Naciones Unidas A/74/507

Asamblea General

Distr. general
21 de octubre de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones
Tema 70 c) del programa
Promoción y protección de los derechos humanos: situaciones de los derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales

Situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, Sr. Michael Lynk, que se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

* El presente informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir información sobre los acontecimientos más recientes.

19-18246 (S) 211019 051119

Se ruega reciclar

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967

Resumen

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, el Sr. Michael Lynk, presenta su cuarto informe a la Asamblea General. El informe se basa fundamentalmente en información aportada por víctimas, testigos, representantes de la sociedad civil, representantes de las Naciones Unidas y funcionarios palestinos en Ammán, en el contexto de la misión a la región del Relator Especial que tuvo lugar en julio de 2019. En el informe se abordan diversas preocupaciones suscitadas por la situación de los derechos humanos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y en Gaza.

I. Introducción

1. El presente informe ofrece una breve reseña de las preocupaciones más acuciantes en materia de derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado en el momento de su presentación, identificadas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967 en conversaciones y reuniones con la sociedad civil. A continuación, el informe presenta un análisis detallado de la rendición de cuentas, la impunidad y la responsabilidad de la comunidad internacional de poner fin a la ocupación del Territorio Palestino Ocupado y a otras prácticas israelíes que constituyen violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

2. Una vez más, el Relator Especial desea destacar que, pese a sus reiteradas peticiones, Israel todavía no le ha permitido entrar en el Territorio Palestino Ocupado. La última vez que solicitó el acceso al Territorio Palestino Ocupado fue el 20 de mayo de 2019. En el momento de redactarse el presente informe, no se había recibido respuesta alguna. El Relator Especial quiere insistir nuevamente en la necesidad de un diálogo abierto entre todas las partes para la protección y promoción de los derechos humanos, y recuerda a Israel que está dispuesto a participar en dicho diálogo con todas las partes. La falta de cooperación de Israel con el mandato es motivo de grave preocupación. Para la labor del Relator Especial sería muy beneficioso obtener un panorama completo y amplio de la situación, basado en un acceso de primera mano.

3. El informe se basa fundamentalmente en las comunicaciones escritas y en las consultas con representantes de la sociedad civil, víctimas, testigos, funcionarios públicos palestinos y representantes de las Naciones Unidas celebradas en Ammán durante la misión anual del Relator Especial a la región, en julio de 2019. El Relator Especial desea señalar que varios grupos no pudieron viajar a Ammán para reunirse con él a causa de las restricciones a los viajes impuestas por las autoridades de Israel, como resultado, todas las personas y organizaciones con sede en Gaza fueron consultadas por videoconferencia.

4. En su informe, el Relator Especial dedica especial atención a las obligaciones contraídas por terceros en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, tal como se establece en el mandato[1]. El Relator exhorta a todos los agentes a garantizar el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, observando que las violaciones de estos ordenamientos jurídicos cometidas por cualquier instancia son lamentables y no hacen más que poner trabas a las perspectivas de paz.

5. El Relator Especial agradece al Gobierno del Estado de Palestina por cooperar plenamente con su mandato También desea transmitir su agradecimiento a todos quienes viajaron a Ammán para reunirse con él y a quienes no pudieron hacerlo y, en su lugar, remitieron presentaciones orales o por escrito. Quiere además agradecer de nuevo a Jordania por su apoyo y por brindarle la oportunidad de celebrar varias reuniones en Ammán.

6. El Relator Especial reitera su apoyo a la labor fundamental desempeñada por las organizaciones de derechos humanos palestinas, israelíes e internacionales. Esa labor no solo es indispensable para que el Relator pueda cumplir su mandato, sino también para la comunidad internacional en general. El Relator recuerda que estas organizaciones se enfrentan a menudo a obstáculos importantes en el desempeño de su labor, y observa que estos obstáculos no han hecho más que aumentar e

[1] Según se especifica en el mandato del Relator Especial establecido en la resolución 1993/2 de la Comisión de Derechos Humanos.

intensificarse en el último año. El Relator exhorta a la comunidad internacional a salvaguardar los derechos de las organizaciones de derechos humanos y a examinar y oponerse a todo intento de deslegitimar o desacreditar la labor que realizan.

II. La situación actual de los derechos humanos

7. Desde el informe anterior del Relator Especial a la Asamblea General (A/73/447), la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, en particular en Gaza, ha seguido siendo muy grave. Durante la misión se plantearon varias cuestiones clave, entre ellas la continua reducción del espacio cívico, la falta generalizada de rendición de cuentas, especialmente en lo que respecta a la investigación y el enjuiciamiento de las hostilidades en Gaza en 2014, la demolición de viviendas en la Ribera Occidental, en particular en Jerusalén Oriental, la utilización constante de la detención administrativa y la detención de niños, y los efectos de diversas prácticas en el medio ambiente[2].

