayo.

² Autoridad Monetaria de Palestina y Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE), 2021, The performance of the Palestinian economy during 2021, as well as the economic forecasts for the year 2022, disponible en <https://pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4148>.

Nota: Todos los sitios web mencionados en las notas de pie de página se consultaron en julio de 2022.

³ *Ibid.*

El PIB per cápita de 2021 fue inferior no solo al de 2019, sino también al de 2011, lo que refleja un decenio de deterioro de los horizontes políticos y pérdida de oportunidades de desarrollo. En 2021, el PIB per cápita palestino en paridad del poder adquisitivo era de 5.394 dólares de los Estados Unidos, lo que, en comparación con otros Estados de la región, equivalía al 47 % del PIB per cápita de Egipto, al 58 % del del Líbano, al 57 % del de Jordania y al 14 % del de Israel⁴.

Principales indicadores económicos del Territorio Palestino Ocupado

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2019	2020	2021*
Desempeño macroeconómico^a									
Crecimiento del PIB real (porcentaje)	7,1	8,3	-12,5	-1,0	5,8	-0,2	1,4	-11,3	7,1
PIB nominal (millones de dólares)	3 283	4 271	3 556	5 348	9 682	13 990	17 059	15 532	18 037
Ingreso nacional bruto (millones de dólares)	3 723	5 025	3 775	5 771	10 281	15 472	19 717	18 107	21 435
Ingreso nacional bruto disponible (millones de dólares)	4 122	5 398	4 826	7 062	12 272	17 138	21 726	19 941	23 615
PIB per cápita, nominal (dólares)	1 427	1 553	1 182	1 578	2 559	3 357	3 641	3 234	3 655
Ingreso nacional bruto per cápita, nominal (dólares)	1 618	1 827	1 255	1 703	2 718	3 713	4 208	3 770	4 344
Crecimiento del PIB real per cápita (porcentaje)	-0,2	4,8	-15,0	-4,0	3,1	-2,5	-1,2	-13,5	4,2
Crecimiento del ingreso nacional bruto real per cápita (porcentaje)	0,7	4,6	-16,4	-2,7	0,6	-1,2	-0,9	-15,1	6,6
Población y fuerza de trabajo									
Población (millones de habitantes) ^b	2,34	2,96	3,23	3,61	4,05	4,55	4,98	5,10	5,41
Desempleo (porcentaje) ^c	18,2	12,0	31,2	23,7	23,7	26,9	33,0	36,0	26,0
Empleo total (miles de puestos de trabajo)	417	588	452	636	743	913	1 010	956	1 034
En el sector público	51	103	105	147	178	209	210	201	208
En Israel y los asentamientos	68	135	42	55	78	107	133	125	145
Saldo fiscal (porcentaje del PIB)									
Ingresos después de deducir los pagos en mora e ingresos fiscales retenidos	13,0	23,4	8,2	25,0	19,9	20,1	20,3	22,1	23,5
Gastos corrientes	15,0	22,1	28,0	42,6	31,8	29,6	25,6	30,8	29,1
Gastos totales	25,1	29,3	34,2	48,3	36,4	31,5	27,6	32,6	30,4
Saldo global (sobre la base de los compromisos)	-12,1	-5,9	-26,0	-23,3	-16,5	-11,4	-7,3	-10,5	-7,0
Deuda pública ^d	..	20,0	21,1	20,4	19,4	15,8	16,4	23,5	21,3
Comercio exterior									
Transferencias corrientes netas (millones de dólares)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 405	1 545	1 141	1 789
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	562	752	478	1 046	1 639	2 320	2 631	2 336	2 775
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)	2 441	3 364	2 234	5 263	5 793	6 929	8 376	7 189	8 382
Saldo de la balanza comercial (millones de dólares)	-1 879	-2 612	-1 756	-4 218	-4 154	-4 610	-5 746	-4 853	-5 607
Saldo de la balanza comercial (porcentaje del PIB)	-57,2	-61,2	-49,4	-78,9	-42,9	-33,0	-36,3	-34,6	-37,3

⁴ Véase <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2019	2020	2021*
Saldo de la balanza comercial con Israel (millones de dólares)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 869	-3 788	-3 373	-4 188
Saldo de la balanza comercial con Israel (porcentaje del PIB)	-28,1	-37,4	-24,9	-35,3	-28,3	-20,5	-22,2	-21,7	-23,2
Comercio de la AP con Israel/comercio total de la AP (porcentaje) ^e	83,5	67,5	56,9	46,3	59,9	63,0	63,9	66,8	71,2
Comercio de la AP con Israel/comercio total de Israel (porcentaje) ^e	4,2	3,8	1,9	2,3	2,7	3,1	3,4	3,2	3,2

Fuentes: Ministerio de Finanzas y Planificación de Palestina, Autoridad Monetaria Palestina y Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE). Los datos sobre el comercio con Israel se obtuvieron de la Oficina Central de Estadística de Israel.

Abreviatura: AP, Autoridad Palestina.

* Cálculos preliminares.

^a En 2019, la OCPE revisó los datos de las cuentas nacionales a partir de 2004.

^b Salvo las cifras de población, en todos los datos se excluye Jerusalén Oriental, puesto que la OCPE no tiene acceso a la ciudad.

^c En 2019, la OCPE comenzó a aplicar las directrices de la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. La estabilidad de la tasa de desempleo en los últimos años se explica por la baja tasa de participación en el mercado de trabajo.

^d Incluye la deuda interna y externa, pero no los pagos en mora ni la deuda pública con el fondo de pensiones.

^e Los datos sobre el comercio de Israel y Palestina se refieren a los bienes y los servicios atribuibles y no atribuibles a factores.

A. Crisis persistente de pobreza y desempleo

8. A pesar del repunte económico de 2021, el desempleo en el Territorio Palestino Ocupado siguió siendo alto y fue del 26 %. En Gaza, más de la mitad de la fuerza de trabajo seguía desempleada, el salario medio equivalía al 48 % del de la Ribera Occidental, y el 83 % de los trabajadores recibía menos del salario mínimo mensual (435 dólares). En la Ribera Occidental, el desempleo alcanzó el 17 %, y el 7 % de la fuerza de trabajo cobraba menos del salario mínimo, lo que implica que el 28 % de los trabajadores palestinos recibía menos de dicho salario⁵.

9. El elevado índice de desempleo y el bajo nivel de los salarios se traducen en una agudización y generalización de la pobreza. Según la última encuesta sobre el gasto y el consumo palestinos (2016-2017), el 29,3 % de la población vive por debajo del umbral de pobreza, que es de 5,5 dólares al día. Sin embargo, según simulaciones del Banco Mundial, el deterioro económico reciente y la pandemia han dejado en la pobreza al 35,6 % de la población⁶. El 60 % de los habitantes de Gaza vive por debajo del umbral de pobreza. Los palestinos de Jerusalén Oriental están marginados y el nivel de pobreza es alto entre ellos, a pesar de que están por completo bajo la administración de Israel. En 2019, el 72 % de los palestinos de Jerusalén Oriental estaban clasificados como pobres, frente al 26 % de los israelíes⁷.

