



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

Distr.
GENERAL

TD/B/49/9
26 de julio de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

49º período de sesiones

Ginebra, 7 a 18 de octubre de 2002

Tema 7 b) del programa provisional

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

Preparado por la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La intensificación en 2002 de la crisis en el territorio palestino ocupado y los reiterados cierres de frontera de la Ribera Occidental y Gaza han tenido por resultado la acusada disminución del ingreso nacional, la destrucción de la infraestructura del sector público y privado y una amplia perturbación de la actividad económica palestina durante gran parte del año. En los 18 meses transcurridos desde octubre de 2000, la economía palestina ha perdido el equivalente de más de la mitad de su producto interno bruto anual, el desempleo se ha triplicado y la pobreza ha aumentado de manera considerable, y ahora más de dos terceras partes de los hogares palestinos viven por debajo del nivel de pobreza. La economía palestina se encuentra en vías de "desdesarrollo", con serias consecuencias para las finanzas, el equilibrio comercial, la desigualdad entre el ahorro y la inversión y los servicios sociales. La situación existente en el territorio ocupado constituye un claro ejemplo de "situaciones complejas de emergencia humanitaria", en que la vulnerabilidad es considerable y con graves efectos sobre la capacidad productiva, la infraestructura institucional y la economía en su conjunto. Esta crisis económica y humanitaria somete a la Autoridad Palestina a una seria dependencia en relación con el apoyo de los donantes para mantener sus actividades fundamentales, al tiempo que distrae la atención de los objetivos y actividades de desarrollo a largo plazo.

Las realidades sobre el terreno han impuesto nuevas prioridades, que hacen necesario promover sinergias dinámicas entre las necesidades de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo estratégico. Este marco servirá de orientación al programa de asistencia técnica de la UNCTAD a corto y mediano plazo. A pesar de las crecientes dificultades que se presentan en la prestación de asistencia técnica, la UNCTAD fue capaz de iniciar en 2002 un nuevo proyecto de investigación, al tiempo que lograba progresos concretos en cinco otros proyectos de creación de capacidad. En consulta con Palestina, la secretaría está examinando las posibilidades de prestar asistencia técnica orientada a fines concretos en algunas nuevas esferas: seguridad alimentaria y comercio de productos básicos; logística y facilitación del comercio; promoción del comercio; política comercial y acceso preferencial a los mercados; y promoción de las inversiones.

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

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA PALESTINA ENTRE 20021 y 2002	1 - 40	5
A. Consecuencias económicas del conflicto a partir de 2000.....	2 - 16	5
1. La escalada de 2002: una nueva crisis después de 18 meses de constante deterioro	2 - 8	5
2. Un ciclo de "desdesarrollo"	9 - 12	9
3. Consecuencias sobre la capacidad institucional de la AP	13 - 14	11
4. Efectos de la asistencia oficial al desarrollo	15 - 16	12
B. Problemas de desarrollo que se plantean en las políticas públicas de comercio, financiación y desarrollo	17 - 40	13
1. Problemas que se plantean a la capacidad de la AP para administrar la economía	17 - 21	13
2. Una herencia de resultados económicos desiguales	22 - 27	15
3. Un régimen comercial deficiente y condiciones limitadas de acceso a los mercados	28 - 31	17
4. La falta de una moneda nacional.....	32	18
5. Las restricciones más estrictas a la circulación, la crisis humanitaria y la pobreza	33 - 34	18
6. Vinculación entre la ayuda y el desarrollo	35 - 40	19
II. ASISTENCIA TÉCNICA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO	41 - 56	21
A. Marco, objetivos y actividades operacionales en curso	41 - 50	21
1. Políticas y estrategias comerciales	44 - 45	22
2. Facilitación y logística del comercio	46 - 47	23
3. Financiación y desarrollo	48	23
4. Inversión, desarrollo de empresas y competencias.....	49 - 50	23

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. <u>(continuación)</u>		
B. Respuesta de la UNCTAD a la crisis económica palestina	51 - 56	24
1. Seguridad alimentaria y promoción del comercio	52	24
2. Logística y facilitación del comercio	53	24
3. Promoción del comercio	54	25
4. Política comercial: acceso a los mercados preferenciales ...	55	25
5. Promoción de las inversiones	56	25
<u>Cuadro 1.</u> Economía palestina (Ribera Occidental y Faja de Gaza) - Principales indicadores 1994, 1997 a 2001		6

I. LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA PALESTINA ENTRE 2001 Y 2002

1. La crisis de las relaciones entre Israel y Palestina iniciada en septiembre de 2000 ha privado a la economía del territorio palestino ocupado de sus recursos más vitales y lo ha hecho cada vez más débil frente a nuevas presiones¹. Debido a las pérdidas registradas en la renta nacional y a la degradación de la infraestructura física e institucional, la economía ha sufrido reveses que plantean problemas de gran importancia para el programa de recuperación y reconstrucción que deberá aplicarse. Se trata de una tarea que cobra mayor urgencia en el contexto de convertir en realidad la visión afirmada por las Naciones Unidas en la resolución 1397 (2002) del Consejo de Seguridad, es decir, una región en que dos Estados, Israel y Palestina, vivan uno junto al otro dentro de fronteras seguras y reconocidas.

A. Consecuencias económicas del conflicto a partir de 2000

1. La escalada de 2002: una nueva crisis después de 18 meses de constante deterioro

2. Según las estimaciones más prudentes, la reciente crisis ha costado a la economía palestina 2.400 millones de dólares en ingreso nacional bruto (INB) entre octubre de 2000 y marzo de 2002. Estas pérdidas directas durante 18 meses fueron equivalentes a alrededor del 40% del INB de 1999 y a más de la mitad del producto interno bruto (PIB) de 1999, y quedaron agravadas por pérdidas de la infraestructura que se calculan por lo menos en 305 millones de dólares. El INB real per cápita disminuyó en un 12% en 2000, y en otro 19% en 2001. En 2001, el INB palestino se estimaba en 4.200 millones de dólares, en comparación con 5.500 millones en 1999 (véase el cuadro 1). Como resultado de ello, entre el 40 y el 50% de la población vive ahora por debajo del nivel de pobreza que se calcula en 2 dólares diarios por persona². En términos del deterioro del ingreso de los hogares, se estima que el ingreso de alrededor del 67% de los hogares ha descendido por debajo del nivel de pobreza calculado en 150 dólares mensuales por hogar³. Las bajas de los ingresos pueden explicarse sobre todo por las reiteradas medidas de cierre de fronteras y otras restricciones en vigor desde octubre de 2000, que entrañan la imposición de medidas cada vez más restrictivas a la circulación de bienes y personas tanto dentro de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza y entre ellas, así como entre esas

¹ De conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General, las referencias que se hacen en el presente informe al territorio palestino corresponden a la Faja de Gaza y a la Ribera Occidental, incluida Jerusalén oriental (por razones de brevedad, se utiliza también, en su caso, la expresión "territorio palestino"); la palabra "Palestina", según se utiliza en el presente informe, se refiere a la Organización para la Liberación de Palestina, que estableció la Autoridad Palestina (AP) tras los acuerdos de paz con Israel de 1993 y 1994. Salvo que se indique otra cosa, los datos relativos a la economía palestina que figuran en el presente informe conciernen a la Faja de Gaza y a la Ribera Occidental, excluida Jerusalén oriental.

² Banco Mundial, "Fifteen Months - Intifada, Closures and Palestinian Crisis", Misión Permanente en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, Palestina, marzo de 2002.

³ Oficina Central de Estadísticas de Palestina (PCBS), "Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households on the Eve of Israeli Incursion", cuarta serie, enero y febrero de 2002, Palestina, abril de 2002.

