



**Asamblea General**  
**Consejo Económico y Social**

Distr.  
GENERAL

A/42/341  
E/1987/78  
16 junio 1987  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

ASAMBLEA GENERAL  
Cuadragésimo segundo período de sesiones  
Tema 12 de la lista preliminar\*  
INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
Segundo período ordinario de  
sesiones de 1987  
Tema 6 del programa  
provisional\*\*  
SOBERANIA PERMANENTE SOBRE LOS  
RECURSOS NACIONALES DE LOS  
TERRITORIOS PALESTINOS Y OTROS  
TERRITORIOS ARABES OCUPADOS

Prácticas económicas israelíes en los territorios palestinos  
y otros territorios árabes ocupados

Nota del Secretario General

1. La Asamblea General, en su decisión 40/432, de 17 de diciembre de 1985, relativa a las prácticas económicas israelíes en los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados, pidió al Secretario General que preparase un informe sobre las prácticas financieras y comerciales de las autoridades de ocupación israelíes en los territorios y otros territorios ocupados y que presentase el informe a la Asamblea en su cuadragésimo primer período de sesiones por conducto del Consejo Económico y Social, e invitó al Secretario General a utilizar los servicios de órganos competentes de las Naciones Unidas para la preparación de ese informe.
2. Sobre la base de una nota del Secretario General (A/41/410-E/1986/97), el Consejo Económico y Social, en su decisión 1986/155, de 18 de julio de 1986, decidió posteriormente que el mencionado informe se presentara a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones por conducto del Consejo en su segundo período ordinario de sesiones de 1987.

---

\* A/42/50.

\*\* E/1987/100.

3. Como parte de su programa de trabajo para 1986-1987, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha iniciado la preparación de un estudio a fondo del sector financiero en los territorios palestinos ocupados de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza. El estudio, que se ocupa de diversos aspectos de los sistemas financiero y fiscal de esos territorios, se está haciendo en colaboración con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y se prevé que se concluirá a fines de 1986 (como parte del trabajo futuro de la UNCTAD se prevé la preparación de un estudio análogo sobre el sector comercial de los territorios palestinos ocupados).
4. El estudio, titulado "El sector financiero palestino bajo la ocupación israelí" (UNCTAD/ST/SEU/3) ha de presentarse a la Junta de Comercio y Desarrollo en su 34° período de sesiones, que se celebrará en octubre de 1987. El estudio tiene cinco capítulos. El capítulo I es un panorama general conciso de la economía de los territorios palestinos ocupados y analiza la evolución reciente de los principales agregados y el comportamiento de los distintos sectores. En el capítulo II se examinan diversos aspectos de la actividad monetaria y la banca y su papel en la financiación de las actividades económicas de los territorios. El capítulo III es un análisis de los determinantes fiscales de la economía palestina, con particular hincapié en la función del sistema impositivo. El capítulo IV es un análisis detallado de las corrientes financieras externas en los territorios ocupados, con especial atención en las remesas y las transferencias privadas y oficiales. El capítulo V es un resumen de las conclusiones del estudio y examina las posibilidades de soluciones viables al problema de satisfacer las necesidades de recursos financieros cada vez mayores de la economía palestina.
5. Habida cuenta de la longitud del documento, el Secretario General anexa a la presente nota el capítulo V del estudio. El estudio completo se presentará a la Junta de Comercio y Desarrollo en la primera parte de su 34° período de sesiones.

ANEXO

Conclusiones y recomendaciones del estudio del sector financiero  
en los territorios palestinos ocupados de la Ribera Occidental y  
la Faja de Gaza a/

1. El presente capítulo se basa en los resultados y conclusiones del estudio y examina las posibilidades de dar soluciones viables a los problemas que aquejan a la economía de los territorios ocupados, subrayando la función especial del sector financiero. Cabe esperar que las propuestas formuladas ayuden a que las partes directamente interesadas y la comunidad internacional elaboren directrices de política en diversos niveles de los territorios. Así pues, se examinarán especialmente algunas de las cuestiones principales que tienen vital importancia para el futuro de la economía palestina.

A. Situación económica general

2. El período inmediatamente posterior a la ocupación de los territorios por Israel en 1967 se caracterizó por altas tasas de crecimiento económico en los territorios. Sin embargo, ese impulso no pudo sostenerse a causa de cambios estructurales radicales introducidos en la economía de los territorios mediante medidas dispuestas por una serie de ordenanzas militares. En consecuencia, el nivel de producción interna y su contribución al producto interno bruto ha declinado constantemente en los últimos años.

3. Si bien la proporción relativa del sector tradicional en la producción interna ha disminuido rápidamente, la proporción de la industria está prácticamente estancada, en tanto que la mano de obra depende cada vez más de las oportunidades de empleo en Israel y el resto del mundo. El cierre de bancos y otras instituciones financieras desde la ocupación de los territorios ha privado a éstos y otros sectores de la economía de fuentes de financiación a corto y largo plazo. Esa falta de financiación ha sido un grave obstáculo en los esfuerzos por ampliar la producción en esos sectores. En la esfera del comercio, los territorios se han transformado gradualmente en el mayor importador individual de productos israelíes (no militares) con un déficit creciente en la balanza comercial que sólo puede enjugarse con las remesas de los trabajadores y las transferencias del extranjero.

4. La incapacidad de la producción interna para responder a la demanda cada vez mayor, y la importación creciente de artículos de Israel, junto con la utilización de la moneda israelí, que baja de valor constantemente, como moneda de curso legal en los territorios, se han traducido en altos niveles de precios. A su vez, esto ha afectado el nivel de ahorro e inversión en la economía de los territorios, y las instituciones financieras existentes no pueden absorber parte de la liquidez que proviene del extranjero.

5. La contribución interna al ahorro ha sido negativa. La tendencia creciente en el total de ingresos privados disponibles de todas las fuentes no se ha reflejado suficientemente en el nivel de ahorros personales. La formación bruta de capital también ha seguido una tendencia descendente en los últimos años. Aunque la mayor parte del total de la formación de capital corresponde al sector privado, gran

parte de la inversión ha sido en edificios y obras de construcción, en gran parte para remediar la aguda escasez de vivienda y actuar como defensa contra las altas tasas de inflación. La continua inestabilidad política y económica, la falta de oportunidades de inversión en los sectores de los productos básicos y las prácticas de confiscación de tierras de las autoridades de ocupación han canalizado aún más el ahorro privado hacia actividades especulativas.