8. Dadas las limitaciones de espacio, el presente informe no puede ofrecer un panorama completo de todas las cuestiones que son motivo de preocupación. El Relator, en cambio, procura hacer hincapié en varias de las cuestiones que se consideraban más urgentes en el momento de redactar el presente informe. Seguirá a este examen un análisis en profundidad de la responsabilidad de terceros Estados.

A. Gaza

9. El bloqueo terrestre, marítimo y aéreo impuesto a Gaza hace ahora 12 años restringe gravemente las importaciones y las exportaciones, la circulación de las personas dentro y fuera de Gaza, el acceso a atención sanitaria, educación y medios de subsistencia adecuados, incluidas las tierras agrícolas y la pesca[3]. Israel ha estrechado considerablemente las restricciones a la circulación del personal humanitario desde 2018, alegando motivos de seguridad. El bloqueo de Gaza es una denegación de los derechos humanos básicos y equivale a un castigo colectivo[4]. La economía de Gaza sigue a punto de colapsar, como señaló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en julio de 2109 (véase TD/B/EX(68)/4). La incierta situación financiera del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y los recortes de sus programas han contribuido a esta situación. En julio de 2019, el Organismo había logrado recaudar 110 millones de dólares, pero todavía tenía un déficit para alcanzar su presupuesto anual de 1.200 millones de dólares[5]. El déficit se ve agravado por el hecho de que algunos países anunciaron que retendrían las sumas prometidas hasta que se aclarara la información sobre la presunta corrupción[6].

[2] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Occupied Palestinian Territory: United Nations human rights expert says Israel bent on further annexation”, 12 de julio de 2019.

[3] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Humanitarian situation in the Gaza Strip”, ficha informativa, octubre de 2011.

[4] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Increased restrictions on the movement of humanitarian staff in and out of Gaza”, *Humanitarian Bulletin*: Occupied Palestinian Territory, julio de 2019.

[5] James Reinl, “United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) raises $110m but still cash-strapped after US cuts”, Al Jazeera, 25 de junio de 2019.

[6] Jewish Telegraphic Agency y Cnaan Lipshiz, “Swiss and Dutch suspend funding for United Nations aid agency for Palestinians over graft scandal”, *Haaretz*, 31 de julio de 2019.

10. A pesar de la preocupante situación humanitaria general, el suministro de electricidad a Gaza ha mejorado notablemente. Los 60 millones de dólares aportados por el Gobierno de Qatar en octubre de 2018 ayudaron a proporcionar combustible adicional a Gaza, con lo que el suministro de electricidad mejoró inmediatamente. Gracias a este combustible, se ha podido suministrar electricidad entre 14 y 15 horas por día, en lugar de las menos de 7 horas que se suministraban antes. A pesar de esta mejora, durante los primeros seis meses de 2019 el suministro de electricidad cubrió menos de la mitad de la demanda de Gaza, y los cortes de energía siguen constituyendo un obstáculo importante para el funcionamiento de los hospitales y las instalaciones médicas[7].

Las manifestaciones y el uso de la fuerza

11. Hasta la fecha, la Gran Marcha del Retorno y las protestas conexas han dejado un saldo de 207 palestinos muertos y 33.828 heridos[8]. La comisión de investigación que se creó a raíz de ello determinó que, en todos los casos menos en dos, el uso de munición real por parte de las fuerzas de seguridad israelíes contra los manifestantes había sido ilegal (A/HRC/40/74, párr. 94). La comisión consideró además que el hecho de disparar a los manifestantes vulneraba su derecho a la vida o el principio de distinción establecido en el derecho internacional humanitario (*ibid*, párr. 97). De hecho, en la gran mayoría de los casos, las víctimas se encontraban lejos de la valla y las fuerzas israelíes estaban emplazadas detrás de montículos de tierra con suficiente protección. Israel no ha asumido prácticamente ninguna responsabilidad por estas acciones a pesar de los llamamientos de la comunidad internacional y la sociedad civil para que los incidentes se investiguen de manera independiente y transparente[9].

12. Todos los viernes desde marzo de 2018, los palestinos de Gaza se han seguido manifestando contra el bloqueo y a favor del derecho a regresar a sus hogares. El 6 de septiembre de 2019, por ejemplo, dos niños resultaron muertos por disparos de munición real de las fuerzas de seguridad israelíes mientras se manifestaban cerca de la valla[10]. Según las organizaciones de derechos humanos, la mayoría de los heridos fueron víctimas de disparos con munición real, mientras que otros fueron alcanzados directamente por munición lacrimógena[11].