Cuadro 1

Economía palestina (Ribera Occidental y Faja de Gaza) - Principales indicadores 1994, 1997 a 2001

	1994	1997	1998	1999	2000	2001 (estimaciones)
Generación de recursos (en millones de dólares corrientes de los EE.UU.)						
Producto interno bruto (PIB)	2.625	3.882	4.157	4.622	4.213	3.739
Renta neta de los factores	471	512	854	879	987	461
Ingreso nacional bruto (INB)	3.096	4.394	5.011	5.501	5.200	4.200
Transferencias netas de recursos	559	340	372	268	n.d.	n.d.
Ingreso nacional bruto disponible	3.655	4.734	5.383	5.769	n.d.	n.d.
PIB per cápita (miles de dólares EE.UU.)	1.274	1.508	1.549	1.652	1442	1.220
INB per cápita (miles de dólares EE.UU.)	1.503	1.707	1.868	1.966	1.808	1.392
Utilización de recursos (porcentajes)						
Consumo/PIB	127	119	115	114	n.d.	n.d.
Inversión/PIB	37	37	40	39	n.d.	n.d.
Ahorro nacional/PIB	-9	-6	6	5	n.d.	n.d.
Ahorro-inversión/Ingreso nacional bruto disponible	-32	-35	-26	-28	n.d.	n.d.
Balanza comercial/PIB	-64	-56	-55	-53	-56	-47
Partidas pro memoria						
Población (en miles)	2.060	2.574	2.684	2.798	2.922	3.064
Fuerza de trabajo (en miles)	464	554	576	599	641	672
Empleada en Israel (en miles)	70	77	119	135	95	65
Desempleada (en miles)	62	128	86	79	93	173
Desempleo/fuerza de trabajo (porcentajes)	13	23	15	13	15	26
Saldo presupuestario corriente/PIB (porcentajes)	-1,1	-1,1	1,4	1,1	-1,4	-2
Total desembolsos de ayuda/INB (porcentajes)	16	12	7	9	11	22

Fuente: Los datos correspondientes a 1994 se han tomado de la Oficina Central de Estadísticas de Palestina (OCEP), *National accounts*, 1994; los datos correspondientes a 1997-1999 de OCEP, *Statistical abstract of Palestine N° 2*, noviembre de 2001, los datos para 2000-2001 de OCEP, *Impact of the Israeli Siege on National accounts indicators*, informe preliminar, abril de 2002, mientras que los indicadores del comercio para el período 1992-2001 son estimaciones basadas en Vadirieso, R. A. *et al.*, *West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects, and Policies*, Washington, D.C., FMI; 2001, cuadro 4.1, pág. 85 y en Economist Intelligence Unit, *Country Report: Israel and the Palestinian Territories*, abril de 2002. Los datos fiscales están basados en Alnosó-Gamp, P. *et al.*, *West Bank and Gaza: Economic Development in the Five Years Since Oslo*, Washington, D.C., FMI, 1999 y Vadirieso, R. A. *et al.*, "West Bank...", mientras que los datos sobre la AOD se basan en Alnosó-Gamp, P. *et al.*, "West Bank..." y en Banco Mundial, *Fifteen Months - Intifada, Closures and Palestinian Crisis*, Misión Residente en la Ribera Occidental y Gaza, Palestina, marzo de 2002.

n.d. = No se dispone de datos.

zonas y el resto del mundo. Estas medidas han tenido por efecto inmediato la perturbación de las actividades de comercio interno y de comercio exterior y la pérdida de oportunidades de trabajo en el territorio ocupado y en Israel. Como consecuencia de ello, la tasa de desempleo ha aumentado de un 10% en septiembre de 2000 a alrededor de un 29% a fines de marzo, y más de 200.000 palestinos se han quedado sin trabajo⁴.

3. La escalada de la crisis ocurrida en 2002, en particular desde que comenzó el ataque militar israelí contra zonas que se hallaban bajo la jurisdicción de la Autoridad Palestina (AP)⁵, agravó la amplia recesión económica palestina y llevó a la economía al borde del colapso. Son de especial importancia las restricciones más estrictas a la circulación impuestas desde abril de 2002, entre ellas los toques de queda ininterrumpidos, la destrucción de bienes públicos y privados y la perturbación de todos los aspectos de la actividad económica y social⁶. Además de la pérdida de puestos de trabajo en la economía interna, la corriente de trabajadores palestinos a Israel y sus asentamientos en territorio ocupado ha disminuido marcadamente, con lo cual el total de las pérdidas en los ingresos generados por esos trabajadores desde octubre de 2000 ha aumentado a unos 757 millones de dólares a fines de abril de 2002, o sea, a alrededor de un 20% del INB anual⁷. Las actividades de producción en la manufactura, la construcción, el comercio y los servicios públicos y privados han quedado afectadas y el comercio exterior se ha reducido de manera considerable, equivalente, tan sólo en abril de 2002, a una contracción del producto interno de la economía palestina de alrededor de un 75%⁸.

4. Los servicios públicos y la infraestructura física como el agua, las instalaciones y redes de generación de electricidad, las estaciones de eliminación de desechos sólidos y las redes de carreteras, así como muchas instituciones públicas y privadas, han sufrido daños durante las incursiones, con pérdidas directas que se calculan entre 360 millones de dólares en abril de 2002⁹. Las pérdidas se han sufrido en los activos privados en forma de edificios, equipo y existencias (según las estimaciones, unos 97 millones de dólares); la infraestructura física (unos 88 millones, de los cuales 64 millones en redes de carretera); las viviendas

⁴ Según la OCEP, "Labor Force Survey", primera serie, enero a marzo de 2002, Palestina, el número de trabajadores palestinos en Israel oscilaba entre 125.000 y 130.000 en vísperas del conflicto. Este número ha disminuido desde entonces en más de un 50%, puesto que sólo 50.000 palestinos trabajan ahora en Israel, conforme al Banco Mundial, "Fifteen Months...".

⁵ Véase la resolución 1402 (2002) del Consejo de Seguridad de 30 de marzo de 2002 y la resolución PE 10/10 de 7 de mayo de 2002.

⁶ Desde marzo de 2002 Gaza ha quedado dividida en tres zonas, mientras que las ciudades de la Ribera Occidental han quedado separadas por controles de seguridad permanentes.

⁷ OCEP, "Impact of the Israeli Siege on National Accounts Indicators", informe preliminar, Palestina, abril de 2002.

⁸ OCEP, "Impact of the Israeli Siege...".

⁹ Comunicado de prensa del Comité de Coordinación de la Ayuda Local, Jerusalén, 15 de mayo de 2002.

privadas (66 millones); el patrimonio cultural (48 millones); los activos de la AP, en particular ministerios y municipalidades (20 millones); los vehículos públicos y privados (6 millones) y los servicios sociales de las ONG y de entidades privadas (56 millones).

5. Para seguir funcionando en las condiciones de crisis, las empresas palestinas han debido reducir la producción y despedir trabajadores, mientras que algunos han suspendido sus actividades hasta que se recobre la estabilidad. Otras se han visto obligadas a cesar completamente sus actividades en vista de que se encuentran cada vez más aisladas de sus mercados por los cierres de fronteras. Este es el caso, sobre todo, en el sector del turismo, que era tan prometedor y en el cual se ha registrado una disminución del 90% en las actividades comerciales y de servicios entre septiembre de 2000 y diciembre de 2001. El sector de la construcción ha sufrido una reducción semejante, debido a la suspensión de los proyectos de infraestructura. La reducción del ahorro privado, la escasez de materias primas y la creciente incertidumbre afectan también la construcción de residencias. El sector agrícola hace frente a presiones especialmente graves, puesto que los efectos de los cierres han quedado agravados por la destrucción del 17% de las tierras cultivadas y de casi medio millón de olivos y árboles frutales, con lo cual la producción del sector disminuyó durante el período antes citado en un 70%¹⁰.

6. Entretanto, los resultados del sector comercial se deterioraron aún más, estimándose que la agricultura perdió en 2001 alrededor de un 30% de sus exportaciones potenciales y el sector manufacturero alrededor de un 24%¹¹. Al mismo tiempo, las limitaciones a la movilidad y otras restricciones elevaron los costos de transacción, que ya eran elevados, hasta alcanzar niveles prohibitivos, y los precios de transporte en el interior de la Ribera Occidental subieron en alrededor de un 15% entre septiembre de 2000 y diciembre de 2001 y siguieron aumentando a medida que se hacían más estrictos los cierres de frontera¹². Aun antes de la crisis, los costos de transporte asociados con el comercio internacional eran elevados, estimándose entre 500 y 630 dólares por envío desde/hacia Jordania y entre 600 y 630 dólares por envío desde/hacia Egipto¹³. Las perturbaciones consiguientes han tenido marcada influencia tanto

¹⁰ Consejo Económico Palestino de Reconstrucción y Desarrollo (CEPRD), "People Under Siege: Palestinian Economic Losses, September 2000-September 2001", Palestina, septiembre de 2001. A fines de febrero de 2002, las fuerzas israelíes habían destruido 31.283 ha. de tierra agrícola y 485.665 árboles, con lo cual 5.243 agricultores habían quedado sin ninguna fuente de ingreso; Ministerio de Agricultura de la AP, "Report on Palestinian agriculture losses due to recent Israeli actions: September 2000-February 2002", Palestina.

¹¹ Banco Mundial, "Fifteen Months...".

¹² OCEP, "Monthly Consumer Price Index", informes trimestrales, varios números, Palestina, 2000-2001.

¹³ UNCTAD, "Cooperation between the Palestinian Authority, Egypt and Jordan to enhance subregional trade-related services", UNCTAD/GDS/SEU/3, Ginebra, 14 de febrero de 2000. Para otros análisis sobre las disposiciones relativos a los transportes y sus efectos de los costos de transacción, véase R. A. Vadirieso *et al.*, *West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects, and Policies*, Washington, D.C., FMI.

sobre las exportaciones y los gastos internos y las importaciones: entre 1999 y 2001, las exportaciones disminuyeron en un porcentaje estimado en un 13%, mientras que las importaciones de toda clase se redujeron en alrededor de un 32%¹⁴.