6. En la actualidad la economía de los territorios se caracteriza en general por un alto grado de fragmentación que refleja la creciente distorsión de la estructura de producción e ingresos, una diferencia cada vez mayor entre el producto interno y nacional, y un alto grado de porosidad que la hace vulnerable a fuerzas económicas y políticas externas. La falta de instituciones apropiadas para salvaguardar los intereses de la economía local mediante diversos instrumentos de política ha complicado aún más los problemas de la gestión económica autóctona en los territorios y ha hecho que la economía local esté cada vez más subordinada a la economía de las autoridades de ocupación.

7. Se necesitan medidas audaces para cambiar este estado de cosas, entre las que cabe mencionar las siguientes: a) iniciar una política destinada a desarrollar la economía de los territorios; b) acelerar la acumulación de capital para aumentar la capacidad productiva de la agricultura y la industria; c) proporcionar incentivos para alentar a los inversores locales y extranjeros en los sectores productivos de la economía; d) aligerar las restricciones y los procedimientos de concesión de licencias en relación con la producción y comercialización en la agricultura y la industria; e) fomentar relaciones comerciales equitativas entre Israel y los territorios, especialmente con respecto a las limitaciones que pesan sobre las exportaciones agrícolas de Palestina a Israel; f) permitir que vuelvan a surgir las instituciones financieras locales y fomentar su intermediación financiera; g) aumentar las oportunidades de empleo en otros sectores, y h) fomentar el espíritu de empresa que ha servido como base para los proyectos y logros económicos en los territorios. Sólo mediante esa política y ese compromiso conscientes, junto con medidas concretas a diversos niveles, puede esperarse que la economía de los territorios salga de su estancamiento y emprenda un camino de crecimiento y desarrollo sostenidos. El éxito de un enfoque de ese tipo requiere igualmente que se establezcan y desarrollen órganos locales capaces de administrar la economía en la actualidad y trazar su curso futuro.

8. Sin embargo, cabe señalar que la orientación de las medidas destinadas a revivir la economía de los territorios debería reflejar las aspiraciones del pueblo palestino en los territorios, expresadas como objetivos y estrategias generales de desarrollo. Dada la dotación de recursos, la actual estructura distorsionada y las perspectivas futuras de la economía, los siguientes objetivos básicos pueden considerarse, entre otros, como marco de referencia para elaborar las políticas apropiadas necesarias en cada esfera del quehacer económico y social:

a) Acelerar el crecimiento de la economía interna a un ritmo suficiente para sostener los aumentos naturales de población y aumentar el nivel de ingresos per cápita;

b) Aumentar la productividad en los sectores postergados de la agricultura y la industria y ampliar la producción de artículos indispensables promoviendo las

industrias de sustitución de las importaciones basadas en materias primas locales y diversificando las exportaciones, de modo de reducir la escasez de divisas y el déficit de la balanza comercial;

c) Estabilizar el nivel general de precios y reducir los precios de los productos básicos esenciales;

d) Crear oportunidades productivas de empleo en todos los territorios para absorber los aumentos naturales de la fuerza del trabajo y los trabajadores palestinos migratorios empleados en Israel y en el resto del mundo;

e) Acelerar la tasa de gastos en desarrollo con miras a crear mecanismos básicos de infraestructura que proporcionen beneficios externos a la economía, y aumentar la capacidad de absorción de los territorios de un mayor número de inversiones productivas;

f) Establecer y fortalecer las instituciones financieras apropiadas destinadas a movilizar, distribuir y administrar los recursos internos de acuerdo con las necesidades de la economía;

g) Establecer las capacidades institucionales necesarias dentro de la administración pública de los territorios para la formulación y aplicación eficaz de políticas sociales y económicas.

9. Sin duda, la realización de estos objetivos, que están en consonancia con las necesidades manifiestas de los territorios, dependería de la existencia de instituciones capaces de manejar la interrelación crucial de diversos instrumentos de políticas económicas y sociales. Evidentemente, hay pocas instituciones de ese tipo en los territorios y las cuestiones pertinentes se resuelven mediante mecanismos operados o dirigidos por las autoridades de ocupación.

10. El presente estudio ha examinado una de las esferas auxiliares importantes, a saber, las finanzas, que contribuye a la realización de ciertas necesidades económicas y sociales expresadas o no en función de objetivos sociales. Las deficiencias institucionales y de política en esta esfera son notables, no tanto por su falta de desarrollo sino por el deterioro que el sector financiero ha experimentado desde la ocupación de los territorios.

## B. El dinero y la banca

11. Inmediatamente después de la ocupación de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza en 1967, las autoridades israelíes emitieron órdenes militares mediante las cuales cerraron todos los bancos e instituciones de crédito que funcionaban en esos territorios y establecieron la moneda israelí como moneda de curso legal. Sin embargo, posteriormente también se permitió que circulara el dinar jordano en la Ribera Occidental, en tanto que en la Faja de Gaza se declaró ilegal la libra egipcia. Así pues, no hay una moneda propia de los territorios. La rápida depreciación de la moneda israelí, junto con el importante comercio con ese país, ha vinculado estrechamente los territorios a la realidad económica israelí, caracterizada, entre otras cosas, por altas tasas de inflación. En los territorios

se abrieron sucursales de bancos israelíes. la mayoría de los cuales están ubicados en los principales asentamientos israelíes para uso de los colonos israelíes. Con ello, el Banco de Israel se hizo cargo de la función desempeñada hasta 1967 por los Bancos Centrales de Jordania y Egipto.

12. Por consiguiente, los habitantes de los territorios perdieron un sistema que administraba las actividades monetarias reglamentando el suministro de dinero, otorgando créditos y supervisando las operaciones de los bancos y de otras instituciones financieras con miras a fomentar la producción, el empleo, los ingresos y la inversión en los territorios. Las estadísticas monetarias de los territorios no se dan a conocer en grado suficiente para permitir una evaluación completa del funcionamiento del sistema que ha surgido a raíz de la ocupación, especialmente en los casos en que el análisis del comportamiento de los agregados monetarios y su interacción con las actividades económicas se reflejaría en las políticas que se están aplicando.

13. Las sucursales de los bancos israelíes que se han abierto en los territorios no han conseguido restituir las operaciones bancarias al nivel anterior a 1967. En particular, no han podido desempeñar la función convencional y fundamental de intermediarios entre inversores y prestatarios árabes para movilizar recursos y asignarlos a la economía de los territorios. Gran parte de los recursos que estos bancos reciben en los territorios se transfieren a Israel y se utilizan en ese país sobre la base de arreglos con las casas centrales. Además, aparte de hacer algunas operaciones bancarias comunes, el papel de esos bancos en la tarea de suministrar financiación a mediano y largo plazo para el crecimiento y desarrollo de la economía palestina ha sido, en el mejor de los casos, mínimo.