10. Las pésimas condiciones socioeconómicas se resumen en el nivel de desempleo, elevado a pesar de que la tasa de participación en la fuerza de trabajo es baja (44 %), y el gran tamaño del sector informal en el que trabaja el 60 % de esa fuerza, casi siempre por una remuneración inferior al salario mínimo. El predominio del empleo informal mal pagado explica que muchos trabajadores palestinos estén en la categoría de pobres.

11. En medio de la crisis de seguridad y la exposición a frecuentes choques económicos y políticos externos, los palestinos son vulnerables a las disminuciones del gasto y los ingresos aunque estas sean pequeñas. Si en la Ribera Occidental el gasto cayera un 5 %, la

⁵ Instituto Palestino de Investigación de Políticas Económicas (MAS), 2021a, Economic Monitor 67, disponible en <https://mas.ps/en/publications/5958.html>.

⁶ Banco Mundial, 2022.

⁷ MAS, 2021b, Prospects for development in Palestine, disponible en https://mas.ps/cached_uploads/download/2022/04/22/development-report-eng-1650653647.pdf.

pobreza podría aumentar hasta un 16 %, y si cayera un 15 %, esta podría aumentar hasta un 50 %⁸.

B. Dependencia de la fuerza de trabajo palestina respecto del empleo precario en Israel y los asentamientos

12. La escasa capacidad que la economía palestina tiene para crear empleo en el contexto de la ocupación deja a una gran parte de los trabajadores sin otra opción que buscar empleo en Israel y los asentamientos. La tendencia a que el Territorio Palestino Ocupado sirva de reserva de mano de obra barata para la economía de Israel está presente desde hace tiempo y se ha acelerado en los últimos años. El empleo en Israel y los asentamientos se ha duplicado con creces desde la creación de la Autoridad Palestina, a pesar de que desde 2007 la mano de obra de Gaza está excluida del empleo en la economía de Israel. La mayoría de los palestinos están empleados como trabajadores no cualificados en la construcción, la agricultura, la pesca y la silvicultura, la minería, las canteras y las actividades manufactureras de baja tecnología.

13. A principios de 2022 había 153.000 palestinos empleados en Israel y los asentamientos, es decir, una quinta parte de la mano de obra empleada de la Ribera Occidental⁹. El empleo en Israel y los asentamientos genera ingresos importantes para los trabajadores de la Ribera Occidental, que ganan cerca de 3.000 millones de dólares al año, aproximadamente una cuarta parte del PIB de esta última. En consecuencia, la economía de la Ribera Occidental depende de los ingresos obtenidos en Israel y en los asentamientos para apoyar la demanda agregada en todos los sectores de la economía palestina.

14. El trabajo de los palestinos empleados en Israel y los asentamientos es deficiente en varias esferas del trabajo decente: se deben recorrer largas distancias para ir a trabajar, hay esperas prolongadas en los cruces, falta protección social y las condiciones de trabajo son inadecuadas. Además, hay un sistema de permisos que ha llevado a que los intermediarios y empleadores ejerzan un poder indebido y exploten a los trabajadores palestinos. La Organización Internacional del Trabajo calcula que los intermediarios obtienen más de 119 millones de dólares en beneficios anuales gracias al sistema de permisos¹⁰.

15. Las investigaciones empíricas sugieren que el empleo en Israel y los asentamientos provoca una serie de efectos negativos en el crecimiento del PIB palestino¹¹. Ese tipo de empleo socava la competitividad de la economía palestina, ya que reduce los incentivos para invertir en capital humano, disminuye la oferta de competencias y aumenta los salarios nacionales sin que haya un crecimiento acorde de la productividad. Además, ese empleo es imprevisible, precario y sensible a las crisis políticas y de seguridad. De ningún modo exime de la necesidad de revitalizar el mercado laboral palestino levantando el bloqueo de Gaza y eliminando todas las restricciones económicas en la totalidad del Territorio Palestino Ocupado.

C. Electricidad y agua: dependencia, escasez y costo elevado

16. Tanto en la Ribera Occidental como en Gaza hay un déficit importante en el suministro de agua que, según las estimaciones, asciende a 33 millones y 102 millones de metros cúbicos al año, respectivamente¹². Esto lleva a que los palestinos deban importar agua de Israel a un costo elevado, aunque en ambos territorios el suministro sigue sin satisfacer la demanda. En la Ribera Occidental, el 8 % del ingreso medio de los hogares palestinos se

⁸ A. Atamanov y N. Palaniswamy, 2018, West Bank and Gaza: Poverty and shared prosperity diagnostic 2011-2017, Banco Mundial.

⁹ Oficina del Coordinador Especial para el Proceso de Paz de Oriente Medio, 2022, Report to the Ad Hoc Liaison Committee, mayo.

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo, 2020, *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*, disponible en https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1270469630002676.

¹¹ J. Agbahey, K. Siddig y H. Grethe, 2016, Access to Israeli labour markets: Effects on the West Bank economy, disponible en <https://econpapers.repec.org/paper/agsiamf16/243992.htm>.

¹² Oficina del Cuarteto, 2022, Informe al Comité Especial de Enlace, mayo.

destina al agua, porcentaje muy superior a la media mundial. Por otra parte, los hogares pobres que no están conectados a la red de agua destinan hasta el 17 % de los ingresos familiares a comprarla¹³. Por término medio, el consumo diario de agua de los palestinos conectados a una red de agua es inferior al mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud y representa aproximadamente un tercio de la tasa de consumo diario de agua de Israel¹⁴.

17. La escasez de agua no solo restringe el desarrollo agrícola, sino que también afecta a la salud pública y limita directa o indirectamente las oportunidades de crecimiento en el sector manufacturero y otros sectores, al eliminar eslabonamientos hacia delante y hacia atrás que podrían ser importantes.

18. El Territorio Palestino Ocupado produce solo el 3 % de la electricidad que consume, e importa el 90 % de Israel. El costo de la electricidad refleja, por tanto, las tarifas de la Empresa de Electricidad de Israel, que están entre las más altas de la región. Las consecuencias son evidentes para los productores y los hogares palestinos, que destinan el 9 % de sus gastos a la electricidad, proporción que duplica la de Egipto y el Líbano, y triplica la de Jordania¹⁵.

19. La demanda de electricidad de la Ribera Occidental ha superado los 1.200 MW y se prevé que aumentará en más de 270 MW al año de aquí a 2030. En Gaza, el bloqueo, la repetida destrucción de la infraestructura y la escasez de combustible han provocado una importante escasez de electricidad. La demanda media supera los 400 MW y la máxima suele alcanzar los 550 MW, mientras que la oferta se sitúa en torno a los 190 MW: esto significa que la oferta satisface el 48 % y el 35 % de la demanda media y la demanda máxima, respectivamente. Alrededor del 63 % del suministro eléctrico de Gaza se importa de Israel; la central eléctrica de Gaza suministra el resto¹⁶.

20. La escasez de electricidad en Gaza lleva a que esta solo esté disponible la mitad del día y socava la prestación de servicios públicos esenciales, como el agua, la salud y el saneamiento. Los hospitales deben funcionar muy por debajo de su capacidad en un contexto de creciente demanda de servicios debido a la pandemia y a las restricciones para viajar en busca de atención médica fuera de Gaza, así como debido a las operaciones militares. La escasez también ha conducido a que se viertan aguas residuales sin tratar al mar, lo que ha tenido consecuencias negativas para la salud pública, el rendimiento pesquero y las posibilidades de ocio.