13. El sector de la salud de Gaza sigue teniendo dificultades para hacer frente al enorme número de personas que debe atender, la mayoría de las cuales presenta heridas por armas de fuego. El sistema de salud de Gaza, que ya estaba sujeto a restricciones a las personas y los materiales, a la falta de electricidad y a la escasez de determinados equipos y suministros, está gravemente desbordado, al punto del colapso, por tener que atender al enorme número adicional de heridos[12]. A la sobrecarga del sistema de atención de la salud de Gaza se suma el número cada vez

[7] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Improvements to Gaza electricity supply”, *Humanitarian Bulletin*: Occupied Palestinian Territory, junio de 2019.

[8] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, base de datos sobre bajas disponible en www.ochaopt.org/data/casualties.

[9] Farhan Haq, Portavoz Adjunto del Secretario General, declaración atribuible al Secretario General sobre la situación en Gaza, 30 de marzo de 2018.

[10] Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, declaración ante el 42º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 9 de septiembre de 2019.

[11] Al Mezan Centre for Human Rights, “71th Friday of demonstrations in Gaza, 161 wounded, including 56 children, one woman and six paramedics”, comunicado de prensa, 25 de Agosto de 2019.

[12] Organización Mundial de la Salud (OMS) y grupo temático sobre salud – *Occupied Palestinian Territory, Emergency Trauma Response to the Gaza Mass Demonstrations 2018-2019: A One-Year Review of Trauma Data and the Humanitarian Consequences* (2019).

mayor de personas heridas en protestas y manifestaciones que requieren atención especializada urgente, por lo que las solicitudes de permisos para salir de Gaza para que puedan ser atendidos en otros hospitales han aumentado, aunque la mayoría de ellas han sido denegadas.

Violaciones de los derechos humanos cometidas por Hamás en Gaza

14. En mayo de 2019, las fuerzas de Hamás reprimieron violentamente las protestas contra la situación económica en Gaza. Según se informó, Hamás golpeó y detuvo a decenas de palestinos que protestaban contra el aumento de los precios y las terribles condiciones de vida en toda la Franja de Gaza. El grupo de activistas que había organizado las protestas, autodenominado "Queremos vivir", lideró pequeñas protestas en varias localidades a lo largo de la Franja[13]. Esta última represión por parte de Hamás se produce después de las represalias en las manifestaciones de marzo de 2019, en las que cientos de manifestantes fueron objeto de palizas, arrestos y detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos[14]. Estas acciones de Hamas son alarmantes y constituyen una clara violación de los derechos de los palestinos a la libertad de expresión y de asociación y los priva además de sus derechos a la protección contra la detención arbitraria y a la integridad física. Hamás tiene la obligación de garantizar que los palestinos de Gaza sean libres de ejercer sus derechos sin amenazas, intimidación ni abusos.

B. Ribera Occidental

15. En el contexto de los llamamientos cada vez más frecuentes del Primer Ministro de Israel[15] y de altos funcionarios de su Gobierno a la anexión de parte o de la totalidad de la Ribera Occidental, los niveles de violencia de los colonos han aumentado en esa zona. Se registraron incidentes de violencia de ese tipo en varias ciudades de la Ribera Occidental, como Hebrón, Nablus y Ramala. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios documentó siete muertes de palestinos debidas a la violencia de los colonos en 2019[16]. La frecuencia de estos ataques ha aumentado sobre todo en algunas partes del valle del Jordán, especialmente en el distrito septentrional de Tubas, donde en varias ocasiones los colonos israelíes atacaron pastores palestinos[17]. Muchos habitantes palestinos se han visto obligados a abandonar estas zonas a causa de la violencia, mientras que los asentamientos israelíes siguen expandiéndose, rodeando el espacio vital de las comunidades palestinas y, de hecho, reduciéndolo.

16. Simultáneamente, la tasa de demoliciones de viviendas y confiscaciones de estructuras de propiedad palestina ha aumentado notablemente en 2019 con respecto a años anteriores. En julio de 2019, las autoridades israelíes habían destruido un total de 362 estructuras, lo que provocó el desplazamiento de más de 481 palestinos. Esto supone un aumento del 64 % con respecto al período equivalente de 2018[18]. Las localidades más afectadas por las demoliciones fueron Hebrón, Tubas y Nablus. Las

[13] Oliver Holmes, "Hamas violently suppresses Gaza economic protests", *Guardian*, 21 de marzo de 2019.

[14] Amnistía Internacional, "Gaza: Hamas must end brutal crackdown against protesters and rights defenders", 18 de marzo de 2019.