14. En consecuencia, y después de 20 años de ocupación, los territorios no cuentan con los servicios de bancos y otras instituciones financieras especializadas que fomenten el crecimiento y desarrollo de sectores vitales de la economía. Las empresas comerciales que operan en los territorios se han visto obligadas a satisfacer sus necesidades financieras a corto y largo plazo recurriendo a sus escasas economías o bien a las prácticas prohibitivas del mercado financiero no estructurado, caracterizadas por tasas de interés muy elevadas y requisitos difíciles de cumplir en materia de garantías. Aún así, las cuantías han seguido siendo muy limitadas y las condiciones muy exigentes. Los esfuerzos externos hechos, por ejemplo, por conducto de la Comisión Mixta Jordano-Palestina para rectificar esa constante anomalía suministrando financiación a mediano y largo plazo tropezaron con restricciones. El resultado es que las necesidades de financiación del desarrollo de la economía palestina no se han satisfecho en estos 20 años de ocupación.

15. La situación ha sido particularmente grave en las zonas rurales, donde el costo y las condiciones de la financiación, aun en el caso de los créditos estacionales, están con mucho fuera del alcance del habitante medio. Ese tipo de crédito ha sido suministrado en gran parte por prestamistas, abastecedores de insumos agropecuarios, intermediarios comerciales y otras fuentes similares. Las cooperativas rurales, que habitualmente dan créditos en condiciones aceptables, enfrentan a su vez problemas de escasez de capital y de personal superior técnico y administrativo. Es irónico comparar esta situación con la de las zonas rurales de los países en desarrollo en general, donde las necesidades de crédito de los

habitantes no sólo han concitado la atención de las autoridades locales de manera prioritaria sino que también han atraído la participación de muchas organizaciones de la comunidad internacional.

16. El papel de las compañías de seguros en las finanzas es igualmente insignificante, si no totalmente inexistente. Las operaciones de las empresas locales en general se reducen a los seguros de automotores. Las ganancias que se acumulan de esta manera se mantienen en gran parte como depósitos bancarios en vista de las restricciones que pesan sobre los nuevos proyectos de inversión. Las sucursales de las compañías de seguros israelíes remiten las primas cobradas a sus casas centrales en Israel. En consecuencia, la función potencial de las empresas de seguros no se refleja en el panorama económico.

17. Los esfuerzos por aliviar la situación no han tenido éxito. La ausencia de un sistema bancario local, junto con la existencia de normas cambiarias dobles, si no triples, y las crecientes necesidades de crédito de la economía han hecho que surgieran mecanismos no estructurados locales para llenar esas necesidades. A ese respecto ha sido importante la función de los cambistas de dinero. El grueso de sus actividades ha sido cambiar la moneda de Israel y Jordania en poder de los habitantes de los territorios. No han podido salvar la brecha crucial de la intermediación financiera. La reciente estabilidad relativa de la moneda israelí, sumada a las elevadas tasas reales de interés, la constante declinación del valor internacional del dólar de los EE.UU., y lo que ha sido más importante, la caída del volumen de remesas y transferencias a los territorios, no son buenos augurios para el negocio de los cambistas. La reciente decisión de las autoridades de Israel de reglamentar y gravar las actividades de los cambistas probablemente aumente los problemas que éstos enfrentan. Habrá que hacer esfuerzos renovados para reemplazar estos mecanismos, que son sumamente frágiles, vulnerables y ad hoc, por instituciones financieras apropiadas que reflejan las acuciantes necesidades de la economía en las esferas esbozadas anteriormente.

18. Los intentos por reabrir los bancos locales en la Faja de Gaza condujeron solamente a la reapertura del Banco de Palestina en 1981, que funciona bajo la supervisión directa del Banco de Israel. La reapertura coincidió con el empeoramiento de la situación económica en la Faja. Sin embargo, debido a las numerosas restricciones impuestas a sus operaciones, el Banco ha tenido sólo una repercusión marginal en las condiciones financieras y crediticias reinantes en la Faja. A diferencia de las sucursales de los bancos israelíes que operan en la Faja de Gaza, no se permite al Banco de Palestina operar en divisas, abrir nuevas sucursales que abarquen una región geográfica más amplia, ni participar en la aprobación de proyectos de inversión. Estas restricciones han impedido al Banco financiar operaciones de comercio exterior y atraer depósitos en moneda extranjera, prestar servicios a las localidades que carecen de instituciones bancarias y crediticias, y sobre todo, cumplir la función crucial de la intermediación financiera. Junto con lo limitado del capital y la constante devaluación de la moneda israelí, estas restricciones han obligado al Banco a adoptar un criterio conservador en sus operaciones de préstamo. Es urgente volver a examinar éstas y otras cuestiones que han inhibido las operaciones y la función de este Banco. Esto es particularmente necesario en la actual coyuntura crucial, ya que la economía de Gaza experimenta la recesión más severa de 20 años de ocupación.

19. En la Ribera Occidental, los esfuerzos por reabrir los bancos desde su cierre en 1967 tropezaron con diversas condiciones que no concordaban con las leyes y reglamentaciones vigentes en el momento de la ocupación. Después de numerosos intentos, finalmente se permitió que abriera a fines de 1986 la sucursal del Banco El Cairo-Ammán de Nablus, con sujeción a determinadas condiciones. Si bien la reapertura de la sucursal es un paso en la dirección apropiada, gran parte del éxito esperado de esta circunstancia dependerá del modo en que se trate a la sucursal en lo que respecta a su base de recursos y a la naturaleza y el alcance de sus operaciones. Esto es importante para evitar que se repita la experiencia del Banco de Palestina.