D. Deterioro de la competitividad y retroceso de la agriculturización, la industrialización y el desarrollo

21. Gaza está sometida a un bloqueo desde 2007 y, en la Ribera Occidental, la Potencia ocupante mantiene un estricto sistema de restricciones administrativas y físicas a la circulación de las personas y los bienes palestinos que incluye un régimen de permisos, cientos de puestos de control permanentes e improvisados, portones, montículos de tierra, barricadas y trincheras.

22. La ocupación priva a los productores palestinos de un acceso sin trabas a los mercados regionales y mundiales, algo esencial para una economía pequeña de poco más de 5 millones de personas con escaso poder adquisitivo. Además, la ocupación divide la economía palestina en tres zonas separadas en la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y la fragmentación se acentúa dentro de la Ribera Occidental. El resultado es una economía de archipiélago en que algunas zonas se acerca a la autarquía, y en que cada zona es demasiado pequeña para funcionar eficazmente y beneficiarse de las economías de escala.

23. Para acceder al mercado interior y al exterior, los palestinos deben afrontar costos adicionales debido a que las rutas de transporte son más largas y costosas, y a que hay

¹³ MAS, 2021a.

¹⁴ Véase <https://switchmed.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020.11.30-Country-Profile-Palestine.pdf>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Oficina del Cuarteto, 2022.

inspecciones de seguridad, retrasos y cobros por almacenamiento. Esos costos adicionales perjudican la competitividad de los productores y les impiden obtener los beneficios del comercio internacional y la integración en las cadenas regionales y globales de valor.

24. La adaptación a las restricciones de la ocupación consolida la dependencia respecto de las importaciones y la ayuda, y fomenta un sector exportador débil caracterizado por un alto grado de concentración y un bajo contenido tecnológico: diez productos intensivos en mano de obra representan dos tercios del total de las exportaciones. En la estructura productiva resultante, distorsionada y orientada hacia el interior, la participación del sector de los bienes no comercializables (servicios) es amplia, y la de los comercializables (agrícolas e industriales), más reducida. Mientras tanto, el grueso de la creación de empleo ha tenido lugar en actividades con baja productividad laboral, a veces tan baja que representa una quinta parte de la de los sectores en que se obtienen mejores resultados¹⁷.

25. La creciente participación del sector de los servicios difiere de la que se observa en economías comparables de la región y no es compatible con el nivel de desarrollo palestino. Esa distorsión estructural es el resultado de un proceso, gradual y determinado por las circunstancias, de adaptación a las restricciones impuestas por la ocupación, que afectan desproporcionadamente al sector de los bienes comercializables. Esa adaptación limita las perspectivas de crecimiento, porque en el sector reducido de los bienes comercializables suele haber un mayor crecimiento de la productividad y más capacidad para innovar y crear trabajo más decente y mejor remunerado.

26. La competitividad palestina se ve aún más debilitada por la falta de una moneda nacional y por el uso del nuevo séquel, cuyo tipo de cambio refleja las necesidades y el nivel de desarrollo de la economía de Israel, que es más avanzada. Además, el empleo de trabajadores palestinos en Israel y en los asentamientos ejerce una presión al alza sobre los salarios nacionales sin que la productividad aumente como correspondería. El hecho de que dos de las variables más importantes de una economía, a saber, el tipo de cambio y los salarios, se determinen totalmente (la primera) o en gran medida (la segunda) en Israel limita aún más la competitividad de los productores palestinos en el mercado nacional y en el de exportación.

27. Casi todas las exportaciones palestinas provienen de la Ribera Occidental. Las exportaciones de Gaza se han reducido prácticamente a cero a consecuencia del bloqueo. Las importaciones, por su parte, siguen siendo elevadas (47 % del PIB en 2021), y la mayor parte se financia con remesas, ayudas e ingresos procedentes del empleo en Israel y los asentamientos. En 2021, las exportaciones solo cubrieron un tercio de la factura de las importaciones, lo cual provocó un importante déficit comercial que ascendió al 37 % del PIB y fue uno de los más altos del mundo. La inhibición de la competitividad de los productores palestinos explica las dos caras del déficit comercial, es decir, el bajo nivel de exportación y la abultada factura de las importaciones.

28. Al limitar el acceso de los palestinos a los mercados mundiales, la ocupación da lugar a una profunda dependencia comercial respecto de Israel que les impide obtener las ventajas sustanciales que ofrecería la diversificación de los socios comerciales. Los esfuerzos del Gobierno palestino por diversificarlos no han dado resultado, a pesar de los acuerdos que dan a los palestinos un acceso privilegiado a los grandes mercados de los Estados Unidos de América, la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como a los miembros de la Gran Zona Árabe de Libre Comercio. En 2021, Israel representaba el 72 % del comercio palestino, mientras que la participación del mercado palestino en el comercio total israelí solo llegaba al 3 %.

29. Además, los costos adicionales que se imponen en el marco de la ocupación sitúan a los productores palestinos en franca desventaja con respecto a los competidores de Israel, que tienen libre acceso a los mercados palestinos de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de París¹⁸, y que de ese modo consiguen captar gran parte del mercado palestino. En 2021, el déficit comercial bilateral palestino con respecto a Israel superó el 23 % del PIB. Sin

¹⁷ MAS, 2021b.

¹⁸ A/49/180, Anexo IV, Protocolo sobre Relaciones Económicas entre el Gobierno del Estado de Israel y la Organización de Liberación de Palestina, representando al pueblo palestino.

embargo, habida cuenta de la porosidad de las fronteras y las actividades de contrabando, cabe suponer que ese déficit podría ser mucho mayor.

30. Las restricciones a la circulación obstaculizan la prestación de servicios sociales esenciales y de ayuda humanitaria, y atentan contra los derechos de los palestinos a la salud, el trabajo, la educación y una vida digna, entre otros derechos humanos. Las restricciones afectan de forma desproporcionada a las mujeres, ya que socavan su derecho a participar con igualdad en el mercado laboral y dificultan su acceso a los servicios sanitarios y educativos. Las mujeres también se enfrentan a problemas de seguridad adicionales durante los desplazamientos y en los puestos de control, lo que lleva a muchas a trabajar desde casa o cerca de ella, o a permanecer desempleadas.

31. Aunque entre las mujeres palestinas hay mejores tasas de educación que entre los hombres, y aunque ellas tienen más años de escolaridad, en 2021 el 54 % de las mujeres estaban desempleadas, frente al 30 % de los hombres y el 35 % de los jóvenes (de 15 a 29 años). Por otra parte, las mujeres ganan en promedio 20 centavos del ingreso nacional bruto por cada dólar que ganan los hombres. Una parte importante de la brecha de empleo e ingresos relacionada con el género se debe directamente a la ocupación¹⁹.

32. La economía palestina ha sufrido una profunda distorsión estructural debido al prolongado retroceso de la agriculturización, la industrialización y el desarrollo. Entre 1994 y 2021, la participación de la agricultura en el PIB disminuyó del 12,1 % al 6,5 %, la de la industria disminuyó del 22 % al 12 %, y la de los servicios aumentó del 60 % al 77 % en todo el Territorio Palestino Ocupado. En Gaza, la participación de la agricultura se estancó, la de la industria se redujo del 22 % al 7 %, y la de los servicios aumentó del 61 % al 78 %. En la Ribera Occidental, la participación de la agricultura disminuyó del 13,6 % al 5,8 %, la de la industria bajó del 22 % al 13 %, y la de los servicios aumentó del 59 % al 76 %.