7. Los cierres de fronteras del territorio también han provocado la escasez de suministros alimentarios, puesto que los agricultores de las zonas rurales no consiguen comercializar sus productos por falta de acceso a las principales ciudades y aldeas vecinas de la Ribera Occidental y Gaza. Esto ha sido causa de acusadas diferencias de precios de alimentos entre la Ribera Occidental y Gaza, donde se concentra la producción alimentaria. En particular, los efectos conjuntos de la baja de los ingresos y los problemas de transporte han deprimido los precios de los alimentos en Gaza, mientras que la relativa escasez de los suministros alimentarios que llegan a la Ribera Occidental han significado presiones alcistas sobre los precios de esos mismos productos. A fines de 2001, los precios de los alimentos de la Ribera Occidental eran un 10% más elevados que en Gaza¹⁵. Al mismo tiempo el hecho de que la economía depende en gran medida de las importaciones de alimentos de primera necesidad, la falta de canales de comercialización eficientes y el limitado acceso de los agricultores al crédito amenazan con provocar un nuevo deterioro de la seguridad alimentaria.

8. En el sector financiero, aunque el número de bancos y filiales que actúan en el territorio sigue siendo el mismo de 2000¹⁶, la crisis ha tenido consecuencias negativas sobre las actividades de intermediación financiera. La relación entre los préstamos y los depósitos disminuyó de un 41% en septiembre de 2000 a alrededor de un 38% en septiembre de 2001, mientras que el total de los depósitos se redujo en un 9% de 3.686 a 3.360 millones de dólares, reflejando el declive de la renta de los hogares y los ingresos comerciales. Se registró una caída de 16% en el valor de los préstamos pendientes en vista de haber aumentado el nivel de riesgo económico. El crédito al sector privado disminuyó en un 3% durante el mismo período, en comparación con un incremento del 32% entre 1998 y 1999, lo cual fue un indicio de la inquietud de los bancos ante las perspectivas de las empresas palestinas. Esto oculta la distribución desigual del crédito en favor del sector de servicios en comparación con el crédito a los sectores agrícola, manufacturero y de construcción, en todos los cuales se han registrado reducciones¹⁷.

2. Un ciclo de "desdesarrollo"

9. Las pérdidas económicas directas se han visto agravadas por los profundos cambios ocurridos en el funcionamiento de la economía como resultado de los cierres de fronteras y es improbable que sean subsanadas fácilmente una vez que se consiga la estabilidad. En particular,

¹⁴ Las cifras sobre el déficit comercial palestino en 2001 se basan en estimaciones de R. A. Vadirieso, *et al.*, "West Bank and Gaza...", cuadro 4.1, pág. 85, y Economist Intelligence Unit, "Country Report: Israel and the Palestinian Territories", abril de 2002.

¹⁵ OCEP, "Monthly Consumer Price Index".

¹⁶ Es decir 22 bancos y 115 filiales.

¹⁷ Autoridad Monetaria Palestina (AMP), *Statistical Bulletin*, N° 40-42, Palestina, 2001.

el poder de compra de la población palestina se ha reducido a medida que los hogares adoptaban diversas estrategias para hacer frente a sus niveles más bajos de ingresos. Esto ha tenido por consecuencia la racionalización del consumo, la suspensión del pago por muchos servicios públicos y una mayor utilización del ahorro y otros activos, inclusive la venta de bienes. Parece que en 2002 el prolongado conflicto ha agotado estas estrategias defensivas, y ha hecho más frecuente la dependencia en el socorro de emergencia en forma de paquetes de alimentos y apoyo financiero. Esto ha tenido por resultado la expansión de la economía informal, sobre todo en las aldeas de la Ribera Occidental y en cierta medida en la Faja de Gaza, donde los hogares empobrecidos han recurrido a actividades de supervivencia para subsistir¹⁸.

10. La situación prevaleciente en el territorio palestino ocupado es un claro ejemplo de "situaciones complejas de emergencia humanitaria" asociadas con los conflictos, en que las estrategias defensivas se hallan tan agotadas que la vulnerabilidad es mayor y los efectos sobre la capacidad productiva, el ordenamiento institucional y la confianza en la economía resultan graves¹⁹. La prolongada ocupación y la crisis económica, que duran desde 2002, han llevado a la economía palestina a una situación de "desdesarrollo"²⁰, que entraña amenazas para su viabilidad a corto y a mediano plazo, con serias ramificaciones en lo que respecta a la disparidad entre el ahorro y la inversión, la balanza comercial y los servicios públicos.

11. Mientras que el sector privado y la mayoría de las familias han agotado sus ahorros, la baja de los ingresos de los hogares y la escasa capacidad de oferta de la economía significan que el ahorro interno disminuirá en términos absolutos durante los próximos años. Se estima que la capitalización del mercado total se ha reducido en un 40% entre 2000 y 2001²¹. A falta de estabilidad política, la inversión privada seguirá disminuyendo, mientras que las restricciones a la movilidad desalentarán la inversión en actividades que requieren capitales considerables y en las que existen exigencias importantes en materia de transporte.

12. Es improbable que los esfuerzos por reactivar las exportaciones tengan resultados positivos a mediano plazo, sobre todo en vista de la reducida capacidad de producción de las empresas, los costos prohibitivos de transporte y de transacción y las dificultades a que se enfrentan las empresas locales para conseguir financiación a fin de reanudar sus actividades. El sector bancario se ha vuelto más estricto en su oferta de crédito a las empresas locales, mientras que será todavía más difícil obtener préstamos en el extranjero en vista de la pérdida de confianza en la economía palestina.

¹⁸ UNSCO, "Paying a Price: Coping with Closure in Jericho, Gaza City and in Two Palestinian Villages", Gaza, enero de 2002.

¹⁹ Véase Fitzgerald, S., *War and Underdevelopment*, Oxford, Queen Elizabeth House, 2001, caps. 1 y 9.

²⁰ La primera en usar ese término fue Sara Roy en sus análisis de los resultados económicos logrados en la Faja de Gaza en "The Gaza Strip: The Political Economy of De-Development", Washington, D.C., Institute for Palestine Studies (IPS), 1995.

²¹ Centro de Desarrollo del Sector Privado (CDSPP), "The State of the private sector", Palestina, 2001.

3. Consecuencias sobre la capacidad institucional de la AP

13. Aparte de la destrucción de la infraestructura pública, la capacidad administrativa y de planificación de la AP han quedado seriamente reducidas por la reciente incertidumbre, la reiterada perturbación de los servicios gubernamentales y la pérdida de parte de su memoria institucional. Las bases de datos de varios departamentos del Gobierno han sufrido pérdidas considerables, y muchos ordenadores, programas informáticos y archivos de importancia vital han sufrido daños o han sido robados en los Ministerios de Educación, Interior y Hacienda. Las presiones presupuestarias cada vez mayores representan también una amenaza para los presupuestos de salarios y de operación de la AP, mientras que las estrictas limitaciones a la circulación impiden que la mayor parte del personal llegue a sus centros de trabajo.

14. La AP, no está en buena posición para mantener los servicios básicos puesto que, en la práctica se encuentra en quiebra y depende cada vez más de la ayuda de los donantes para sufragar los gastos corrientes. El verdadero peligro que amenaza la capacidad de la AP de mantener los servicios básicos tanto en un futuro inmediato como a mediano plazo se debe a su escasa capacidad fiscal, a la grave erosión de la base tributaria del país y a la renta cada vez menor de los derechos percibidos por los servicios públicos. La incapacidad de la AP de acceder a los ingresos fiscales que percibe Israel en su nombre representaba a fines de febrero de 2002 una pérdida adicional de 507 millones de dólares²². Los impuestos, los derechos de aduana y los impuestos indirectos de la AP disminuyeron durante el tercer trimestre de 2000 en casi un 80%, de 88 millones a 20 millones de dólares en 2001. Esto aumentó el déficit presupuestario de 19 millones de dólares en septiembre de 2000 a 73 millones en diciembre de 2001, previéndose un déficit mucho mayor para 2002. Ha aumentado la presión para que la AP adopte medidas de austeridad a fin de racionalizar los gastos, en particular mediante la reducción de salarios, la postergación de los pagos de facturas y la concentración de préstamos con los bancos comerciales. A fines de 2001, la AP había acumulado alrededor de 430 millones de dólares en pagos atrasados, sobre todo a bancos comerciales, con lo cual ya no puede recurrir a préstamos internos para financiar sus actividades²³. Esto significa que la AP dependerá enteramente del apoyo de los donantes para mantener sus actividades por lo menos durante el ejercicio fiscal en curso. En la medida en que la comunidad de donantes proporcione su ayuda sobre la base de préstamos, esto aumentará las obligaciones de la deuda y puede significar una nueva carga para la capacidad de la AP de mantener los servicios sociales. En este momento, la deuda pública de la AP ya ha aumentado a partir de 600 millones de dólares en 1999, o sea el equivalente de un 13% del PIB, a 1.200 millones de dólares a mediados de 2002²⁴, es decir alrededor de un 24%

²² Entre estos impuestos figuran los derechos de importación percibidos por las autoridades israelíes en nombre de la AP con arreglo a un sistema de compensación.