20. En primer lugar, los recursos de la sucursal recientemente abierta deben aumentarse mediante aportaciones externas hasta que la sucursal logre movilizar suficientes ahorros locales. El Banco Central de Jordania puede servir no sólo como depósito de reservas sino también como promotor y prestamista en última instancia para ayudar a la sucursal a asumir riesgos calculados. También podría permitirse a la sucursal abrir otras sucursales en otras partes de los territorios con miras a movilizar los ahorros de los habitantes de una región amplia y efectuar así la intermediación financiera y proporcionar crédito a las esferas altamente prioritarias de la economía, especialmente la agricultura, la industria y la vivienda. La interrelación de todas las sucursales permitiría incrementar la oferta de crédito del Banco en los territorios. También es imprescindible que la sucursal recientemente abierta establezca vínculos con entidades, estructuradas y no estructuradas, tales como cooperativas, compañías de seguros, prestamistas y las numerosas instituciones profesionales existentes, para fomentar el ahorro. Es importante que el Banco no caiga en un favoritismo hacia el sector urbano en sus operaciones, ya sea las dirigidas a la financiación del comercio o de la industria. Podría permitirse a la sucursal operar en moneda extranjera para que pudiera ampliar el alcance de sus operaciones y competir con las sucursales de los bancos israelíes que funcionan en los territorios.

21. También podría permitirse a la sucursal operar con una gama flexible de tasas de interés, a fin de aumentar las tasas reales de interés por encima del nivel de inflación, de modo de influir en la elección entre distintos usos del ahorro privado. Si es necesario, eso podría ir acompañado, de conformidad con las leyes vigentes en los territorios, de otros incentivos, por ejemplo, la exención del impuesto sobre los ingresos de los depósitos bancarios o sobre los ingresos provenientes de negocios recientemente establecidos. La sucursal puede desempeñar una función precursora en ese proceso. Para influir aún más en la posible insensibilidad del mercado a una tasa única de interés podría instituirse el sistema de tasas diferenciales de interés para diferentes tipos de créditos, con miras a ayudar a dirigir los recursos a las esferas deseadas. Una política impositiva complementaria podría aumentar aún más la eficacia de tales medidas. En vista de la naturaleza fluida del mercado, es posible que esas medidas no produzcan resultados importantes en un futuro inmediato, pero eso no debería tomarse como una señal de su ineficacia. Con miras a desarrollar un criterio empresarial para las inversiones autónomas, puede resultar necesario aceptar un período más largo de gestación para que esas medidas resulten eficaces.

22. No obstante, cabe señalar que paralelamente a esos esfuerzos también habría que prestar atención al fomento de la disciplina financiera entre los usuarios de

los servicios bancarios. Podría elaborarse un plan adecuado para evaluar las solicitudes de crédito y supervisar los préstamos, a fin de garantizar su eficacia y prever la pronta amortización de la deuda y de los intereses.

23. Dada la complejidad de las medidas esbozadas en los párrafos que anteceden, el éxito de la sucursal recientemente abierta dependería en gran medida de su capacidad de formar un núcleo de personal técnico y administrativo suficientemente preparado. Ese núcleo es necesario para evaluar la viabilidad económica y financiera de las propuestas.

24. Por último, se necesita un marco jurídico apropiado para respaldar los esfuerzos de la sucursal, proporcionando la base necesaria para sus obligaciones contractuales mutuas y las de su clientes, de conformidad con las leyes y reglamentaciones de los territorios. Análogamente, será necesario especificar la función del Banco Central de Jordania con respecto a las operaciones de su sucursal, incluidas sus operaciones en dinares jordanos, en shekels israelíes y en otras monedas.

25. A pesar de los acontecimientos recientes, todavía no se cuenta con los arreglos institucionales necesarios para satisfacer las necesidades de financiación a mediano y largo plazo de la agricultura, la industria, el turismo y la vivienda. La situación de los pequeños agricultores, industriales y comerciantes sigue siendo precaria. Se necesitan instituciones financieras especializadas para proporcionar apoyo a la iniciativa privada en esas esferas. Las iniciativas encaminadas a establecer una oficina de financiación árabe merecen pleno apoyo, ya que prometen la base de un mecanismo para la financiación a largo plazo, incluida la posibilidad de atraer recursos externos bilaterales y multilaterales en condiciones favorables.

### C. Finanzas públicas

26. Los presupuestos generales de gobierno, tanto de Israel como de las autoridades locales palestinas, son el determinante fiscal que afecta el nivel de ingresos y la demanda, proporcionan servicios básicos, influyen en las actividades económicas y fomentan el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, cabe señalar que lo limitado del presupuesto gubernamental, junto con la falta de una política orientada hacia el crecimiento y el desarrollo, han hecho que la función del presupuesto con respecto a esas tareas sea mínima.

27. A pesar del desglose de los gastos públicos en gastos corrientes y gastos de desarrollo, el nivel general de los ingresos y gastos públicos refleja un criterio presupuestario neutral en los territorios. De hecho, se parte de un nivel dado de ingresos para determinar los gastos. El total de gastos en general y de gastos para fines de desarrollo constituyó una porción insignificante de la renta nacional. La continua presión inflacionaria ha reducido aún más el efecto de esos gastos limitados. Como consecuencia de ello, los territorios al parecer sufren las consecuencias de un nivel bajo de servicios públicos a diversos niveles en esferas tales como educación, salud pública, bienestar social, obras públicas, correo y telecomunicaciones. Con respecto a los gastos de desarrollo, el bajo nivel de la contribución del sector público a la formación interna bruta de capital ha dejado

/...

virtualmente de lado diversos sectores de infraestructura, tanto en el plano material como en el humano, que proporcionan beneficios externos a la economía. La ausencia de una política que favorezca y aliente la inversión privada en los sectores productivos ha hecho que la contribución del sector privado a la formación bruta de capital se concentre en la vivienda y la construcción. Por lo tanto, el nivel de los recursos autónomos externos es el que ha tenido cierta repercusión en el ingreso y la demanda, así como en las actividades económicas de los territorios durante gran parte de los dos decenios de ocupación.

28. La tributación es la única esfera en que se ha aplicado una política presupuestaria gubernamental intervencionista. Numerosas órdenes y proclamas militares emitidas a partir de 1967 han provocado cambios importantes en el sistema impositivo. Además de cambiar la estructura y las escalas de impuesto existentes, se han creado nuevos impuestos cuyo fin no es tanto estimular la actividad económica como aumentar las rentas públicas. De hecho, exclusivamente ese objetivo de incrementar las rentas motivó los cambios, y no objetivos relacionados con la asignación de recursos, la equidad o la estabilización de políticas públicas. Generalmente esos últimos objetivos proporcionan las consideraciones primordiales de cualquier cambio introducido en un sistema impositivo. Es posible que esos cambios no se hayan considerado pertinentes en el contexto de la economía de los territorios bajo la ocupación.