33. Entre los obstáculos al desarrollo agrícola se encuentran la expropiación de tierras y agua, las restricciones a la importación de insumos y fertilizantes, y la destrucción de instalaciones agrícolas y cultivos. La zona C, que representa más del 60 % de la superficie de la Ribera Occidental y tiene las tierras más ricas, especialmente en recursos naturales, sigue ocupada, y los asentamientos controlan el 85 % de los recursos hídricos. Por otra parte, la barrera de separación encierra el 10 % de las tierras agrícolas de la Ribera Occidental en la zona cerrada, es decir, la superficie situada entre la barrera y la línea verde (que corresponde a la frontera de junio de 1967).

34. La barrera y el sistema de control asociado limitan el acceso de los agricultores palestinos a la tierra que está dentro de la zona y son causa de grandes pérdidas de productividad y producción. Por ejemplo, a consecuencia de la barrera, los olivos de la zona cerrada son la mitad de productivos que los del otro lado²⁰. Además de que el sector agrícola ha obtenido resultados deficientes a nivel global, la productividad ha quedado muy rezagada frente a la de países comparables de la región y es una pequeña fracción de la de Israel, a pesar de que las condiciones climáticas y del suelo son casi idénticas. Los rendimientos por superficie en el Territorio Palestino Ocupado, por ejemplo, son aproximadamente el 43 % de los de Israel y el 50 % de los de Jordania²¹.

35. En Gaza, la Potencia ocupante ha establecido una “zona de amortiguación” que se extiende entre 300 y 1.500 metros desde la valla que separa a Gaza de Israel; esa zona abarca aproximadamente el 17 % de la superficie total de Gaza y hace que los productores palestinos no puedan acceder a más del 35 % de las tierras agrícolas²².

36. La operación militar que tuvo lugar en Gaza en mayo de 2021 devastó tierras agrícolas, cultivos, huertos, cobertizos para el ganado, invernaderos, árboles frutales, almacenes, embarcaciones, equipos de pesca, agronegocios, canales de riego y sistemas de bombeo de agua. Los mayores daños se infligieron a los invernaderos, y eso tendrá

¹⁹ MAS, 2021b; Banco Mundial, 2022.

²⁰ TD/B/67/5.

²¹ UNCTAD, 2015, *The Besieged Palestinian Agricultural Sector* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

²² Véase <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/israels-apartheid-against-palestinians-a-cruel-system-of-domination-and-a-crime-against-humanity/>.

consecuencias importantes, ya que el rendimiento de sus cultivos es superior en un contexto de acceso limitado a la tierra y al agua²³. La recuperación de la agricultura en Gaza tardará más si persisten las restricciones que la ocupación impone a la importación de equipos y artículos de primera necesidad.

E. Expansión de los asentamientos y punto álgido de la demolición de bienes palestinos

37. Los asentamientos continuaron expandiéndose en 2021, a pesar de que en varias resoluciones de las Naciones Unidas, incluida la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad, se ha reafirmado que establecer asentamientos constituye una violación flagrante del derecho internacional. En noviembre de 2021 había más de 138 asentamientos reconocidos por el Gobierno de Israel y 150 “puestos de avanzada” no reconocidos. Los puestos de avanzada, en principio ilegales según la legislación israelí, son, a todos los efectos, asentamientos, ya que se permite que existan aunque más de un tercio esté construido total o parcialmente en terrenos que el Gobierno de Israel ha reconocido como propiedad privada de los palestinos. Los puestos de avanzada reciben seguridad, así como una sofisticada infraestructura proporcionada por el Gobierno, y algunos se regularizan posteriormente como parte de los asentamientos oficiales²⁴.

38. Los palestinos de la zona C son objeto de la violencia de los colonos, que incluye la destrucción de estructuras residenciales y humanitarias, agresiones físicas, intimidación, uso de munición activa, arranque y destrucción de árboles y cultivos, y destroz de equipos agrícolas y bienes privados. En algunos casos, los asentamientos vierten aguas residuales en tierras palestinas, lo que contamina y daña el agua y los árboles productivos. En 2021, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios documentó el mayor nivel de violencia por parte de los colonos desde 2005, lo que socavó la capacidad de los palestinos para llevar a cabo trabajos agrícolas esenciales y otras actividades económicas. Hubo alrededor de 500 ataques de colonos que provocaron muertos, heridos y grandes daños materiales.

39. La Potencia ocupante controla totalmente la zona C, que representa más del 60 % de la superficie de la Ribera Occidental. A los palestinos les resulta extremadamente difícil obtener permisos para construir viviendas, estructuras destinadas a la realización de actividades económicas o infraestructuras como carreteras y redes de agua y electricidad. Entre 2010 y 2020, más del 96 % de las solicitudes presentadas por los palestinos para obtener permisos de construcción de infraestructuras, viviendas, o instalaciones industriales o agrícolas fueron rechazadas²⁵. En el período 2019-2020, la tasa de rechazo aumentó a más del 99 %.

40. Aunque los permisos de construcción son casi imposibles de obtener, si una estructura se construye sin permiso, como suele ocurrir, es demolida por la Potencia ocupante. Desde el inicio de la ocupación en 1967, la Potencia ocupante ha demolido 28.000 viviendas palestinas y ha destruido infraestructura vital, como instalaciones de agua y saneamiento²⁶.

41. Con frecuencia los propietarios se ven obligados a demoler su propio inmueble y a hacerse cargo de los gastos para no tener cumplir una pena de cárcel y pagar importantes sanciones económicas. En 2021, la autodemolición aumentó considerablemente en Jerusalén Oriental. La demolición es una experiencia traumática y desempoderadora que desarraiga a las comunidades y deja profundas marcas en los palestinos, sobre todo los niños.

42. En 2021, la demolición de bienes palestinos en la Ribera Occidental alcanzó su nivel más alto en cinco años: se demolieron 911 estructuras, lo que provocó el desplazamiento de

²³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2021, *Impact of the May Conflict Escalation on the Agricultural Area in the Gaza Strip*, Roma.

²⁴ B'Tselem, 2021, *State Business: Israel's Misappropriation of Land in the West Bank Through Settler Violence*, Jerusalén.

²⁵ Save the Children, 2021, *Hope Under the Rubble: The Impact of Israel's Home Demolition Policy on Palestinian Children and Their Families*, Londres.

²⁶ *Ibid.*

1.209 palestinos²⁷. Las estructuras financiadas por los donantes no se salvaron: 140 bienes humanitarios fueron demolidos, entre ellos estructuras residenciales e instalaciones para la subsistencia de la población que habían sido financiadas por la Unión Europea o sus Estados miembros²⁸. Muchas otras estructuras más están bajo la amenaza constante de demolición.

43. En Jerusalén Oriental, la Potencia ocupante ha expropiado el 57 % de las tierras para construir asentamientos e infraestructura pública, y a los palestinos se les niega el acceso a otro 30 % de la ciudad. Los palestinos solo pueden construir en el 13 % de la superficie, gran parte de la cual ya está en uso²⁹. Estas restricciones discriminatorias de zonificación obligan a los palestinos a vivir en enclaves superpoblados, con consecuencias evidentes para la salud y el bienestar.