²³ Los compromisos presupuestarios de los donantes representaban un total de 589 millones de dólares a fines de 2001. Banco Mundial, "Fifteen Months...".

²⁴ MAS, *MAS Economic Monitor*, N° 6, abril de 2000; Al-Ayyam, "Interview with AP Finance Minister Salam Fayyad", Ramallah, 6 de julio de 2002 (en árabe).

del PIB previsto²⁵, proporción que probablemente aumentará durante los próximos años en vista de la disminución del PIB y de las nuevas obligaciones de la deuda pública.

4. Efectos de la asistencia oficial al desarrollo

15. Entre 1994 y junio de 2000, la economía palestina recibió ayuda extranjera por valor de 3.000 millones de dólares, lo cual equivale a alrededor de un 14% del INB anual y a 175 dólares per cápita²⁶. Los desembolsos de los donantes durante el período 1994-1998, que ascendieron a 2.300 millones de dólares, fueron superiores a los 2.200 millones prometidos para ese período en la Primera Conferencia de Donantes celebrada en 1993. Casi el 82% de la asistencia se prestó en forma de donaciones, proporcionando los miembros de la Unión Europea un 42% del total de la ayuda y siendo los Estados Unidos de América el principal país donante, con un 15% de ese total²⁷. La asignación de fondos refleja una evolución gradual hacia la financiación de proyectos de desarrollo en la infraestructura física, la salud y la educación, mientras que el apoyo presupuestario disminuyó de un 31% del total de la ayuda en 1994-1995 a un 4% en 1999, sólo para aumentar acusadamente otra vez a partir de entonces²⁸.

16. A partir del año 2000 los proyectos de infraestructura financiados por los donantes han sufrido cada vez mayores daños. Un ejemplo de ellos es la destrucción de los servicios del Aeropuerto Internacional de Gaza y el proyecto del puerto marítimo de Gaza²⁹. Entretanto, la crisis humanitaria vuelve a dirigir la atención de los donantes al apoyo presupuestario y la asistencia de emergencia, que absorbió alrededor del 80% de los desembolsos entre septiembre de 2000 y diciembre de 2001. La crisis también ha estado acompañada por un aumento de la ayuda exterior. El total de desembolsos aumentó en un 93% durante 2001 y los compromisos en un 77% en comparación con 1999, con lo cual los desembolsos totales llegaron a 929 millones de dólares a fines de 2001 y los compromisos a 1.228 miles de millones. Estos fondos tenían sobre todo forma de donaciones, proporcionando la Liga de los Estados Árabes y la Unión Europea el 47 y el 26%, respectivamente, de la ayuda total y los Estados Unidos un 20%³⁰.

²⁵ Según la OCEP, se prevé que el PIB disminuirá en un 4% para fines de 2002 en comparación con el año anterior, hasta llegar a 3.574 miles de millones de dólares. OCEP, "Impact of Israeli...".

²⁶ AP, Ministerio de Planificación y Cooperación Económica, "Quarterly Matrix on Foreign Aid", varios números, Palestina.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Banco Mundial, "Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza", Misión Residente en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, Palestina, junio de 2000.

²⁹ Estos proyectos fueron financiados por la UE, que ha registrado 14,7 millones de dólares de pérdidas como resultado de la destrucción de las instalaciones. Banco Mundial, "Fifteen Months...".

³⁰ *Ibíd.*

B. Problemas de desarrollo que se plantean en las políticas públicas de comercio, financiación y desarrollo

1. Problemas que se plantean a la capacidad de la AP para administrar la economía

17. A pesar de las opciones de política económica relativamente limitadas que ofrecen los acuerdos entre Israel y Palestina de 1994 así como de la falta de estabilidad política, la AP ha conseguido establecer un Gobierno que dispone de un mandato nacional y que, a su vez, ha sido capaz de crear en gran medida el marco institucional y reglamentario requerido para mejorar las condiciones de vida y fomentar el crecimiento económico en el territorio palestino. Más aún, las estadísticas de que se dispone para el período 1994-1999 muestran una tendencia ascendente de los principales indicadores sociales y económicos. Los más notables son los siguientes: un aumento del 76% del PIB durante el período, a pesar de la continua inestabilidad; un mejoramiento del PIB per cápita de 1.274 dólares en 1994 a 1.652 en 1999; la disminución de la parte de la población que vive bajo el nivel de pobreza estimado en 2 dólares diarios por persona de un 27% en 1996 a un 23% en 1998; los continuos aumentos registrados en las tasas de matrículas netas en la educación primaria y secundaria; y mejoras considerables en los indicadores de salud, servicios públicos y otros indicadores de desarrollo humano y social³¹.

18. En sí mismos, estos logros dan credibilidad al papel desempeñado por la AP y permiten tener confianza en su capacidad y su potencial de asumir las funciones de un gobierno nacional. Aun antes de la crisis, la AP había demostrado que se dedicaba a fortalecer y mejorar los resultados conseguidos por las instituciones públicas. La AP estableció un comité interministerial en 1999 a fin de crear instituciones públicas, y en 2000 presentó una serie de mejoras en el "Marco de Políticas Económicas" (MPE), preparado en colaboración con el Fondo Monetario Internacional. La AP se comprometió en el MPE a consolidar todos los ingresos públicos en una sola cuenta, a modernizar la recaudación de impuestos y los procedimientos aduaneros a fin de respetar las normas internacionales, y a transferir los activos de la AP, estimados en 2000, en 345 millones de dólares, a empresas privadas. Estos esfuerzos se apoyaron en las medidas adoptadas para promover el desarrollo impulsado por el sector privado, y en particular para llevar a cabo un diálogo abierto con el sector privado sobre la adopción de políticas económicas y la reforma del marco legal³².

³¹ OCEP, General Education Indicative 1994/95-1998/99, Palestina, 2001.

³² En 1999, la AP emprendió el "Diálogo Económico Nacional" sobre cuestiones tales como la determinación de los intereses de desarrollo del sector privado y las políticas necesarias para fomentar el papel desempeñado por el sector privado en el desarrollo económico. La AP también ha creado un marco estratégico para orientar la reforma legal, "Plan de desarrollo estratégico en el Estado de derecho". A mediados de 2000, la AP había aplicado 40 leyes que influyen directamente en las esferas económicas y comerciales. Véase Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (CENUD), Rule of Law Development in the West Bank and Gaza Strip: Survey and State of the Development Effort, Gaza, mayo de 1999.

19. Sin embargo, todavía existen posibilidades de mejorar los resultados obtenidos por la AP³³, sobre todo en vista de que los acontecimientos recientes han representado una nueva carga para la capacidad de gobierno de la AP y ha expuesto sus insuficiencias a una mayor atención pública. Tratándose de la planificación, la AP todavía no ha tratado la necesidad de establecer una estrategia y una visión de desarrollo claras, como no sea su expresión de un compromiso general con la liberalización comercial y financiera así como la creación de un entorno favorable para el desarrollo impulsado por el sector privado, en particular por las exportaciones. Algunas de estas orientaciones de política, que se reflejan en algunas disposiciones legales o reglamentarias, aún no forman parte de las políticas operacionales de desarrollo, puesto que los objetivos se exponen en términos generales y no en relación con los demás programas, proyectos o medidas de política a corto plazo.

20. En lo que respecta a la aplicación, los efectos de los programas de desarrollo han sido contrarrestados por los diversos niveles de competencia dentro de los ministerios así como entre ellos, por una capacidad ejecutiva insuficiente para convertir las prioridades y objetivos en acción coherente, y por la deficiencia del proceso presupuestario, en particular con respecto a la consolidación de las cuentas fiscales, lo cual es causa de pérdidas fiscales y de demoras en la prestación de servicios³⁴. El elevado crecimiento demográfico, que es de un 5,1% anual, seguirá generando en el futuro una demanda elevada de servicios públicos, lo cual debe tenerse presente al planificar la reestructuración de la administración pública de la AP. Por el momento se ha congelado la contratación de empleados de la AP y se ha reducido en un 4% la masa salarial nominal³⁵.