29. En la esfera de los impuestos sobre la renta, el umbral de los ingresos imponibles se hizo descender mediante una reducción del nivel mínimo de ingresos imponibles, de las deducciones personales y familiares y de las exenciones. Además, aumentaron las tasas efectivas generales y marginales de toda la escala impositiva. De resultas de ello, ahora se recauda una tasa más alta de impuestos sobre sumas que generalmente representan menos de la mitad de los ingresos imponible con arreglo a las leyes vigentes en los territorios en el momento de su ocupación. Esto pone a los habitantes de los territorios en situación de desventaja en comparación con la actitud más liberal que se percibe en Jordania y en el propio Israel, a pesar del nivel más alto de ingresos per cápita, que indica una mayor capacidad de pagar impuestos. En la actual situación de recesión, poco sentido tiene mantener o acentuar las distorsiones que afectan a los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión.

30. El cambio más importante en la ley del impuesto sobre la renta se relaciona con los procedimientos de recaudación que figuran en el capítulo 14 de la ley vigente en los territorios en el momento de la ocupación. Esos procedimientos fueron reemplazados por completo por órdenes militares en las que se introdujeron medidas que han afectado el avalúo y la recaudación de impuestos. Y lo que es más importante aún, las facultades del tribunal de apelación para asuntos relativos al impuesto sobre la renta y el derecho de los contribuyentes a recurrir posteriormente a órganos judiciales superiores se han delegado en un "Comité de Objeciones" y el Comando Militar tiene la última palabra en el asunto. Con ello se han anulado las apelaciones a distintos niveles, que han quedado en manos de un comité administrativo/militar.

31. Puede afirmarse que los diversos cambios introducidos en la ley del impuesto sobre la renta, tales como la abolición de procedimientos administrativos que han dejado el avalúo y la interpretación a criterio de los inspectores impositivos, la

aplicación de medidas coercitivas en la recaudación de impuestos y, sobre todo, la forma arbitraria de tratar las apelaciones relativas a los impuestos, parecen haber minado la confianza del público en las finalidades y la objetividad del sistema del impuesto sobre la renta. No se solicitó participación directa o indirecta de los contribuyentes antes de introducir los cambios en el sistema del impuesto sobre la renta. Sin entrar a analizar la legalidad de esas medidas, era de suprema importancia que esos cambios, si se efectuaban en el marco de la ley, fueran acompañados de manuales detallados de operaciones para beneficio tanto de contribuyentes como de recaudadores de impuestos. La participación real del público por conducto de sus instituciones y grupos de intereses legítimos en todos esos aspectos se considera un factor principal en la eficacia de cualquier sistema impositivo. La aplicación de esta importante medida deja mucho que desear en los territorios.

32. Un aspecto que merecería mayor estudio es el que se relaciona con el avalúo para fines impositivos de artesanos y comerciantes que no pueden o no quieren llevar libros de contabilidad. Un criterio objetivo y realista podría basarse en factores tales como el capital, el volumen de las transacciones, el tipo de comercio, el nivel normal de ganancias, la ubicación y otras cuestiones pertinentes. Estos factores pueden determinarse en consulta con las autoridades, cámaras de comercio, asociaciones profesionales de contribuyentes y expertos en impuestos locales, y pueden ser una alternativa al avalúo analítico directo basado en registros insuficientes. Una actitud de ese tipo eliminaría la atmósfera de desconfianza y desacuerdo que ha hecho tirantes las relaciones entre contribuyentes y autoridades fiscales.

33. También hay que considerar la posibilidad de establecer sistemas normalizados de cuentas que tengan instrucciones claras y suficientes, junto con capacitación apropiada sobre los métodos y las técnicas correspondientes. Las autoridades locales podrían desempeñar una importante función en la organización de programas de capacitación sobre diversos aspectos del sistema impositivo, incluidos los procesos de avalúo, técnicas y métodos de contabilidad y otros aspectos de la administración de impuestos. Sólo con un criterio realista y sistemático de ese tipo podrán encontrarse soluciones aceptables a los problemas que enfrentan los contribuyentes y las autoridades.

34. El éxito de todos esos esfuerzos dependería evidentemente de una serie de factores. En primer lugar, los contribuyentes tienen que estar convencidos de que las leyes impositivas aplicables son las que regían en los territorios antes de la ocupación y que las enmiendas a esas leyes sólo se introducen en consonancia con cambios efectuados en las leyes. En segundo lugar, los procedimientos de avalúo y recaudación de impuestos deberían ser más realistas, como se observó anteriormente. En tercer lugar, se debería dar información clara y suficiente sobre los ingresos provenientes de todos los impuestos, y destinarlos a satisfacer las necesidades más urgentes de los territorios. En todo eso es necesario que el contribuyente tenga una sensación de justicia y participación en los esfuerzos hechos para mejorar sus condiciones de vida, inculcándole así el orgullo de contribuir a esos fines con miras a lograr la creación de una atmósfera dinámica que abarque todos los aspectos de la vida en los territorios, independientemente de su condición política actual.

35. Un acontecimiento importante que ha afectado el alcance de la ley del impuesto sobre la renta en los territorios se relaciona con el modo en que las autoridades de Israel tratan los ingresos de los ciudadanos israelíes (colonos) y las personas jurídicas residentes en los territorios con fines impositivos. Según el principio de "aplicación territorial de los impuestos", el ingreso de los israelíes residentes en los territorios debería estar normalmente sujeto a las leyes de los territorios en que dichos ingresos "se derivan, reciben u obtienen".

36. Según una enmienda introducida en la ordenanza relativa al impuesto sobre la renta israelí, los ingresos de un israelí producidos en los territorios se consideran ingresos producidos, obtenidos o recibidos en Israel y, por lo tanto, están sujetos al impuesto sobre la renta de Israel. Al mismo tiempo, la enmienda estipuló que se daría al contribuyente un crédito equivalente a la suma del impuesto que ya hubiera pagado a los territorios, con miras a evitar la doble tributación, rasgo común de muchos sistemas impositivos nacionales. Sin embargo, en la práctica, no se pagaban impuestos a los territorios. La parte del impuesto correspondiente a los territorios, junto con cualquier suma que se adeudara a las autoridades de Israel, ha ido a engrosar el tesoro de Israel. El objeto de la enmienda era impedir que los territorios se transformasen en un paraíso fiscal para ciudadanos y personas jurídicas israelíes. De hecho, los israelíes residentes en los territorios no pagaron virtualmente ningún impuesto hasta que se introdujo la enmienda en la ley israelí. No se publican estadísticas para determinar la magnitud de los ingresos originarios de esta fuente que se adeudan a los territorios.