44. Las restricciones, las demoliciones y la violencia de los colonos crean condiciones de vida intolerables que agravan un entorno coercitivo que presiona a los palestinos para que abandonen la zona C y crea espacio para que los asentamientos se sigan expandiendo. Esto crea una realidad persistente sobre el terreno que se ha alcanzado, entre otras cosas, mediante la anexión *de facto* de territorios por parte de los asentamientos, y que no permite lograr la solución biestatal ni que surja el Estado palestino viable y contiguo que contempla la comunidad internacional de conformidad con lo previsto en varias resoluciones de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad.

F. Aumento del sufrimiento en Gaza

45. Desde 2007, Gaza está sometida a un bloqueo total y ha tenido que enfrentar las consecuencias de varias operaciones militares que han devastado su infraestructura. En mayo de 2021, Gaza fue objeto de la peor operación militar desde la de 2014. En esa operación se infligieron graves daños a una infraestructura que ya estaba muy maltrecha, y se dañaron las redes de agua, electricidad e Internet, así como fábricas, edificios de oficinas, viviendas, instalaciones educativas y centros sanitarios. Por otra parte, la inversión y el capital nacional real disminuyeron, y en la economía de Gaza hubo una regresión tecnológica y la productividad total de los factores contribuyó poco al crecimiento en los últimos años³⁰.

46. La destrucción de la base productiva ha acentuado la gran dependencia de Gaza respecto de la ayuda, las remesas y el gasto del Gobierno palestino y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente. Por lo tanto, las fluctuaciones de esos flujos tienen un fuerte impacto en las condiciones socioeconómicas generales, en particular en el nivel de pobreza y en su profundidad. Actualmente, el 80 % de la población de Gaza depende de la ayuda internacional. La experiencia de Gaza es una combinación de crisis de pobreza y desempleo, atención sanitaria inadecuada, restricciones a la circulación, escasez de electricidad y deterioro del medio ambiente, y del impacto psicológico duradero de un bloqueo de 15 años y de conflictos prolongados.

47. Los hogares de Gaza recurren a diversos mecanismos para afrontar la pobreza, como el préstamo, la venta de activos y la reducción del gasto en bienes y servicios, o la aceptación de productos de calidad inferior. Además, la crisis obliga a que los niños abandonen la escuela para complementar los ingresos familiares mediante el trabajo infantil en diversos tipos de tarea, como la construcción, la recolección de grava y la demolición³¹.

48. Para recuperarse de los daños infligidos durante la última operación militar se necesitan varios cientos de millones de dólares. Gaza se encuentra atrapada en un círculo vicioso perpetuo, en que las intervenciones del Gobierno palestino, la comunidad

²⁷ Véase <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.

²⁸ Unión Europea, 2021, One year report on demolitions and seizures in the West Bank, including East Jerusalem, disponible en https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip/one-year-report_en?s=206.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Banco Mundial, 2021, Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee, noviembre.

³¹ Véase <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/acaps-thematic-report-palestine-political-economy-gaza>.

internacional y los donantes por lo general se limitan a la atención de las necesidades humanitarias y de rehabilitación inmediatas y urgentes, y quedan pocos recursos para afrontar las deficiencias estructurales, las causas profundas y las necesidades de desarrollo a largo plazo. Por otro lado, las restricciones a la importación de insumos y tecnología dificultan la labor de rehabilitación y recuperación.

49. Ahora bien, esta espiral descendente puede invertirse. Según algunas estimaciones, si se relaja una serie de restricciones y se reestablece el suministro regular de electricidad y el pago de salarios, se podría aumentar el poder adquisitivo de los hogares en un 55 %, incrementar las exportaciones en un 625 %, duplicar las importaciones y aumentar el PIB en un 39 %, y ese repunte de la actividad económica podría reducir el desempleo en un 23 %³².

50. Los problemas del desarrollo económico palestino, en Gaza y en otros lugares, son de carácter fundamentalmente político. La recuperación sostenible en todo el Territorio Palestino Ocupado exige poner fin a las restricciones que se imponen a la importación de equipos, insumos y tecnología según el sistema de la lista de productos y tecnología de doble uso, así como levantar todas las restricciones a la circulación y poner fin al bloqueo de Gaza, de conformidad con la resolución 1860 (2009) del Consejo de Seguridad. Además, la reactivación económica del Territorio Palestino Ocupado se aceleraría si Gaza se reunificara desde el punto de vista económico, administrativo y político con la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental.

II. La crisis fiscal se agrava

A. Disminución de la ayuda y aumento de la deuda pública y los pagos en mora

51. Desde 2020, el Gobierno palestino está sumido en una de las crisis fiscales más graves de su historia. La crisis se caracteriza por un gran déficit de financiación, un descenso vertiginoso de la ayuda exterior y el agotamiento de las fuentes nacionales de préstamos. Además de la ocupación, la gestión fiscal es el mayor reto al que se enfrenta el Gobierno palestino por su impacto en la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones básicas y cumplir sus obligaciones de pagar a los funcionarios públicos, proporcionar bienes y servicios públicos esenciales, y desarrollar la infraestructura física e institucional. En noviembre de 2021, el Gobierno palestino anunció que solo podría pagar el 75 % de los salarios de los funcionarios públicos. A mediados de junio de 2022 seguía sin poder pagarles más del 80 % de los salarios³³.

52. La crisis fiscal se debe sobre todo a las consecuencias económicas de la ocupación. Al final del período de transición (1994-1999), el Gobierno palestino pudo equilibrar el presupuesto, y la mayor parte de la ayuda de los donantes se destinó a financiar el desarrollo (véanse los gráficos 1 y 2). Sin embargo, tras el estallido de la segunda intifada en septiembre de 2000, la Potencia ocupante aplicó restricciones a la circulación, y la economía palestina se contrajo un 27 % entre 2000 y 2002. En consecuencia, los ingresos públicos disminuyeron considerablemente, y se pasó de un presupuesto público equilibrado a un déficit ordinario que en 2002 alcanzó el 21 % del PIB.

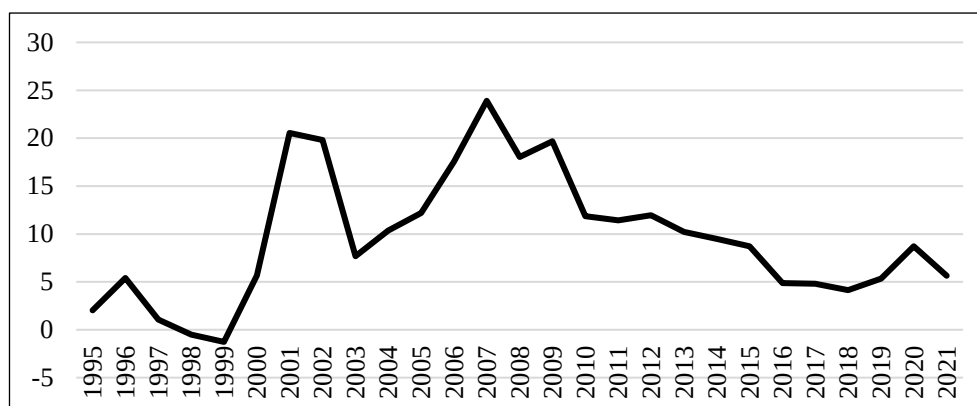
³² Tony Blair Institute for Global Change, 2018, Assessing the economic impact of easing measures for the Gaza Strip, disponible en <https://institute.global/advisory/assessing-economic-impact-easing-measures-gaza-strip>.