21. Teniendo en cuenta la magnitud de los problemas que han de presentarse, la única manera de permitir que la AP promueva una recuperación sostenida es restaurar su capacidad de administrar la economía y prestar los servicios sociales y públicos básicos. La capacidad de las instituciones de la AP para actuar sin intervención israelí en las esferas de jurisdicción de la AP es una condición esencial para organizar cualquier esfuerzo de desarrollo sostenido. La AP ya ha iniciado una reestructuración financiera y administrativa de las instituciones públicas que va más allá de la reducción del personal administrativo. En junio de 2002, el nuevo gabinete de la AP presentó un programa integrado de acción gubernamental de 100 días de duración en el cual se proponían medidas apropiadas de reforma, en particular la racionalización de la plantilla de salarios de la administración así como orientaciones para modernizar los ministerios³⁶.

³³ Véase UNCTAD, "The Palestinian economy: achievements of the interim period and tasks, for the future". UNCTAD/GDS/APP/1, Ginebra, 19 de enero de 2001 y Banco Mundial, "West Bank and Gaza: Strengthening Public Sector Management", West bank and Gaza Resident Mission, 1999.

³⁴ La AP puede tener algunos atributos de un "Estado débil" puesto que carece de la capacidad institucional para imponer su programa de desarrollo. Véase Myrdal, G., *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*, Nueva York, Pantheon Books, 1968, caps. 2 y 19 y apéndice 4.

³⁵ R. A. Vadirieso *et al.*, "West Bank and Gaza...", pág. 22.

³⁶ Las bases de la reforma de la AP se esbozan en la "Carta de Reforma" que presentó el Consejo Legislativo Palestino (CLP) al Presidente a mediados de mayo de 2002, después de aprobarse la

La reciente crisis también ha provocado los cambios ministeriales de la AP de julio de 2002, que han tenido por consecuencia la fusión del Ministerio de Economía y Comercio con el de Industria, así como el nombramiento de nuevos Ministros de Educación, Interior, Hacienda, Justicia, Trabajo y Recursos Naturales y Turismo. Entretanto, la AP está trabajando en un amplio plan de privatización, mientras que la reciente adopción de la Ley del poder judicial y la preparación de otras medidas, tales como la Ley de instalaciones industriales y la Ley de competencia, contribuirán a mejorar el entorno reglamentario.

2. Una herencia de resultados económicos desiguales

22. Aparte de lo capaz, racional y transparente que demuestre ser la AP en la esfera de la adopción y gestión de políticas, debe hacer frente a una economía que padece de grandes insuficiencias y desequilibrios estructurales. Debe recordarse, sin embargo, que estas insuficiencias se deben a una herencia de 35 años de ocupación y de relaciones económicas distorsionadas con Israel, así como al aislamiento de los mercados regionales y mundiales, mucho más que a la experiencia adquirida durante el período limitado, y declaradamente provisional, de vigencia de los acuerdos sobre el gobierno propio.

23. En los anteriores informes de la secretaría de la UNCTAD se ha demostrado que el crecimiento de la economía palestina entre 1994 y 1999, calculado con arreglo a los aumentos registrados en el PIB y el INB per cápita, disimulaba la existencia de una base insegura para el desarrollo económico sostenido. Los recursos externos han seguido constituyendo los factores dinámicos de crecimiento y la economía ha demostrado depender en gran medida de su posibilidad de importar materias primas y productos básicos esenciales, siendo Israel la principal fuente de abastecimiento y la única vía de suministro. La consecuencia ha sido una acusada desigualdad entre el ahorro y la inversión, un aumento del déficit comercial y un incremento de la relación entre dicho déficit y el PIB. Esto último refleja la reducción de la capacidad de exportación, el crecimiento irrestricto de las importaciones (hasta 2002) y una dependencia casi total de la ayuda extranjera para financiar los proyectos de desarrollo³⁷. Todo ello ha sucedido a pesar de la diversificación de las fuentes de ingreso a medida que se producía un cambio sustancial en la estructura de la economía. La parte correspondiente a la agricultura en el PIB disminuyó de una media anual del 17% en 1991-1993 a un 7% en 2000, mientras que las medidas correspondientes a los servicios y la industria aumentaron del 45 y el 9% al 54 y el 16%, respectivamente³⁸.

24. Los resultados desiguales obtenidos por la economía palestina en los últimos años pueden atribuirse sobre todo a la falta de estabilidad política y a las persistentes demoras y limitaciones

Ley Fundamental (Constitución) y la legislación sobre el poder judicial, *Jerusalem Times*, mayo de 2002, Jordania.

³⁷ UNCTAD, "The Palestinian economy...".

³⁸ Las comparaciones entre las partes que corresponden a la agricultura y a otros sectores en los períodos anteriores y posteriores a 1994 deben hacerse con prudencia debido a los distintos métodos estadísticos y criterios de medida aplicados por la Oficina Central de Estadística de Israel y la OCEP, respectivamente.

en la aplicación de los acuerdos firmados, especialmente el "Protocolo de París sobre relaciones económicas" concertado en 1994 entre Israel y Palestina. En dicho instrumento se prorrogó el período provisional (1994-1999) que estaba previsto como una medida temporal a fin de permitir una adecuada transición a acuerdos económicos permanentes. Esta prolongación *de facto* ha aumentado el grado de incertidumbre con respecto a las futuras disposiciones que deben regir la economía. Los reiterados cierres de fronteras constituyen un factor de gran importancia que ha contrarrestado continuamente los efectos de los esfuerzos en pro del desarrollo al paralizar las actividades económicas durante largos períodos y aumentar la vulnerabilidad de la economía ante los choques externos. La demora indefinida en abrir el puerto marítimo palestino de Gaza y las estrictas restricciones aplicadas al funcionamiento del Aeropuerto Internacional de Gaza han tenido por resultado que la participación en el comercio internacional dependa en gran medida de la utilización de los servicios israelíes³⁹.

25. El entorno económico adverso entraña graves riesgos para la inversión tanto pública como privada. Éstos quedan aumentados por el carácter impredecible de la producción y el comercio debido a los cierres de fronteras, así como a los elevados costos de transacción que son consecuencia de los procedimientos complejos aplicados al transporte del comercio palestino a través de las principales fronteras con Jordania, Egipto e Israel. Además, la limitada jurisdicción de la AP sobre las tierras y el agua ha reducido la disponibilidad de los recursos naturales requeridos para el desarrollo productivo.

26. El resultado ha sido una agravación de las insuficiencias estructurales de la economía, como se refleja, por ejemplo en: i) el estancamiento de la inversión privada y su concentración en actividades de construcción; ii) el continuo predominio de microempresas con menos de cinco empleados, que representan un 90% de todas las entidades; iii) los diversos problemas que afectan a las empresas pequeñas y medianas (PYMES), en particular la falta de la capacidad administrativa y de la experiencia requeridas para participar en el comercio; iv) la composición de las exportaciones, en la cual las manufacturas de gran intensidad de mano de obra representaron un 42% de las exportaciones de mercancías en 1998; v) la incapacidad de la economía interna para absorber más del 60% de los recién llegados a la fuerza de trabajo⁴⁰; y vi) el incipiente sistema financiero, con un reducido mercado de capitales, un sector bancario, dedicado sobre todo a los préstamos a corto plazo, y limitados servicios de seguros⁴¹.

27. En consecuencia, los esfuerzos palestinos en pro del desarrollo se enfrentan a un doble problema: tanto la recuperación como la reconstrucción después del conflicto deben emprenderse en un marco de resultados económicos que han sido decepcionantes durante mucho tiempo.

³⁹ Según lo dispuesto en los acuerdos existentes, no se permite utilizar el Aeropuerto Internacional de Gaza para vuelos de carga.

⁴⁰ Basim Makhool, "Economic growth and employment in the West Bank and Gaza Strip", *Arab Economic Journal*, 27:11, primavera de 2002.

⁴¹ Véase CENUD, "Report on the Palestinian Economy", Gaza, primavera de 2001; y Bolsa de Valores de Palestina, "Market Activity Report: Fourth Quarter", 2000 en <http://www.p-s-c.com>.

3. Un régimen comercial deficiente y condiciones limitadas de acceso a los mercados

28. El régimen comercial palestino, definido conforme a lo dispuesto en el Protocolo de París, ha constituido una base inadecuada para un crecimiento económico eficiente de Palestina, puesto que entraña políticas que son más adecuadas a los intereses comerciales de la economía israelí que es mucho mayor y más fuerte⁴². Además de mantener las subvenciones, los impuestos indirectos a ciertas exportaciones y los obstáculos no arancelarios aplicados por Israel para proteger sus industrias, sin permitir que la AP aplique políticas semejantes, en el Protocolo se adoptan las normas israelíes para las importaciones procedentes de la mayoría de terceros países. Con excepción de un grupo limitado de productos que se importan en cantidades específicas de Egipto y Jordania y a los cuales la AP puede aplicar sus propias tasas más bajas, las importaciones palestinas están sometidas a un mínimo fijado por los derechos israelíes. Esto tiene por consecuencia políticas comerciales efectivamente idénticas a las de Israel, con lo cual es imposible para la AP aumentar el nivel de sus impuestos (o disminuirlo, con excepción de los casos que acaban de mencionarse).