37. Otra esfera en que el Gobierno de Israel ha seguido una política intervencionista es la relativa a las importaciones de los territorios. Los derechos de aduana que se aplican a esas importaciones son los que se aplican a las importaciones de Israel. Esto se complementa con el impuesto sobre el valor añadido que deben pagar los importadores israelíes. El objetivo general ha sido salvaguardar los productos israelíes y aumentar los ingresos fiscales. Tampoco en este caso se dispone de estadísticas detalladas para determinar la pertinencia de estos impuestos a la economía de los territorios o evaluar el monto de los ingresos que pasan al presupuesto de Israel.

38. Además de los cambios introducidos en el sistema impositivo de los territorios, un impuesto introducido en Israel en 1976, denominado impuesto sobre el valor añadido (IVA), se extendió posteriormente a los territorios en la categoría de "derechos e impuestos sobre el consumo", que abarca casi todas las transacciones. Una vez más, el propósito era evitar la creación de un paraíso fiscal para los israelíes en los territorios y aumentar los ingresos fiscales. Cuando los habitantes de los territorios apelaron, sobre la base de las convenciones internacionales, la Corte Superior de Justicia de Israel confirmó la decisión de extender el impuesto a los territorios.

39. Dejando de lado el aspecto jurídico del gravamen, su imposición entraña elementos de desigualdad en los territorios. La introducción del impuesto en Israel se defendió con el argumento de que los aumentos de precios resultantes del impuesto se equilibrarían con reducciones del impuesto sobre la renta, de modo que el monto impositivo total seguiría siendo igual. Además, para compensar a las familias de bajos ingresos que no se beneficiarían de las reducciones en los

impuestos directos, se pensó en aumentar las asignaciones por hijos, las pensiones a la vejez y los servicios de bienestar social. Ninguna de esas consideraciones compensatorias se ha aplicado a los habitantes de los territorios. Por el contrario, como se observó anteriormente, la carga de una serie de impuestos ha aumentado frente a un nivel relativamente bajo y cada vez menor del ingreso local. En general, el IVA se ha transformado en los últimos años en una de las restricciones fiscales más graves para el desarrollo de la industria y el comercio palestinos. De hecho, para mantener el impuesto con justificación jurídica, habría que volver a examinar a fondo el sistema impositivo en general y el impuesto sobre la renta en particular.

40. Dado el clima en torno a la actitud del Gobierno hacia la economía palestina, el sistema impositivo se ha visto limitado en gran medida a su función tradicional de proporcionar ingresos fiscales. Como tal, su función en la distribución de recursos mediante la influencia en las decisiones de los empresarios ha sido nula. Ninguno de los incentivos existentes relacionados con la inversión, antiguos o nuevos, se aplican en los territorios, aunque las leyes pertinentes teóricamente siguen en vigor. Por el contrario, las enmiendas a los impuestos existentes y la introducción de otros nuevos han servido para desalentar a los empresarios. Esto contrasta drásticamente con la variedad de incentivos facilitada a los colonos israelíes y sus empresas en los territorios ocupados.

41. La economía palestina en su estado actual necesita con urgencia asistencia y apoyo. Tal como en la esfera de la política monetaria, los incentivos fiscales pueden hacer mucho para proporcionar ese apoyo con miras a alcanzar algunos de los objetivos esbozados en la primera parte de este capítulo. En efecto, una combinación de incentivos monetarios y fiscales basada en las leyes vigentes en los territorios podría alentar las inversiones productivas. El sistema impositivo puede por sí mismo desempeñar una función importante en ese proceso. Los beneficios procedentes de los incentivos impositivos no sólo inducirían a invertir aun en esferas marginales, al aumentar la tasa de rentabilidad, sino que también servirían para diversificar geográficamente las empresas comerciales en los territorios, a pesar de las dificultades causadas por la escasez de servicios básicos. Dado lo alto de las escalas de impuestos y lo limitado de las deducciones, los beneficios de cualquier incentivo impositivo ofrecido a particulares y personas jurídicas palestinas serían grandes. Puede argumentarse que esos incentivos podrían representar una merma en el nivel de por sí bajo de los ingresos fiscales. Si bien eso puede ser cierto a corto plazo, a largo plazo hay motivos para pensar que esos incentivos podrían crear una atmósfera favorable a la inversión que aumentaría el número de sujetos potenciales del impuesto, ampliando así la base impositiva de la economía en general.

42. Los esfuerzos podrían concentrarse en fomentar las empresas comerciales constituidas en sociedad. La tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades podría reducirse y aplicarse también a las ganancias de las empresas de responsabilidad limitada, así como a otras formas de empresas y organizaciones económicas. Las ganancias no distribuidas de esas entidades podrían gravarse a una tasa fija más baja que la actual. Cualquier distribución de las ganancias podría quedar sujeta al impuesto sobre las rentas individual según las tasas actuales. En los casos en que las ganancias se distribuyen, podría retenerse una tasa fija adicional, igual a la tasa marginal del impuesto sobre las rentas en su categoría

inicial, o menor que ella, y tenerse posteriormente en cuenta al calcular la carga fiscal total de los receptores de dichas ganancias. A falta de un sistema bancario y un mercado de capitales adecuados, una medida de ese tipo podría por lo menos fomentar hasta cierto punto la autofinanciación.

43. Cada una de las deficiencias del sistema impositivo esbozadas brevemente podría examinarse en detalle, junto con las posibles soluciones a los problemas generales. Sin embargo, subsanar a título individual cada una de esas deficiencias probablemente no contribuiría a mejorar el sistema impositivo en general. De hecho, la estructura fragmentada del sistema impositivo es el producto de esas correcciones parciales, cuyo objetivo principal ha sido aumentar los ingresos fiscales, en tanto que se han seguido dejando de lado los aspectos del sistema impositivo relacionados con la equidad, la estabilización y, sobre todo, la distribución de recursos. Como en el caso de los instrumentos de política monetaria, cabe concluir que la falta de una perspectiva económica general ha sido la causa principal del enfoque fragmentado de la enmienda del sistema impositivo.

44. Por lo tanto, es necesario prever una reforma general del sistema impositivo visto como un conjunto integrado y coordinado de políticas orientadas por objetivos económicos y sociales a corto y largo plazo en los territorios. Es más probable que un enfoque de ese tipo permita adaptar los aspectos conceptuales y estructurales de la tributación a los requerimientos de un sistema fiscal dinámico, que apunte a contribuir al proceso de cambio y desarrollo económico y social en los territorios.