[15] Oliver Holmes, "Netanyahu vows to annex large parts of occupied West Bank, *Guardian*, 10 de septiembre de 2019.

[16] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, base de datos sobre bajas.

[17] B'Tselem, "Israeli settlers and military intensify attacks against Palestinian shepherds in the village of al-Farisiyah in the northern Jordan Valley", 15 de mayo de 2019.

[18] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "West Bank demolitions and displacement: an overview", julio de 2019.

autoridades israelíes han aducido una serie de motivos para las demoliciones, como las amenazas a la seguridad y la falta de permisos de construcción, incluso en relación con los edificios de la “zona de amortiguación” que se encuentran muy cerca del muro de separación. Se trata de una política de Israel y de una tendencia a rechazar los permisos de construcción.

17. Las fuerzas de seguridad israelíes también han intensificado sus incursiones y redadas en diversas partes de la Ribera Occidental, centrándose en determinados hogares y organizaciones de la sociedad civil palestinos, lo que ha tenido como resultado detenciones y encarcelamientos arbitrarios. Por ejemplo, el 19 de septiembre, las fuerzas de seguridad israelíes allanaron los locales de Addameer Prisoner Support and Human Rights Association y de otras organizaciones y se incautaron de equipo informático y de documentos. El aumento de esas redadas pone de relieve que se intenta silenciar aún más a las organizaciones de la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos, en particular a los que trabajan en cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas.

Restricciones a la libertad de expresión y de asociación impuestas por la Autoridad Palestina

18. La Autoridad Palestina ha seguido imponiendo restricciones a los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica en la Ribera Occidental. En 2018, varios periodistas fueron detenidos y acusados de violar las disposiciones de la ley de 2017 relativa a la ciberdelincuencia (A/HRC/40/39, párr. 60, y A/HRC/40/43, párr. 46). A pesar de las enmiendas introducidas recientemente en la ley, se permitió que los procesos iniciados antes de la enmienda siguieran su curso, incluidas las detenciones mencionadas anteriormente. En uno de los casos, un periodista palestino fue detenido y acusado de difamación y calumnia en aplicación de esa la ley (A/HRC/40/39, párr. 60).

C. Jerusalén Oriental

19. Desde 2018, el Gobierno de Israel ha adoptado varias medidas para fortalecer y promover la reivindicación de su soberanía sobre Jerusalén Oriental, entre las que cabe mencionar la promulgación de leyes, el aumento de las órdenes de demolición y desalojo de residentes palestinos, el aumento de la construcción de asentamientos y el plan anunciado para ampliar el municipio de Jerusalén a Jerusalén Oriental[19].

20. Cifras recientes indican un aumento de la tasa de demolición de viviendas palestinas en Jerusalén Oriental, así como de la construcción y ampliación de asentamientos. Entre principios de año y el 30 de abril de 2019, 111 estructuras de propiedad palestina habían sido destruidas en Jerusalén Oriental, ya sea por las autoridades israelíes directamente o por los propietarios para no tener que pagar las multas, después de que se dictaran órdenes de demolición por falta de permisos de construcción. El 57 % de estas demoliciones se realizaron en abril[20]. El aumento tanto de las demoliciones de viviendas palestinas como de la construcción de asentamientos, impulsado por lo que se percibe como el consentimiento de los Estados Unidos de América no puede interpretarse de otra manera que como una

[19] Información proporcionada por una organización humanitaria internacional. Véase también Al-Haq, “The occupational annexation of Jerusalem through Israeli bills and laws”, 5 de marzo de 2018.

[20] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “United Nations officials call for an immediate halt to demolitions in East Jerusalem and respect for international law amidst rise”, 3 de mayo de 2019.

forma de tratar de modificar el equilibrio demográfico, reduciendo la presencia palestina y fortaleciendo a la mayoría judía en Jerusalén Oriental[21].

21. El 4 de octubre de 2018, el municipio de Jerusalén anunció un plan para extender su control a toda Jerusalén, incluida Jerusalén Oriental, y para sustituir los servicios del OOPS por servicios municipales locales. En el marco del anuncio, el alcalde saliente de Jerusalén, Nir Barkat, se comprometió explícitamente a desmantelar las instalaciones del OOPS en Jerusalén Oriental y anunció que el municipio tenía la intención de prestar servicios médicos, educativos y de saneamiento[22] y no permitir que el OOPS lo hiciera. Posteriormente, las fuerzas israelíes entraron en una clínica del OOPS en Jerusalén Oriental y exigieron ver un permiso[23]. A continuación, el OOPS declaró que no había sido informado de las decisiones del municipio y expresó su firme oposición al intento de Israel de modificar la zona de operaciones del Organismo. En una declaración de enero de 2019, el OOPS recordó a Israel su obligación de proteger las instalaciones del Organismo ubicadas en las zonas bajo su autoridad[24]. Como subrayé en mi informe anterior a la Asamblea General, la ampliación del ámbito de aplicación de la legislación nacional de Israel y de su autoridad civil a la parte ocupada de Jerusalén Oriental forma parte de los continuos esfuerzos de Israel por asegurar la irreversibilidad de su anexión *de iure* de Jerusalén Oriental (A/73/447, párr. 37).