29. En consecuencia, con arreglo al actual régimen comercial, la AP debe tratar de estimular el desarrollo industrial en un contexto de liberalización del comercio, lo cual limita las posibilidades de su política. En efecto, la economía palestina, debido a su asociación con el régimen comercial de Israel, tiene que sufragar todos los costos de liberalización del comercio inherentes a la participación en la Organización Mundial del Comercio (OMC), mientras que tiene acceso a pocos de los beneficios que entrañan la liberalización y la adhesión a la OMC. A pesar de las limitaciones antes mencionadas, el Protocolo tenía por objeto proporcionar a los palestinos oportunidades de lograr ciertos beneficios en forma de un aumento del comercio y el empleo en Israel, como se había previsto en función de la libertad de circulación de bienes y personas entre ambos territorios. Sin embargo, los cierres de frontera en 1996-1997 y a partir de 2000 han reducido dichas oportunidades y, al hacerlo, han fijado en la práctica los límites de las perspectivas de desarrollo de la economía palestina.

30. Además, los acuerdos de comercio preferencial o de libertad de comercio concertados por Palestina, con asociados regionales e internacionales (por ejemplo, Canadá, Egipto, la Unión Europea, Jordania, los Estados Unidos de América) siguen en gran medida sin utilizarse, debido sobre todo a que las condiciones de acceso a los mercados no son conformes a las necesidades de desarrollo de la economía. A nivel de política, las exportaciones palestinas están sometidas a diversas condiciones (contingentes, estaciones y tarifas), aun cuando se les conceda acceso preferencial. A nivel operacional, la falta de control de la AP sobre las fronteras significa una desventaja para el comercio palestino, puesto que los costos prohibitivos del transporte y la administración aumentan los precios tanto de las importaciones como de las exportaciones que circulan a través de Jordania y Egipto.

31. En un futuro inmediato y hasta que se concierten acuerdos económicos permanentes entre Israel y Palestina, el Protocolo de París seguirá limitando las posibilidades de que la AP cuente con autonomía para sus políticas. Sin embargo, la experiencia del régimen comercial existente

⁴² Esta cuestión se ha tratado a fondo en anteriores estudios de la UNCTAD, en particular UNCTAD, "The Palestinian economy and prospects for regional cooperation", UNCTAD/GDS/SEU/2, Ginebra, 30 de junio de 1998; GDS/SEU/3 y GDS/APP/1.

pone de relieve la necesidad de examinar cuidadosamente las futuras opciones políticas de comercio bilateral, regional y multilateral de la AP en el contexto de una visión de desarrollo estratégico nacional, arraigado firmemente en las realidades e intereses económicos palestinos.

4. La falta de una moneda nacional

32. La falta de una moneda nacional hace que la AP no tenga la posibilidad de recurrir a políticas monetarias y de cambio para contrarrestar los desequilibrios macroeconómicos, y es improbable que esta situación cambie en un futuro próximo. Los esfuerzos de recuperación tendrán que llevarse a cabo en las condiciones actuales, en las cuales se utilizan tres monedas convertibles, el shekel israelí, el dinar jordano y el dólar de los Estados Unidos. En estudios anteriores se ha indicado que estos arreglos han contribuido a la renuencia del sistema bancario a conceder préstamos a largo plazo debido a los riesgos que entraña la dificultad de precisar la unidad monetaria en que se expresan sus activos y sus pasivos⁴³. Una moneda nacional debe ser, por consiguiente, un elemento esencial en la preparación de toda futura política económica nacional de Palestina⁴⁴.

5. Las restricciones más estrictas a la circulación, la crisis humanitaria y la pobreza

33. Los problemas de la política de desarrollo a que se enfrenta la AP serían muy complejos aun si no se hubieran intensificado las restricciones israelíes en el interior del territorio ocupado. Entre esas restricciones figuran el establecimiento de "zonas tampón" en torno a las ciudades de la Ribera Occidental para separarlas de Israel, permitiendo así la aplicación de nuevas restricciones a la circulación de bienes con destino a Israel, o a través de este país, así como entre las ciudades de la Ribera Occidental y Gaza. Según las disposiciones anunciadas a mediados de 2002, sólo se autorizará el paso de las mercancías importadas y exportadas a través de ciertos puntos de control fronterizo y las mercancías deberán descargarse de los camiones que han llegado y luego volverse a cargar en camiones locales antes de seguir viaje a su destino final⁴⁵. Las autoridades israelíes también están comenzando a aplicar un sistema más estricto de permisos para controlar la circulación de palestinos en el interior de la Ribera Occidental y de Gaza y con destino a Israel. Los reiterados cierres de fronteras y las preocupaciones israelíes por la seguridad han tenido por consecuencia la sustitución de palestinos por trabajadores extranjeros, lo cual hace difícil prever la restauración de las corrientes de mano de obra palestina a Israel a los niveles que habían alcanzado antes del conflicto.

⁴³ UNCTAD, "The Palestinian economy...".

⁴⁴ Para un análisis detallado de la cuestión de la moneda y de los futuros arreglos monetarios en Palestina, véase: UNCTAD, "Prospects for sustained development of the Palestinian economy: strategy and policies for reconstruction and development", UNCTAD/ECDC/SEU/12, Ginebra, 21 de agosto de 1996; "Cooperation..."; y "The Palestinian economy...".

⁴⁵ Este sistema tan ineficiente y costoso, aplicado en varios puntos fronterizos durante muchos años, es considerado en general como uno de los principales obstáculos a la capitalización del comercio. UNCTAD, "Cooperation...".

34. La expansión e institucionalización de las restricciones israelíes agravarán sin duda la crisis humanitaria, puesto que las estrategias defensivas aplicadas en la economía han resultado ineficaces debido a la pobreza de la población. Esto hace que sea especialmente difícil tratar las necesidades en materia de desarrollo, entre otras cosas porque las necesidades de emergencia seguirán existiendo aun después de lograrse la estabilidad. La experiencia de otras economías afectadas por la guerra demuestran que la ayuda alimentaria puede distorsionar los precios y significar un desincentivo para los productores nacionales de alimentos⁴⁶. No obstante, la ayuda es un elemento indispensable de la respuesta política a la actual crisis humanitaria. A más largo plazo, la mejor manera de reducir la dependencia en relación con la ayuda será ofrecer los recursos externos necesarios para reconstruir la infraestructura de la economía y permitirle alcanzar un crecimiento autosostenido⁴⁷.

6. Vinculación entre la ayuda y el desarrollo

35. Si bien el nivel de ayuda es de importancia decisiva en el apoyo al proceso de reconstrucción, también es igualmente importante la calidad de la ayuda. A nivel de política, el actual planteamiento aplicado en la coordinación de la ayuda no está vinculado directamente a las prioridades presupuestarias y de desarrollo de la AP. El Plan Palestino de Desarrollo, que constituía hasta 2000 un marco para la asignación de la ayuda extranjera, está centrado sobre todo en los gastos públicos, y entraña una lista de proyectos de desarrollo que contiene pocas indicaciones acerca de sus consecuencias sobre el presupuesto público. Sin embargo, el Plan ha quedado afectado por la crisis reciente y su utilidad en las nuevas condiciones no resulta tan evidente. En lo que respecta a la ejecución, es preciso mejorar la coordinación tanto entre los diversos donantes como en el marco de la AP, sobre todo tratándose del desarrollo del sector privado. La experiencia demuestra que la falta de coordinación y consolidación entre los programas de donantes ha hecho que la carga administrativa impuesta a la AP resulte excesiva y ha restado eficacia a los esfuerzos en pro del desarrollo del sector privado⁴⁸.

36. Si bien las necesidades humanitarias urgentes de los hogares afectados por la pobreza exigirán mayor atención durante los próximos meses, la insuficiencia de las estrategias defensivas aplicadas en la economía para hacer frente a la situación pone en peligro las dependencias a largo plazo y aumenta la vulnerabilidad. Por consiguiente, es necesario renovar los esfuerzos en pro del desarrollo a fin de fortalecer la resistencia del país, tanto a nivel de los

⁴⁶ Véase Hoddinott, J., "The shift from development to emergency assistance and its impact on poverty and nutrition: a conceptual framework", Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, 1999.

⁴⁷ En el Marco de Simulación Macroeconómica de la Economía Palestina (MSM) de la UNCTAD se estima que esto sólo puede conseguirse con una infusión importante de transferencias de recursos externos, en forma de inversiones y de ayuda. Durante una proyección de 11 años, el programa de reconstrucción y reforma exigiría un total de alrededor de 16.000 millones de dólares en transferencias netas, o sea una media de 1.400 millones anuales. Esto es equivalente a unos 10.000 millones de dólares por encima de las actuales corrientes de ayuda exterior y de inversión.