45. Sería apropiado solicitar la asistencia de la comunidad internacional para mejorar todas las esferas esbozadas en el presente capítulo. Además de encontrar soluciones para las anomalías mencionadas, dicha asistencia es crucial para establecer y desarrollar instituciones locales dotadas de la capacidad técnica y administrativa apropiada. Podría recurrirse a la vasta experiencia de las Naciones Unidas en esas y otras esferas conexas.

#### D. Recursos externos

46. El hecho de que no haya suficientes fuentes locales de financiación públicas o privadas ha obligado a los habitantes de los territorios a depender cada vez más del apoyo financiero externo para subsistir y acumular capital. Como en el caso de las remesas en aumento de los trabajadores en Israel, la interacción que ha surgido entre los territorios y los países árabes ha permitido a los territorios contrarrestar la gama de restricciones impuestas a la economía local y enfrentar los problemas que plantean los lazos cada vez mayores que hay con la economía israelí. Sin embargo, todo posible aspecto positivo de esas corrientes externas a los territorios debe examinarse a fondo en función de la capacidad que esas corrientes crean dentro de la economía local de generar, con el transcurso del tiempo, el impulso necesario para el crecimiento y el desarrollo sostenidos. La ausencia de un órgano normativo ha hecho que esa cuestión se hiciera más apremiante, ya que el volumen y la orientación de esas corrientes siguen estando fuera del control de los territorios.

47. Han surgido dos fuentes de financiación externas para los territorios, claramente distintas pero interrelacionadas, a saber, los ingresos de los factores y las transferencias sin contrapartida del extranjero. Los ingresos de los factores comprenden principalmente los ingresos de los residentes palestinos de los territorios que trabajan en Israel y en los países árabes debido a la falta de oportunidad locales de empleo. A comienzos del decenio de 1980, la cuantía de la fuerza laboral migratoria palestina solamente en Israel llegaba casi a las dos quintas partes del total de la fuerza laboral palestina en los territorios. Según estadísticas israelíes, los ingresos de los factores procedentes de la mano de obra en Israel ha aumentado a casi cuatro quintas partes del total de pagos de ingresos de los factores a los territorios. La contribución del total de los ingresos de los factores al PNB ha aumentado ininterrumpidamente desde la ocupación, a medida que aumenta el número de trabajadores palestinos desplazados y absorbidos fuera de los territorios. En determinado momento esa contribución ascendió a casi la mitad del producto interno bruto, lo que constituye una proporción verdaderamente muy alta. En valores absolutos, ha seguido una tendencia descendente en los últimos tiempos.

48. La ausencia de políticas y medidas apropiadas ha hecho que gran parte de los ingresos de esta importante fuente se absorban en el consumo de alto nivel, lo que provoca un déficit cada vez mayor en la balanza comercial de los territorios. La contribución de los ingresos de los factores a la inversión se ha dado en la esfera de la vivienda y la construcción, mientras que en agricultura e industria sigue habiendo escasez de recursos financieros a corto y a largo plazo. La dependencia cada vez mayor de los ingresos de los factores de una fuente (es decir, la mano de obra en Israel) ha hecho aún más vulnerable la frágil economía de los territorios. Su contribución para crear una base firme para el crecimiento y desarrollo sostenidos de la economía palestina ha sido virtualmente nula.

49. La ausencia de instituciones financieras locales ha sido otro factor de limitación en el monto de los ingresos de los factores dirigidos mediante canales estructurados hacia inversiones productivas. No existen en los territorios los diversos planes de incentivos (por ejemplo, tasas más altas de interés en los depósitos en moneda extranjera, tipos de cambio preferenciales y mayor rentabilidad de las inversiones que muchos países exportadores de mano de obra han introducido para atraer más remesas de sus nacionales que trabajan en el extranjero. En tanto que para la mayoría de los trabajadores palestinos en el extranjero los ingresos de los factores pueden ser suficientes para su subsistencia, para muchas otras familias ha sido una fuente de ingresos suplementarios. Sin embargo, a causa de las limitaciones, una parte de dichos ingresos nunca entra en los territorios. No sólo han faltado incentivos a las inversiones productivas para esta categoría de trabajadores, sino que se han impuesto restricciones a la cantidad real de fondos que se permite ingresar en los territorios. Estas restricciones se han aligerado sólo recientemente, en momentos en que el nivel de actividad económica, especialmente de los países árabes productores de petróleo que importan mano de obra, se encuentra en su punto más bajo.

50. Sería necesario examinar a fondo toda la cuestión de la mano de obra expatriada y de sus ingresos, en vista del empeoramiento de la situación económica de los territorios. Algunos de los planes de incentivos elaborados con arreglo a las directrices indicadas anteriormente para reactivar la economía palestina pueden

servir de marco de referencia útil para los esfuerzos destinados a aumentar la contribución de esas fuentes de ingresos al crecimiento y el desarrollo económicos.

51. La segunda gran fuente externa de financiación, es decir, las transferencias privadas y oficiales, también han ganado importancia en los últimos años. De hecho, esa fuente ha reducido la dependencia total de los ingresos de los factores de los trabajadores palestinos en Israel. En combinación con los ingresos de los factores, da aún mayor importancia a la escala general de corrientes de financiación externa. Esas transferencias comprenden las corrientes de las instituciones gubernamentales israelíes, de palestinos que emigraron de los territorios en 1967 y la ayuda oficial de fuentes árabes y otras.

52. Si bien el nivel de las transferencias de Israel ha aumentado, el de los territorios a Israel ha aumentado a una tasa más rápida, lo que indica que hay una transferencia neta negativa de los territorios con respecto a Israel. Esta situación corrobora el argumento de que los territorios están de hecho pagando un gravamen de ocupación. De esa manera las autoridades de ocupación obtienen más recursos de los territorios en forma de impuestos y otros pagos que los que transfieren a ellos. El estado actual de decadencia de la economía de los territorios mal puede sobrellevar esa circunstancia.

53. Tal como con el caso de los ingresos de los factores de los residentes de los territorios que trabajan en Israel y en otros lugares, las remesas de trabajadores migratorios palestinos que mantienen núcleos familiares con los territorios constituyen otro elemento importante del total de recursos externos. Según estadísticas no israelíes, desde 1980 esas fuentes de ingresos vienen proporcionado a los territorios todos los años una suma considerable. Esto indica un grado aún mayor de participación de las remesas de los emigrantes en la economía local de lo que registran las estadísticas Israelíes y, en consecuencia, un mayor grado de dependencia de fuentes externas de financiación.