³³ Ministerio de Finanzas y Planificación de Palestina, 2022, Full-year report 2021: Fiscal development and macroeconomic performance; Banco Mundial, 2022.

Gráfico 1

Déficit presupuestario ordinario como proporción del producto interno bruto

(En porcentaje)

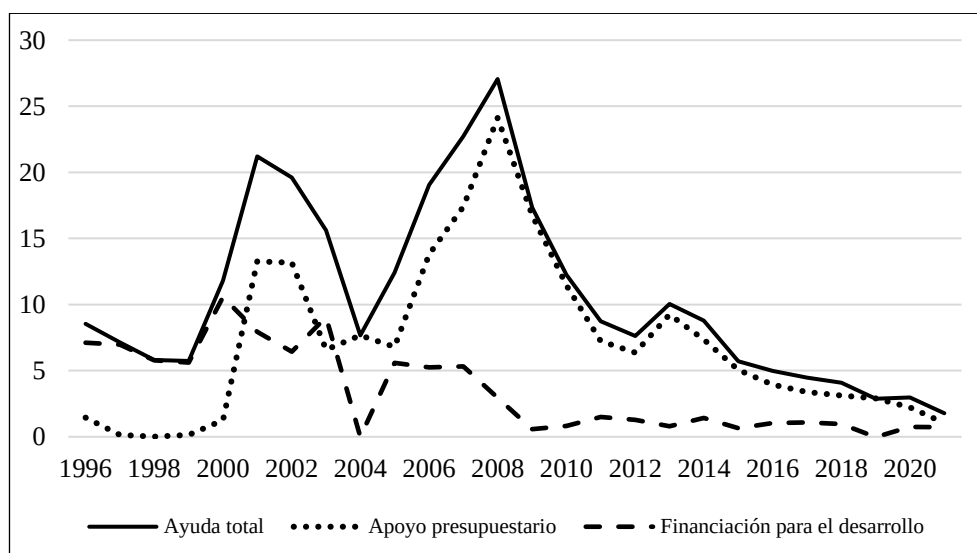


Fuente: Ministerio de Finanzas y Planificación de Palestina.

Gráfico 2

Ayuda de los donantes como proporción del producto interno bruto

(En porcentaje)



Fuente: Autoridad Monetaria Palestina.

53. En un entorno de crisis políticas, económicas y humanitarias que se repiten con frecuencia, el Gobierno palestino ha aplicado reformas fiscales de gran alcance: consiguió que el déficit ordinario se redujera del 23,9 % del PIB en 2007 al 5,6 % en 2021, y que los ingresos públicos aumentaran del 17 % del PIB en 2012 y 2013 al 23 % en 2021, proporción que es favorable en términos comparativos. En el mismo período, el Gobierno palestino logró reducir en 20 puntos porcentuales la relación entre el gasto total y el PIB, relación que pasó del 50,5 % en 2007 al 30,4 % en 2021.

54. Aunque tal vez el déficit no parezca extremo para lo que es habitual, suscita gran preocupación en el singular contexto palestino, ya que en él no se aplican los parámetros tradicionales de sostenibilidad fiscal. El Gobierno palestino no tiene un banco central, no emite una moneda nacional, tiene poco acceso a los mercados financieros internacionales y ha traspasado los límites de la obtención segura de préstamos en el ámbito nacional. Otras economías pueden sostener déficits y ratios de endeudamiento mucho mayores para estimular la economía o suavizar los ciclos económicos, pero el Gobierno palestino carece de las herramientas y del espacio de política fiscal para hacerlo sin un apoyo adecuado de los donantes.

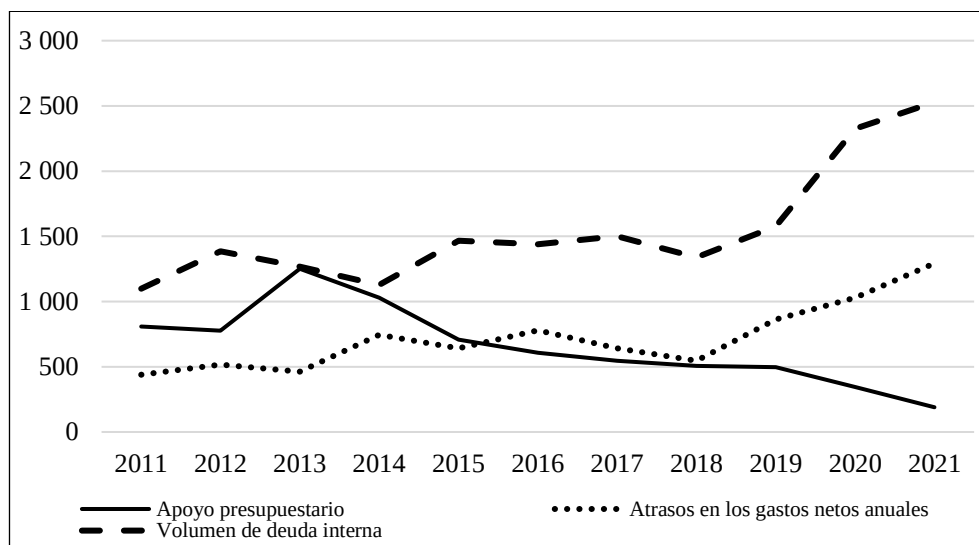
55. El horizonte fiscal se ha oscurecido con la disminución de la ayuda y el agotamiento de las fuentes de las que obtener préstamos de forma segura en el ámbito nacional. En 2021, la ayuda total se redujo a 317 millones de dólares (1,8 % del PIB), un fuerte descenso respecto de los 2.000 millones de dólares (27 % del PIB) que se habían recibido en 2008. El apoyo presupuestario, por su parte, se redujo a la mitad con respecto a 2020 y ascendió a 186 millones de dólares, lo que representa solo el 1 % del PIB, frente al 24 % que había representado en 2008. En el período 2007-2018, el apoyo presupuestario cubría en promedio el 80 % del déficit ordinario del presupuesto, pero en 2019 no llegó a cubrir el 54 %, en 2020, el 25 %, y en 2021, el 18 %. El apoyo para el desarrollo, por su parte, se redujo al 0,73 % en 2021, luego de haber alcanzado un máximo del 10,6 % en 2000.

56. Con la disminución de la ayuda exterior y la fuga de recursos fiscales palestinos hacia Israel, el Gobierno palestino se vio obligado a cubrir el déficit fiscal aumentando considerablemente los préstamos obtenidos de los bancos nacionales y acumulando atrasos en los pagos al sector privado nacional y al fondo de pensiones. A finales de 2021, la deuda pública global había alcanzado los 3.800 millones de dólares, y el volumen de pagos en mora, unos 3.000 millones, lo que en conjunto representaba un 38 % del PIB³⁴. La deuda interna, por su parte, se elevó a 2.530 millones de dólares, es decir, el 14 % del PIB y el 23 % del crédito total, y superó el límite del 15 % establecido por la Autoridad Monetaria Palestina. En el gráfico 3 se muestra, por un lado, la disminución del apoyo presupuestario de los donantes y, por el otro, el aumento de la deuda pública y de los pagos en mora, disminución y aumento que tuvieron lugar de forma simultánea en el último decenio.