⁴⁸ Banco Mundial, "Aid Effectiveness...".

hogares como de las industrias. Una prioridad máxima en la elaboración de políticas debe consistir, después del esfuerzo inmediato de socorro, en moderar los efectos económicos del conflicto, sobre todo poniendo fin a las reducciones de la producción y el empleo y creando las condiciones necesarias para iniciar la recuperación. Esto requiere promover sinergias dinámicas entre la rehabilitación, la reconstrucción y las necesidades estratégicas de desarrollo.

37. En particular, los esfuerzos de rehabilitación deben orientarse a fortalecer la capacidad de economía para resistir a la crisis, sobre todo mediante programas de emergencia en materia de creación de empleos, en tanto que los esfuerzos de reconstrucción deben armonizarse con las políticas estratégicas de desarrollo, entre otras cosas tratando las causas fundamentales de la vulnerabilidad económica y contrarrestando los mecanismos mediante los cuales se producen sus efectos adversos⁴⁹. En vista de las consecuencias económicas del conflicto sobre las exportaciones y las actividades relacionadas con el comercio, deben hacerse especiales esfuerzos por restaurar la capacidad de exportación, restablecer los vínculos comerciales y financieros con los mercados tradicionales, crear nuevas líneas de productos y ayudar a las industrias a ingresar en nuevos mercados de exportación.

38. La reconstrucción de la capacidad institucional de la AP debe comprender la revitalización de su capacidad de recaudación de impuestos y la rehabilitación de los servicios básicos. Estos esfuerzos deben contar con el apoyo de activas políticas aplicadas en el mercado de trabajo a fin de contrarrestar el creciente desempleo, así como renovadas iniciativas para mejorar la seguridad alimentaria que vayan más allá de la asistencia alimentaria de emergencia. Los programas también deben tener por objeto prestar ayuda a las empresas con dificultades, especialmente las pequeñas y medianas, a fin de que renueven sus actividades, prestándose especial atención a encontrar nuevos mercados y garantizándoles el acceso al crédito. A mediano plazo, debe hacerse lo posible por reorientar el comercio palestino hacia relaciones más equilibradas con Israel, en especial integrando la economía en el mercado regional y mundial. Estos esfuerzos deben comprender otros arreglos de transporte marítimo, a fin de reducir la excesiva dependencia de las empresas palestinas en relación con las instalaciones portuarias de Israel.

39. Las nuevas realidades creadas por el prolongado conflicto han hecho que las políticas de desarrollo aplicadas anteriormente respondan menos bien a las necesidades de la economía. De especial importancia resulta en este caso la necesidad de volver a examinar cuidadosamente el ritmo de la liberalización económica y comercial y las políticas relacionadas con ella. Esto se debe no sólo a la insuficiente capacidad del sector privado para responder a los incentivos del mercado sino también al deterioro de la relación de intercambio de los productos de gran intensidad de mano de obra, lo cual plantea la cuestión de cómo modernizar la base industrial de

⁴⁹ Véase Buchanan-Smith y Maxwell, "Linking relief and development: an introduction and overview", *Institute of Development Studies Bulletin (IDS)*, vol. 25; Bruck, T., Fitzgerald, S. y Grisby, A., "Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries", Working Paper N° 45(1), Oxford: Queen Elizabeth House, 2000.

la economía palestina mediante una reestructuración basada en más productos con mayor intensidad de tecnología y mayor valor añadido⁵⁰.

40. Esta "política industrial dinámica" puede hacer necesario recurrir a medidas provisionales de protección. Dichas medidas deben basarse en una evaluación a fondo del potencial de exportación y de las necesidades de desarrollo de los diversos sectores, a fin de permitir, en la medida de lo posible, la selectividad. La protección debe tener por objeto el apoyo a ciertas industrias en cada momento, al tiempo que se reduce o suprime el apoyo prestado a otras⁵¹, y sus efectos deben fortalecerse con políticas adoptadas a nivel sectorial a fin de atraer la participación extranjera, cuando sea apropiada, y de mejorar la capacidad tecnológica de las industrias.

II. ASISTENCIA TÉCNICA DE LA UNCTAD AL PUEBLO PALESTINO

A. Marco, objetivos y actividades operacionales en curso

41. La asistencia técnica prestada por la UNCTAD al pueblo palestino, que está destinada a fortalecer la capacidad institucional y a prestar apoyo a los esfuerzos en pro del desarrollo, ha evolucionado desde 1995 hasta convertirse en un programa multifacético e integrado de cooperación técnica con la AP. Entre 1995 y 2001, en estrecha consulta con Palestina, la UNCTAD ha proporcionado asistencia técnica al pueblo palestino mediante 20 proyectos de asistencia técnica basados en la investigación, en los que se aprovecha la experiencia de la secretaría en su conjunto. Con miras a fomentar el desarrollo institucional palestino y de contribuir a la creación de un entorno favorable para el crecimiento del sector privado, la asistencia técnica de la UNCTAD está orientada por una serie de estrategias relacionadas entre sí, organizadas para lograr determinados objetivos del desarrollo nacional que han sido determinados por la AP en cuatro grupos de programas:

- Políticas y estrategias comerciales;
- Facilitación y logística de comercio;
- Financiación y desarrollo; y
- Empresa, inversión y política de competencia.

42. Sin embargo, el conflicto que se prolonga desde octubre de 2000 ha interrumpido el proceso de desarrollo palestino y ha hecho que la prestación de asistencia técnica sea cada vez más difícil, sobre todo en vista del deterioro de las condiciones sobre el terreno, de las limitaciones más estrictas de la circulación y de las restricciones impuestas al acceso de los

⁵⁰ Para un análisis a fondo del dinamismo del mercado y de la evolución del comercio mundial durante los dos últimos decenios, véase UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, cap. 3.

⁵¹ Shafaeddin, M., (2000), "Free Trade or Fair Trade? An enquiry into the Cause of Failure in Recent Trade Negotiations", UNCTAD, Documento de debate N° 153, Ginebra, diciembre, pág. 20.

expertos de la UNCTAD. El resultado es que han debido suspenderse las actividades del *Programa de formación en diplomacia comercial internacional: Fase II* y postergarse la organización de los servicios de asesoramiento propuestos y de las actividades de formación de cuatro proyectos: *Acuerdos comerciales bilaterales y regionales; Adquisición internacional de productos alimenticios estratégicos; Capacidad institucional para el puerto marítimo de Gaza; y Fortalecimiento de la capacidad del sector nacional de los seguros*. Sin embargo, al llevar a cabo actividades operacionales racionalizadas y selectivas, sobre todo tratándose de servicios de asesoramiento y consultoría, formación de grupos y apoyo técnico, la UNCTAD ha conseguido iniciar en 2002 un nuevo proyecto y lograr progresos concretos en otros cinco ya comenzados.

43. Desde 2000, la asistencia técnica de la UNCTAD al pueblo palestino se ha beneficiado del apoyo extrapresupuestario de los Gobiernos de Italia, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido, así como del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. Al preparar y aplicar su asistencia técnica, la Secretaría ha mantenido contactos con las organizaciones internacionales pertinentes, en particular el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, el Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina y el Banco Mundial, así como con centros de investigación palestinos e internacionales e instituciones de la sociedad civil.

1. Políticas y estrategias comerciales

44. Las actividades de la UNCTAD en esta esfera entraron en una nueva fase a comienzos de 2002 con la iniciación de un nuevo proyecto que tiene por objeto prestar asistencia a la AP en el desarrollo y reglamentación del sector de servicios, al tiempo que se crea la capacidad necesaria para llevar a cabo las futuras negociaciones bilaterales y multilaterales sobre el comercio de servicios. Después de una misión de asesoramiento efectuada a comienzos de 2001, el Ministro de Economía, Comercio e Industria de la AP solicitó la realización de ciertas actividades del proyecto, entre ellas la preparación de un estudio nacional sobre el sector de los servicios con miras a proporcionar a la AP un marco político para organizar y aplicar un "Plan general para el desarrollo de comercio de servicios". Los resultados del estudio se presentarán a las instituciones privadas y públicas en un foro nacional realizado en el contexto del Proyecto de Diálogo sobre el Comercio Nacional a fines de 2002. Entre las actividades de seguimiento que deben financiarse figuran la asistencia al Ministro de Economía, Comercio e Industria en la preparación del Plan General así como de un plan de acción para su ejecución.