54. El apoyo internacional de otros países árabes y no árabes ha servido cada vez más como fuente sustancial de financiación para los territorios, lo que refleja una constante expresión de asistencia humanitaria y de voluntad y compromiso políticos de la comunidad internacional. No obstante, dada la condición actual de los territorios, la magnitud de esos recursos y las esferas para su empleo probablemente se vean afectadas por una amplia gama de factores que están fuera del control de los territorios.

55. En cuanto a las fuentes de financiación árabe, la asistencia del Gobierno de Jordania ha seguido llegando a los territorios desde 1967 en forma de sueldos y salarios de los empleados públicos palestinos, pagos de arriendo por locales del Gobierno, subsidios a las municipalidades, garantías para préstamos bancarios a instituciones palestinas locales, subsidios directos y consignaciones para educación, salud pública y otros servicios. Esto se complementa con la asistencia de instituciones semioficiales jordanas de beneficencia. Entre otras fuentes árabes e islámicas se cuentan las transferencias del Fondo de Jerusalén, el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social y la Comisión Mixta Jordano-Palestina. Esta última, establecida en 1978, es un mecanismo institucional para canalizar la ayuda árabe de modo de apoyar la presencia de los palestinos en los territorios.

/...

56. La Comisión Mixta ha podido canalizar y administrar sumas importantes de fondos árabes en diversos sectores socioeconómicos de los territorios. La participación de la Comisión en el total de la financiación árabe en los territorios alcanzó los cuatro quintos. Sin embargo, la ayuda proveniente de esta fuente empezó a disminuir en los últimos años debido principalmente a que muchos donantes no han hecho efectivas sus promesas de contribuciones. Sin embargo, la magnitud y extensión de sus operaciones, sumada al papel activo desempeñado por las instituciones palestinas locales en los proyectos de desarrollo, ilustran la capacidad del pueblo palestino de canalizar y administrar recursos en diferentes actividades sociales y económicas. Gran parte de los recursos canalizados se han destinado a la educación, seguidos de servicios de salud, municipalidades, bienestar social, vivienda, agricultura, pequeñas industrias y artesanías. Mediante su vasta experiencia y relaciones con gran número de instituciones, dentro y fuera de los territorios, la Comisión ha servido, efectivamente, como organismo de desarrollo y ha proporcionado cada vez en mayor medida un foro para estimular un criterio integrado para tratar las cuestiones económicas y sociales que afrontan los territorios.

57. Sin embargo, a pesar de esos resultados satisfactorios, la labor de la Comisión se ha visto entorpecida por una serie de dificultades, entre las que cabe mencionar las restricciones impuestas por las autoridades de ocupación al ingreso de fondos a los territorios, las carencias en materia de personal y administración, los problemas relacionados con la formulación proyectos, la congelación total de las contribuciones árabes, y la concesión y evaluación de préstamos, con inclusión de la supervisión en el terreno. Estas deficiencias merecen un análisis a fondo en esta coyuntura crítica, especialmente dado que vuelve a haber recursos disponibles para inversiones en los territorios. Tanto en el marco de la Comisión Mixta como de las instituciones palestinas locales hay un gran potencial para el desarrollo ulterior de la capacidad local de formular, evaluar, programar y coordinar las actividades actuales y futuras de ayuda internacional a los territorios.

58. Las fuentes internacionales de financiación no árabes comprenden principalmente las del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones voluntarias privadas internacionales que también entregan gran parte de la ayuda oficial de los Estados Unidos de América y Europa a los territorios; recientemente la Comunidad Económica Europea también ha surgido como una fuente por separado, si bien modesta. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) ha seguido proporcionando la mayor parte de la asistencia proveniente de esas fuentes en esferas de bienestar social y desarrollo tales como la educación, la salud, la vivienda, el saneamiento y otros servicios básicos de bienestar para los refugiados en todos los territorios. La contribución del OOPS se ve complementada cada vez más por las de otras organizaciones de las Naciones Unidas, incluido el programa especial del PNUD, que se ha concentrado en la educación y las actividades de infraestructura, y las de otros organismos en diversas esferas en el contexto de un programa de las Naciones Unidas de asistencia económica y social al pueblo palestino formulado en cumplimiento de una solicitud de la Asamblea General. Las organizaciones voluntarias privadas también han aumentado su asistencia en diversas esferas mediante un gran número de proyectos que abarcan actividades humanitarias, de bienestar social y algunas actividades de desarrollo en pro de la agricultura.

/...

59. Sin embargo, cabe señalar que, sea cual fuere la fuente, la aprobación del número y la naturaleza de las propuestas de financiación a menudo ha reflejado consideraciones que no están en consonancia con el orden visible de las necesidades prioritarias de los territorios. Por consiguiente, si bien las prioridades percibidas y manifestadas en el plano local tienen un efecto inicial en la determinación de la estructura que tendrá el despliegue de la ayuda externa en los territorios, más de una vez el resultado final se ha visto alterado por diversos factores. Entre éstos cabe mencionar las preferencias de los donantes, consideraciones operacionales y técnicas, y las políticas de las autoridades de ocupación respecto de la naturaleza y orientación de la ayuda externa.

60. En general, la ayuda externa ha consistido principalmente en subvenciones, principalmente a causa de la ausencia de estructuras institucionales financieras que puedan ayudar a conseguir fondos locales de contraparte del sector público o del privado. El componente de préstamos de los proyectos se concretó originalmente en los territorios mediante fondos financiados por la Comisión Mixta. Recientemente se ha empezado a considerar que los fondos directos o rotatorios son un instrumento adecuado para entregar ayuda externa por intermedio de organizaciones privadas de voluntarios. Sin embargo, el monto de los recursos que se ha podido asignar para mecanismos de fondo rotatorio ha sido bastante limitado.

61. El aumento del uso de la ayuda externa dependerá no sólo de que los procedimientos para la aprobación de proyectos se hagan más flexibles sino también de que se creen y desarrollen instituciones financieras locales capaces de proporcionar fondos locales de contraparte. Junto con una mayor participación de las instituciones financieras locales en la canalización y la gestión de los ingresos de los factores y las corrientes de remesas y el fortalecimiento de la capacidad local palestina para influir en la distribución de la ayuda a los territorios, el aumento de la participación local en la financiación de los esfuerzos de desarrollo podrá contribuir a que los recursos financieros externos se aprovechen de manera más efectiva.

#### Nota

a/ El texto presente es el capítulo V del estudio titulado "El sector financiero palestino bajo la ocupación israelí". El texto completo se distribuirá como documento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo con la signatura UNCTAD/ST/SEU/3.

-----