22. En el contexto de la creciente demostración de control del municipio, en junio y julio de 2019 la policía israelí intensificó sus incursiones en el barrio palestino de Isawiyah, donde efectuó aproximadamente 340 detenciones. La mayoría de los detenidos fueron puestos en libertad al poco tiempo. Según indicaron algunas fuentes, se presentaron cargos contra cinco sospechosos[25]. La intensificación de las operaciones y de la presencia policiales entrañó el uso de barricadas en las carreteras que conducen a la aldea, la inspección minuciosa de los vehículos, puestos de control nocturnos en la aldea y los registros y arrestos nocturnos en los domicilios. El aumento de la presencia policial y el enojo de los residentes desencadenaron enfrentamientos en la aldea. Muchos residentes resultaron heridos en estos enfrentamientos, la mayoría por balas de goma, y al menos un palestino fue abatido por la policía a finales de junio[26].

23. Por último, la injerencia israelí en el derecho de los niños palestinos a la educación en Jerusalén Oriental también es motivo de preocupación. En mayo de 2018, el Gobierno de Israel anunció que invertiría 1.850 millones de nuevos sheqalim en infraestructura y servicios para Jerusalén Oriental. Sin embargo, según la organización no gubernamental Ir Amim, el 43,4 % del presupuesto se destinará a reducir las discrepancias en materia de educación entre Jerusalén Occidental y Jerusalén Oriental, siempre y cuando el sistema de matriculación palestino se convierta en el sistema israelí[27]. Los palestinos de Jerusalén Oriental se encuentran esencialmente entre la espada y la pared, pues tienen que elegir qué es lo que les dará

[21] Jerusalem Legal Aid and Human Rights Centre, “Annual report 2018”, 2018.
[22] Al Jazeera, “Jerusalem to remove UNRWA to ‘end lie of Palestine refugees’”, 4 de octubre de 2018.
[23] Nir Hasson, “UNRWA says Israeli inspectors tried to raid its East Jerusalem clinic”, *Haaretz*, 8 de octubre de 2018.
[24] OOPS, “El OOPS no fue notificado de ninguna decisión de cerrar las escuelas que operaba en Jerusalén Oriental”, 21 de enero de 2019.
[25] Nir Hasson, “340 arrests and only five indictments: summer-long police sweep strikes fear in Isawiyah”, *Haaretz*, 28 de Agosto de 2019.
[26] *Ibid*.
[27] Ir Amim, “The state of education in East Jerusalem: budgetary discrimination and national identity”, agosto de 2018. Disponible en http://www.ir-amim.org.il/sites/default/files/The%20State%20of%20Education_2018_1.pdf.

más oportunidades a sus hijos a corto plazo, incluso si ello conduce a una mayor erosión de la identidad y la autonomía palestinas. El intento de Israel de influir en las escuelas para que modifiquen el plan de estudios, sumado a la intención del municipio de cerrar el OOPS, es preocupante e ilustra los esfuerzos por reducir aún más la autonomía y la identidad palestinas en Jerusalén Oriental[28].

D. Derechos humanos de los niños

24. Los niños constituyen casi el 48 % de la población palestina en la Ribera Occidental y Gaza; 1,3 millones viven en la Ribera Occidental y 1 millón, en la Franja de Gaza[29]. Los niños de ambos lugares siguen sufriendo repercusiones físicas y psicológicas resultantes de su exposición constante a la violencia, en particular en el contexto de la Gran Marcha del Retorno y otras manifestaciones. En 2018, según el informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, las Naciones Unidas verificaron el mayor número de niños palestinos muertos (59) y heridos (2.756) desde 2014 (A/73/907-S/2019/509, párr. 84).

25. Los niños de Gaza siguen enfrentándose a dificultades para acceder a una atención sanitaria adecuada, entre ellas la denegación o la demora de las solicitudes de entrada en Israel para recibir tratamiento médico. La tasa de aprobación de esas solicitudes es notablemente inferior para los niños palestinos heridos durante las manifestaciones en Gaza que para los heridos en otras circunstancias. En 2018 se aprobaron el 22 % de las solicitudes presentadas, frente a una tasa media de aprobación del 75 % en otros casos con niños involucrados (*ibid.*, párr. 94). Las autoridades israelíes siguen denegando o demorando las solicitudes de acompañantes que piden viajar con niños que necesitan atención médica especializada en Israel[30].