45. En este grupo de proyectos se lograron progresos en la cuestión de *Comercio y transporte en tránsito de la AP*, en la cual se prepararon dos estudios técnicos titulados "El transporte en tránsito de Palestina" y "Alternativas al transporte marítimo regional", que se presentaron a la AP a comienzos de 2002. El Ministro de Economía, Comercio e Industria trata actualmente de obtener financiación para otros servicios de asesoramiento en esa esfera. Si bien la secretaria de la UNCTAD prestará asistencia a la AP en la redacción de los acuerdos marco sobre el transporte de tránsito que deben concertarse con sus vecinos inmediatos, también será necesario contar con una serie de actividades de asesoramiento y formación, en coordinación con los organismos pertinentes de la AP y con instituciones privadas.

2. Facilitación y logística del comercio

46. La secretaría logró continuar sus actividades de asesoramiento y formación con arreglo al proyecto *Centro de Comercio Palestino de Ramallah (CCPR)* que se está aplicando en estrecha colaboración con el Ministro de Economía, Comercio e Industria y el Centro de Comercio Palestino (Paltrade), que es la organización del sector privado que acoge las actividades. De conformidad con una petición de la AP, la secretaría preparó, y presentará a comienzos de 2002, un plan de comercio del CCPR para 2002-2004 encaminado a aumentar su base de clientes y sus fuentes de ingreso, además de explorar nuevas oportunidades en los mercados de importación y exportación. Paltrade se está preparando a aplicar su plan en estrecha cooperación con la UNCTAD. Se busca nueva financiación para las entidades de seguimiento, en particular la formación y la ampliación del funcionamiento del Centro de Comercio para extender sus actividades a Gaza.

47. Entretanto se han logrado buenos progresos en el proyecto *Preparativos para SYDUNEA - Fase I*, que comenzó a mediados de 2001 y está siendo aplicado por la Dirección General de Aduanas e Impuestos Indirectos de la AP y financiado por el Consejo Económico Palestino de Reconstrucción y Desarrollo (CEPRD). Debido a las dificultades encontradas sobre el terreno que afectan la organización de las actividades de formación y los servicios de asesoramiento, así como a los daños causados a la oficina del proyecto de SYDUNEA en Ramallah, ha debido postergarse la fecha de terminación del proyecto. Sin embargo, se han determinado modalidades flexibles para la formación técnica y funcional, así como para la creación del sistema, con objeto de permitir que se instale el prototipo de SYDUNEA++ en la aduana de Ramallah en septiembre de 2002. Entretanto la AP trata de obtener fondos para la fase II del proyecto, que está centrada en nuevas actividades de formación para el equipo nacional así como en la instalación del sistema del prototipo en tres emplazamientos experimentales.

3. Financiación y desarrollo

48. En estrecha cooperación con el Ministerio de Hacienda de la AP, la UNCTAD ha adoptado las medidas necesarias para mantener sus servicios de asesoramiento y formación en el proyecto *Fortalecimiento de la capacidad de vigilancia de la deuda y de análisis financiero (SIGADE)*. Entre ellas figura el envío a Gaza de dos expertos del SIGADE para que instalen el sistema, empiecen a construir la base de datos y capaciten al personal del Ministerio de Hacienda de su utilización. Además, la secretaría se prepara a iniciar un estudio amplio sobre las estrategias y políticas de la deuda que proporcionarán a la AP un marco de política para sus esfuerzos en las esferas de gestión de la deuda y negociación de préstamos. Entretanto, la secretaría está actualizando y desarrollando aún más su Marco de Simulación Macroeconómica de la Economía Palestina, que será utilizado por la secretaría y, en última instancia, instalado en las instituciones de planificación económica e investigación de políticas de la AP.

4. Inversión, desarrollo de empresas y competencias

49. Después de una breve suspensión en 2001, la asistencia técnica prestada con arreglo a este programa entró en una nueva fase al reanudarse las actividades del proyecto titulado *Apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) (Empretec)* en el contexto del Programa MED2000. Esto entraña la creación de un centro de formación y apoyo a la capacidad en la organización huésped, la Corporación Bancaria Palestina, que ha asumido la

responsabilidad de aplicar el proyecto e integrarlo en la red regional e internacional de Empretec. Además, se ha creado un Comité de Asesoramiento de la Gestión para coordinar las actividades del proyecto con otros programas financiados por donantes que se hallan en curso en favor de las PYMES palestinas y para asegurar la sostenibilidad del proyecto después del ciclo de financiación inicial.

50. Entretanto, la secretaría está preparando un amplio estudio sobre el sector de PYMES en Palestina, del cual forma parte una encuesta estadística sobre las principales características y necesidades del sector, que se llevará a cabo en estrecha cooperación con la Oficina Central de Estadísticas de Palestina (OCEP). Los resultados del estudio se emplearán para: i) prestar asistencia al personal de Empretec a fin de definir el perfil empresarial palestino y adaptar los servicios de seguimiento al entorno comercial local y a las necesidades del sector de las PYMES; y ii) prestar ayuda a la AP en el diseño de las políticas que sean necesarias para desarrollar este sector y fortalecer su contribución al crecimiento económico.

B. Respuesta de la UNCTAD a la crisis económica palestina

51. Como se dijo en el capítulo I, la grave crisis humanitaria suscita la necesidad de crear sinergias dinámicas entre los procesos de rehabilitación, reconstrucción y planificación del desarrollo a largo plazo. Puesto que la asistencia técnica de la UNCTAD está orientada sobre todo a tratar las necesidades institucionales y otras necesidades de desarrollo a mediano y largo plazo, la creación de dichas sinergias exige que se modifiquen algunos proyectos en curso a fin de atender las necesidades económicas más agudas y de tener en cuenta esas necesidades en la preparación de los proyectos aplicados en nuevas esferas y centrándose en el desarrollo a mediano y largo plazo. Orientándose por las conclusiones de la misión de evaluación de la UNCTAD realizada en mayo de 2002, la secretaría examina actualmente, en estrecha cooperación con la AP, la posibilidad de iniciar una asistencia técnica dedicada especialmente a las esferas que se indican a continuación.

1. Seguridad alimentaria y promoción del comercio

52. Con cargo a los recursos disponibles, la UNCTAD está dispuesta a prestar asistencia a la AP en la organización de: i) mecanismos de financiación para agricultores que no participan en actividades de exportación; ii) servicios de financiación de exportación/importación; iii) servicios de almacenamiento y servicios comerciales conexos; y iv) actividades de formación en adquisición internacional y comercio de productos alimenticios estratégicos.

2. Logística y facilitación del comercio

53. A la luz de las conclusiones del estudio de la UNCTAD sobre las alternativas que se presentan a la AP en materia de transporte marítimo regional, la secretaría podría examinar nuevamente las opciones existentes para dirigir el comercio palestino por algunos puertos marítimos de la región, así como la viabilidad de establecer un servicio provisional de desembarco en Gaza. Al mismo tiempo, la UNCTAD puede prestar asesoramiento a la AP sobre la instalación de un sistema automatizado de acreditación de la seguridad de mercancías en las fronteras con Egipto y Jordania, con objeto de reducir el tiempo que se dedica al despacho y los daños causados por las operaciones de control de la seguridad.

3. Promoción del comercio

54. La UNCTAD seguirá prestando asistencia a Paltrade/CCPR en la preparación y difusión de informaciones relativas a las oportunidades de exportación, sobre todo a nivel regional. Esto comprende la vinculación de las empresas palestinas con los organismos regionales de promoción de las exportaciones que estén dispuestos a prestar ayuda a los exportadores palestinos en los mercados regionales y mundiales. Más aún, en colaboración con el CCI, la UNCTAD puede prestar asistencia a la AP en la elaboración de estrategias apropiadas para mejorar la gestión de la cadena de suministro.

4. Política comercial: acceso a los mercados preferenciales

55. La UNCTAD podría prestar asistencia a la AP en la preparación de un programa para obtener el tratamiento especial y diferenciado que se concede a los países menos adelantados. La necesidad de ofrecer dicho tratamiento al territorio palestino ocupado fue reconocida por la Asamblea General en 1998 en su resolución 43/178, mientras que el desarrollo de la economía sigue haciendo frente a obstáculos estructurales al crecimiento, muchos de los cuales son los mismos que se presentan a los PMA. Entretanto, mientras que Palestina estudia los posibles beneficios de la condición de observador en la OMC, los antiguos servicios de asesoramiento prestados por la secretaría de la UNCTAD a la AP en materia de política comercial pueden servir de base para aumentar la asistencia técnica que ésta pueda requerir.

5. Promoción de las inversiones

56. La Agencia Palestina de Promoción de Inversiones (APPI) está elaborando nuevos planteamientos a fin de responder a las necesidades de emergencia del sector privado y ha solicitado la asistencia de la UNCTAD para revisar el plan de comercio de la APPI y desarrollar algunos de los principales programas de la Agencia. La UNCTAD también ha expresado que está dispuesta a prestar ayuda a la APPI en la creación de un marco coherente destinado a estimular la inversión interna y atraer la inversión extranjera directa.