Gráfico 3

Indicadores fiscales

(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Planificación de Palestina.

57. Además, la deuda de los empleados públicos con el sistema bancario alcanzó los 1.800 millones de dólares, lo que aumentó la exposición del sistema al Gobierno y a sus empleados, que juntos representan el 40 % del crédito total otorgado por los bancos. El volumen creciente de la deuda pública y de los pagos en mora, así como el alto nivel de exposición del sistema bancario al Gobierno y a sus empleados, elevan el riesgo de que se produzcan efectos secundarios desestabilizadores en el resto de la economía mediante el desplazamiento del sector privado y la desaceleración de la actividad económica. El sector de la construcción, por ejemplo, se ha visto empujado al límite por lo que le debe el sector

³⁴ Ministerio de Finanzas y Planificación de Palestina, 2022.

público³⁵. Hay que evitar el círculo vicioso en que la desaceleración de la actividad económica puede agravar la crisis fiscal al reducir los ingresos públicos.

B. Orígenes de la vulnerabilidad fiscal extrema

58. Han pasado 28 años desde la firma del Protocolo de París, cuyo objetivo era regular las relaciones económicas entre Israel y la Autoridad Palestina durante un período de transición de cinco años. Casi tres decenios después, el Protocolo de París sigue siendo el marco general que rige, limita y da forma a las políticas macroeconómicas, fiscales y comerciales palestinas.

59. Las relaciones económicas asimétricas establecidas en el Protocolo de París eliminan las posibilidades de lograr la sostenibilidad fiscal porque fomentan la vulnerabilidad y la incertidumbre. Una característica esencial del Protocolo de París es el establecimiento de un mecanismo de compensación de ingresos por el que Israel recauda impuestos sobre las importaciones palestinas provenientes de Israel o que se hacen a través de Israel, y luego transfiere mensualmente los ingresos compensados al Gobierno palestino. Este mecanismo deja más de dos tercios de los ingresos fiscales palestinos bajo el control de la Potencia ocupante, que puede suspender la transferencia o aplicar deducciones unilaterales poco transparentes, algo que hace con frecuencia. En julio de 2018, por ejemplo, el Gobierno de Israel promulgó una ley que ordenaba deducir de los ingresos por compensación cantidades equivalentes a los pagos realizados por el Gobierno palestino a las familias de los prisioneros palestinos en Israel y de los palestinos muertos en atentados o supuestos atentados contra israelíes³⁶. Esas deducciones alcanzaron los 104 millones de dólares en 2021.

60. Las investigaciones pioneras que la UNCTAD lleva a cabo desde 2011 sobre los recursos fiscales palestinos que van a parar al tesoro de Israel han sido citadas por organizaciones internacionales y de otro tipo, lo que ha colocado el tema en la agenda de las negociaciones. Esto llevó a que en 2018 y 2019 se reembolsaran al Gobierno palestino cientos de millones de esos recursos. La fuga, no obstante, aún no se ha frenado. Los intentos de las organizaciones palestinas e internacionales por cuantificarla no son exhaustivos, pero todos sugieren que se pierden importantes cantidades de recursos fiscales cada año.

61. Las complejas restricciones que se aplican en múltiples estratos en el marco de la ocupación inhiben la actividad económica y suprimen la posibilidad de que el PIB aumente y se potencien los ingresos, lo que consolida el problema fiscal. El Banco Mundial estima que solo con que el Gobierno palestino y los productores palestinos tuvieran más acceso a la zona C, los ingresos anuales aumentarían en 6 puntos porcentuales del PIB³⁷, es decir, 960 millones de dólares en 2021. Esa cifra bastaría para eliminar el 76 % del déficit fiscal de ese año. La Potencia ocupante no solo niega a los palestinos el acceso a la zona C, sino que tampoco cumple lo establecido en el acuerdo provisional de 1995 al no transferir al Gobierno palestino los ingresos tributarios que se recaudan en esa zona. A fin de lograr la resiliencia y la solidez fiscales, es necesario eliminar las restricciones para que pueda haber un crecimiento económico que se traduzca en mayores ingresos y alivie la presión que lleva a que el Gobierno mantenga un nivel elevado de gasto social y actúe como empleador de última instancia.

62. Si se frena la fuga de recursos fiscales, se permite que los palestinos accedan a la zona C y se levanta el bloqueo de Gaza y otras restricciones a las actividades productivas en la Ribera Occidental, lo más probable es que se pueda eliminar todo el déficit fiscal y maximizar el espacio fiscal palestino. Esto también pondría fin a la dependencia de la ayuda y permitiría al Gobierno palestino procurar de forma realista alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, financiando el desarrollo e invirtiendo en la reconstrucción de la infraestructura social, institucional y física, así como suministrando bienes públicos y servicios sociales esenciales. Mientras el Gobierno palestino no pueda superar los factores

³⁵ Portland Trust, 2021, Palestinian Economic Bulletin 181, disponible en <https://portlandtrust.org/bulletins/palestinian-economic-bulletin-october-2021/>.

³⁶ TD/B/67/5.

³⁷ Banco Mundial, 2014, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*, Washington D. C.

que causan la fragilidad fiscal, la comunidad internacional tiene que asumir su responsabilidad hacia el pueblo palestino extendiendo un apoyo financiero significativo y previsible que permita sostener unas condiciones de vida mínimamente dignas.

C. El camino hacia la sostenibilidad y la resiliencia fiscal

63. A pesar de que el entorno político ha empeorado y la ayuda de los donantes ha disminuido, el Gobierno palestino sigue procurando alcanzar la sostenibilidad fiscal y formulando visiones de desarrollo, la última de las cuales es el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2023, que hace hincapié en un desarrollo equilibrado por grupos basado en las ventajas competitivas de cada región, y en la desvinculación progresiva respecto de la ocupación. El objetivo es lograr la justicia social y empoderar a las mujeres y los jóvenes, así como abrirse a los mercados mundiales, al tiempo que se profundizan y amplían las relaciones con la región árabe. El Plan reconoce los límites del desarrollo en el contexto de la ocupación, y tiene por objeto aprovechar el empoderamiento económico para establecer un Estado soberano e independiente, en lugar de buscar exclusivamente la esquivada asistencia social en el contexto de la ocupación³⁸. La comunidad internacional debe asumir la responsabilidad que tiene hacia el pueblo palestino prestando suficiente apoyo político y económico para que se puedan alcanzar los admirables objetivos que se establecen en el Plan.