26. El acceso de los niños a la educación está considerablemente restringido en la Ribera Occidental y Gaza ocupadas. Según el informe anual del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, en 2018 se verificaron en el Territorio Palestino Ocupado 118 incidentes de interferencia en la educación, que afectaron a 23.188 niños; más de la mitad de ellos implicaban a fuerzas israelíes que habían disparado munición real, gases lacrimógenos o granadas sónicas en las escuelas y sus alrededores (*ibid.*, párr. 91). En Gaza, la escasez de aulas es grave, lo que ha dado lugar a la utilización de un sistema de clases por turnos. Los alumnos asisten a 274 escuelas de la OOPS en la Franja de Gaza, de las cuales 84 funcionan con un solo turno, 177 con turno doble y 13 con turno triple, con una dotación de 8.676 docentes[31].

27. Los niños palestinos también sufren, junto con sus familias, la ansiedad que supone vivir bajo la amenaza de que sus hogares sean demolidos. Por tanto, han estado sometidos a niveles cada vez mayores de estrés dado el incremento de las órdenes de desalojo y demolición, en particular en Jerusalén Oriental[32]. En 2019, ha habido muchos casos en que las fuerzas israelíes demolieron hogares palestinos, lo que provocó, entre otras cosas, el desplazamiento de familias enteras y repercusiones negativas para el bienestar infantil. Por ejemplo, el 25 de abril de 2019, las autoridades israelíes demolieron una casa en la aldea de Zawiya, en la zona B de la

[28] Nir Hasson, “Israel promises ‘revolution’ for East Jerusalem schools. Palestinians say it’s ‘brainwashing’”, *Haaretz*, 29 de agosto de 2018.

[29] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Children in the State of Palestine”, noviembre de 2018.

[30] OMS, “Health access: barriers for patients in the Occupied Palestinian Territory”, junio de 2019.

[31] Véase https://www.unrwa.org/activity/education-gaza-strip.

[32] Palestinian Counselling Centre, Save the Children y Welfare Association, “Broken homes: addressing the impact of house demolitions on Palestinian children and families”, abril de 2009.

Ribera Occidental, como medida punitiva. A raíz de esta demolición, cinco niños y sus padres tuvieron que desplazarse[33]. Estos desplazamientos, especialmente en el caso de los más vulnerables, resultan traumáticos y acarrean consecuencias duraderas, en particular para los niños.

III. Rendición de cuentas, impunidad y la responsabilidad de la comunidad internacional

28. La rendición de cuentas, o el deber de dar cuenta del ejercicio del poder, es un pilar indispensable del estado de derecho y un orden internacional basado en normas. Ningún sistema legal, nacional o internacional, puede adquirir y mantener legitimidad popular si no puede imponer sanciones eficaces ni proporcionar recursos jurídicos restitutorios cuando se infringen sus leyes. Sin rendición de cuentas, el poder se antepone a la ley, la justicia queda reducida a una promesa vana y las personas sin poder se ven abocadas a sufrir o a encontrar fuera del orden legal medios irregulares e incluso violentos para lograr algún tipo de justicia. En última instancia, un derecho que carece de recurso jurídico no es realmente un derecho.

29. Los enemigos de la rendición de cuentas son la impunidad y la excepcionalidad. Como se afirmó recientemente en el Consejo de Seguridad: “El derecho internacional no es un menú a la carta”[34]. Quienes mantienen estar exentos de las directrices del orden legal y diplomático internacional no solo desafían el estado de derecho, sino que además no superan la prueba del realismo político. Un país no puede conservar a largo plazo su reputación e influencia en la comunidad de naciones si esgrime argumentos especiales que están vedados a los demás[35], y un orden internacional basado en normas no puede demandar el cumplimiento obligado de sus leyes y directrices si permite que la rebeldía y la excepcionalidad prosperen sin ser cuestionadas. Dar paso a la impunidad en cualquier parte pone en peligro la justicia en todas partes.

30. Un problema grave del mundo moderno no es la ausencia de leyes, sino la ausencia de voluntad política internacional. Como el Representante Permanente Adjunto del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Jonathan Allen, señaló durante una exposición informativa ante el Consejo de Seguridad sobre el derecho internacional humanitario en abril de 2019: “No nos faltan leyes, nos falta aplicarlas y hacer que se rindan cuentas”[36]. Con demasiada frecuencia, la comunidad internacional ha aplicado la rendición de cuentas de manera selectiva y partidista a muchas cuestiones serias, lo que es reflejo de una combinación desalentadora de intención e indiferencia, connivencia y apatía. En incontables ocasiones, se ha hecho caso omiso de la rebeldía y se han justificado conductas que se alejaban de la norma o se les ha restado importancia. Este déficit de rendición de cuentas mina la confianza del pueblo en la eficacia del derecho internacional y, por tanto, pone en peligro un valioso bien común.

---

[33] Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Protection of civilians”, Biweekly Highlights, 23 de abril a 6 de mayo de 2019.

[34] Christoph Heusgen, Representante Permanente de Alemania ante las Naciones Unidas, declaración en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre Oriente Medio, 23 de julio de 2019.

[35] Benjamin R. Barber, *Fear’s Empire: War, Terrorism and Democracy* (Nueva York, W.W. Norton and Company, 2003).

[36] Jonathan Allen, Representante Permanente Adjunto del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, “International humanitarian law: we lack enforcement and accountability”, declaración en una exposición informativa en el Consejo de Seguridad sobre el derecho internacional humanitario, 1 de abril de 2019.

31. Los 52 años de ocupación israelí del territorio palestino (Gaza y la Ribera Occidental, incluido Jerusalén Oriental) sirven de amargo ejemplo de la ausencia de rendición de cuentas internacional ante las violaciones sistemáticas de los derechos del pueblo palestino que se recogen en el derecho humanitario y de los derechos humanos. La rendición de cuentas es esencial para abrir las puertas de la férrea jaula que es la ocupación permanente, y su aplicación basada en principios es el mejor camino para lograr una solución justa y duradera. Israel, un país de tamaño y población relativamente pequeños que depende especialmente de la comunidad internacional en materia de comercio e inversión y cooperación diplomática, no podría haber mantenido una ocupación tan prolongada y represiva, claramente contraria al derecho internacional, sin el apoyo activo y la perversa negligencia de muchos en el mundo industrializado. Si bien la comunidad internacional ha emitido numerosas resoluciones y declaraciones en que se critica la interminable ocupación por Israel y su propósito constante de anexión, han sido raras las ocasiones en que esas críticas han ido acompañadas de consecuencias apreciables. En un comentario realmente pertinente para el mundo en general, el ex representante especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo, Miguel Moratinos, dijo, con respecto a la ocupación israelí, que los europeos sobresalían en las declaraciones, lo que compensaba su falta de acción[37].

32. En la siguiente parte del informe se examinan las obligaciones de la comunidad internacional de poner fin a las violaciones graves de los derechos humanos y regular estrictamente las ocupaciones beligerantes, y se estudia su deber de velar por que sus integrantes obedezcan sus directrices. Más adelante en el informe se analiza la impunidad de que disfruta Israel. Por último, se tratan las diversas medidas de rendición de cuentas que la comunidad internacional ha adoptado y aplicado en determinados conflictos y zonas en relación con las violaciones de los derechos humanos, y se considera cuáles podrían emplearse de manera fructífera para poner fin a la ocupación israelí.

A. Responsabilidades jurídicas de la comunidad internacional

33. Desde 1945, la comunidad de naciones ha codificado un notable corpus legislativo internacional, en el que ha establecido la responsabilidad de los Estados de acatar un orden internacional basado en normas y aplicarlo. La promesa de la rendición de cuentas, es decir, la movilización de la voluntad colectiva y la adopción de contramedidas eficaces en defensa de la justicia, es un eje central del orden internacional. El Relator Especial ha señalado tres fuentes importantes de las obligaciones jurídicas que exigen que la comunidad internacional ejerza su autoridad política a fin de compeler a Israel a que ponga fin por completo a la ocupación ilegal y elimine las trabas que impiden la libre determinación del pueblo palestino. Dichas fuentes son las siguientes:

a) Artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949;

b) Los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de 2001;

c) Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas.

[37] Akiva Eldar, “Israel can’t afford to postpone Mideast peace much longer”, *Haaretz,* 12 de noviembre de 2010.

Artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949

34. El Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 es aplicable en su totalidad a la ocupación israelí del territorio palestino. La primera declaración al respecto fue formulada por el Consejo de Seguridad en su resolución 237 (1967), pocos días después de la ocupación, y desde entonces ha sido confirmada por el Consejo en numerosas ocasiones, la más reciente en su resolución 2334 (2016). Otros órganos principales de las Naciones Unidas, entre ellos la Asamblea General (por ejemplo, en su resolución 73/97), el Consejo de Derechos Humanos (por ejemplo, en su resolución 40/23) y la Corte Internacional de Justicia[38], han hecho suya esta opinión. Aunque Israel ratificó los Convenios el 6 de julio de 1951 y el Consejo de Seguridad le exhortó, en su resolución 446 (1979), a que los respetara escrupulosamente, niega que el Cuarto Convenio de Ginebra sea aplicable al conflicto y no reconoce ser la Potencia ocupante del territorio palestino[39]. No obstante, su postura apenas le ha granjeado apoyo en la comunidad internacional o entre los especialistas en derecho internacional.