64. La ocupación sigue siendo la causa de la crisis fiscal crónica de Palestina y el principal obstáculo a la sostenibilidad fiscal. La pandemia y la disminución del apoyo de los donantes no han hecho más que poner en evidencia una afección preexistente y exponer la extrema vulnerabilidad fiscal. El camino óptimo hacia la sostenibilidad fiscal exige poner fin a la ocupación y dotar al Gobierno palestino de un control soberano sobre sus fronteras, de acceso a la tierra y a los recursos naturales, y de la capacidad de recaudar ingresos de forma independiente. Mientras tanto, la comunidad internacional debería tomar las siguientes medidas para aliviar la peligrosa situación fiscal:

a) Invertir la tendencia a la disminución de la ayuda de los donantes para que el Gobierno palestino tenga la capacidad de sobrevivir, cubrir el déficit ordinario de financiación y aumentar el gasto en desarrollo y servicios sociales esenciales;

b) Asegurar que la Potencia ocupante asuma sus responsabilidades de conformidad con el derecho internacional y levante todas las restricciones económicas, de acuerdo con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad. Además, se debe alentar a la Potencia ocupante a que desista de deducir de forma unilateral los ingresos por compensación palestinos y de retener las transferencias;

c) Facilitar las negociaciones para poner fin a todas las fugas de recursos fiscales palestinos. Esto implica establecer mecanismos transparentes para que el Gobierno palestino y el Gobierno de Israel intercambien todos los datos fiscales y comerciales que sean pertinentes. El actual sistema de compensación destinado a liquidar las transacciones entre las dos economías, que hoy en día se hace en papel, debe actualizarse y convertirse en un sistema automatizado e interconectado en que los datos se puedan intercambiar de forma rápida, completa y precisa. Un proyecto de cooperación técnica que la UNCTAD inició hace poco pretende contribuir a que se logre este objetivo reforzando las capacidades palestinas para la gestión aduanera y mejorando el Sistema Aduanero Automatizado de la UNCTAD (SIDUNEA) que utiliza el Gobierno palestino.

III. La asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino

A. Marco y objetivos

65. Hace más de 35 años que la UNCTAD apoya al pueblo palestino haciendo investigaciones orientadas a la formulación de políticas, ejecutando proyectos de fomento de

³⁸ Véase <https://andp.unescwa.org/plans/1293>.

la capacidad y cooperación técnica, prestando servicios de asesoramiento, y promoviendo un consenso internacional sobre las necesidades del pueblo palestino y su economía.

66. El programa de asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino se fundamenta en el párrafo 127 bb) del Pacto de Bridgetown, que pide a la UNCTAD “[s]eguir evaluando las perspectivas de desarrollo económico del Territorio Palestino Ocupado y examinando los costos económicos de la ocupación y los obstáculos al comercio y el desarrollo... con el fin de mejorar las adversas condiciones socioeconómicas impuestas al pueblo palestino”. Asimismo, en siete resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (69/20, 70/12, 71/20, 72/13, 73/18, 74/10 y 75/20) se ha solicitado a la UNCTAD que informe a la Asamblea General sobre el costo económico que la ocupación israelí tiene para el pueblo palestino.

67. El programa de la UNCTAD, cuyo objetivo es crear y reforzar las capacidades institucionales del sector público y el sector privado palestinos, procura dar respuesta a las limitaciones y las necesidades emergentes de la economía palestina mediante los cuatro grupos temáticos que se indican a continuación:

- a) políticas comerciales y macroeconómicas, y estrategias de desarrollo;
- b) facilitación del comercio y logística;
- c) financiación y desarrollo;
- d) empresa, inversión y política de la competencia.

B. Actividades operacionales en curso

68. En cumplimiento de las resoluciones mencionadas, en 2021 la UNCTAD presentó un informe a la Asamblea General sobre el costo económico de la ocupación³⁹. Se presentó una evaluación del costo económico de las restricciones y la política de cierre que se impusieron tras estallar la segunda intifada en septiembre de 2000, junto con estimaciones del nivel adicional de pobreza causado por las restricciones y las operaciones militares en términos de la tasa de pobreza y la brecha de pobreza de los hogares, el costo mínimo de la eliminación de la pobreza y el crecimiento económico que podría haberse producido en ausencia de las nuevas medidas perjudiciales y la política de cierre. Luego del informe se presentó un estudio más detallado sobre la política de ocupación, la interrupción del desarrollo y la pobreza en la Ribera Occidental⁴⁰.

69. En junio de 2021, la UNCTAD organizó un taller en el Instituto Palestino de Investigación de Políticas Económicas (MAS) para presentar a las instituciones palestinas su nuevo marco de simulación integrado. Entre los beneficiarios había instituciones públicas y académicas, e institutos de investigación. Al igual que en las versiones anteriores, el modelo actualizado se compartió con el MAS y la Oficina Central Palestina de Estadística (OCPE) para que pudieran pronosticar las perspectivas de la economía palestina y proporcionar a los responsables de formular las políticas y al sector privado herramientas prácticas que les permitan valorar los principales aspectos de la economía palestina, evaluar opciones y escenarios de políticas alternativos, y ayudar a formular estrategias de desarrollo económico destinadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

70. A principios de 2022, la UNCTAD firmó un acuerdo con el Ministerio de Finanzas y Planificación palestino sobre una nueva ronda de cooperación en materia de gestión aduanera basada en el SIDUNEA. El proyecto tiene por objeto, entre otras cosas, actualizar el sistema SIDUNEA World con la versión más reciente e impartir formación al personal aduanero palestino en ámbitos como la valoración aduanera, el análisis de riesgos y los controles posteriores al despacho. El objetivo del proyecto es reforzar la posición fiscal del Gobierno palestino y apoyar sus esfuerzos por facilitar el comercio y aumentar la competitividad.

³⁹ A/76/309.

⁴⁰ UNCTAD, 2021, *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: Arrested Development and Poverty in the West Bank* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

71. La UNCTAD ha estado trabajando con el Ministerio de Finanzas y Planificación palestino en un proyecto destinado a reintroducir el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda de la UNCTAD en las instituciones palestinas. El proyecto tiene por objeto mejorar la calidad y el alcance de la gestión de las finanzas públicas palestinas.

C. Coordinación, movilización de recursos y recomendaciones

72. En 2021, la UNCTAD siguió prestando apoyo al pueblo palestino en coordinación con el Gobierno palestino, las organizaciones internacionales, los donantes, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otras partes interesadas, incluida la sociedad civil. El programa siguió reforzando su apoyo al pueblo palestino a pesar de las condiciones adversas y cada vez más difíciles que hay sobre el terreno.

73. A finales de 2020, el Gobierno de la Arabia Saudita otorgó a la UNCTAD una subvención a fin de que mantuviera la capacidad profesional necesaria para cumplir sus mandatos y apoyar los esfuerzos del pueblo palestino por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La subvención financia un proyecto que tiene por objeto reforzar la capacidad de la UNCTAD para examinar los costos económicos de la ocupación y los obstáculos al comercio y al desarrollo, con vistas a aliviar las condiciones económicas y sociales adversas que se imponen al pueblo palestino en el contexto de la ocupación.

74. La escasez de recursos extrapresupuestarios sigue limitando la capacidad de la UNCTAD para cumplir sus mandatos y atender la creciente necesidad de asistencia técnica del pueblo palestino y sus partes interesadas, entre ellas la sociedad civil y el sector privado. Por consiguiente, se invita a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de ampliar los recursos a disposición de la UNCTAD a fin de que pueda cumplir lo que se solicita en el Maafikiano de Nairobi, el Pacto de Bridgetown y las resoluciones de las Naciones Unidas.