35. Según el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el […] Convenio en todas las circunstancias”[40].

36. Esta obligación solemne es esencial para hacer valer los derechos garantizados en los cuatro Convenios de Ginebra y el derecho internacional humanitario. Los jurisconsultos contemporáneos han afirmado que el artículo 1 común ha adquirido un carácter cuasiconstitucional[41], una condición jurídica elevada que exige que los Estados no solo obedezcan los Convenios, sino que también adopten todas las medidas a su alcance para insistir en que los demás Estados cumplan sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario[42]. Asimismo, el artículo 1 común refleja el derecho internacional consuetudinario, lo que lo dota de universalidad[43].

37. El comentario oficial sobre los cuatro Convenios de Ginebra fue publicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 2016[44]. Respecto del artículo 1 común, el CICR señaló en el comentario que la obligación de hacer respetar no era “una promesa general, sino un compromiso con fuerza legal”[45]. En su interpretación de esta disposición, la Corte Internacional de Justicia afirmó que el término “undertake” no tenía un carácter meramente exhortativo o de intención ni era simplemente una introducción a obligaciones ulteriores, sino que tenían la intención de aceptar una obligación[46]. El CICR sigue explicando en su comentario que, al

[38] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párr. 101.

[39] Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “International humanitarian law, ICRC and Israel’s status in the territories”, 31 de diciembre de 2012.

[40] Véase https://www.icrc.org/en/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm.

[41] Laurence Boisson de Chazournes y Luigi Condorelli, “Common article 1 of the Geneva Conventions revisited: protecting collective interests”, CICR, 31 de marzo de 2000.

[42] Knut Dörmann y Jose Serralvo, “Common article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations”, CICR, 21 de septiembre de 2015.

[43] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párr. 158.

[44] Véase https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD, párrs. 118 a 191.

[45] *Ibid.*, párr. 170.

[46] *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, fallo, *I.C.J. Reports 2007*, pág. 43, párr. 162.

comprometerse a “respetar y hacer respetar los Convenios, los Estados también han reconocido la importancia de adoptar todas las medidas razonables para impedir que las violaciones lleguen a producirse[47]. Cuando se produzcan violaciones de los Convenios, las Altas Partes Contratantes solo cumplirán las obligaciones jurídicas que les incumben en virtud del artículo 1 común en la medida en que hayan hecho todo lo razonablemente posible para poner fin a las violaciones[48].

38. El CICR hace hincapié en su comentario en que las obligaciones que figuran en los Convenios son de una importancia tan fundamental para la comunidad internacional que son *erga omnes partes*, es decir, obligaciones debidas a todas las demás Altas Partes Contratantes, en todo momento[49]. Respecto del artículo 1 común, esto origina dos obligaciones interdependientes primordiales: a) cada Alta Parte Contratante tiene el deber para con las demás Altas Partes Contratantes de respetar todas las obligaciones que le incumben en virtud de los Convenios (deber negativo de no incumplirlas); y b) todas las Altas Partes Contratantes tienen el deber, de manera individual y colectiva, de asegurar que todas las demás Altas Partes Contratantes respeten todas las obligaciones que les incumben en virtud de los Convenios (deber positivo de hacer que las demás las cumplan)[50].

39. Por tanto, es preciso plantearse qué tipo de violaciones del derecho internacional humanitario harían pesar sobre las demás Altas Partes Contratantes las obligaciones de hacer respetar los Convenios. El artículo 1 común debe interpretarse de manera amplia y teleológica[51]. Las consideraciones políticas, como el inmovilismo interno o la renuencia a enfrentarse a un aliado, no son motivos suficientes para abstenerse de cumplir las obligaciones a los efectos de asegurar la rendición de cuentas. Como los expertos en derecho internacional Théo Boutruche y Marco Sassòli han explicado, en su opinión jurídica sobre este tema:

> Por definición, la existencia de un deber jurídico que consiste en la obligación de garantizar el respecto precisa una evaluación objetiva e impide que un Estado se ampare en meras consideraciones políticas para afirmar que no se pueden adoptar medidas conforme a esa obligación. El hecho de que el cumplimiento de una obligación internacional pueda plantear dificultades de índole política no puede esgrimirse para negarse a adoptar medidas encaminadas a dar cumplimiento a esa obligación[52].

40. Si bien los Estados tienen la obligación de hacer respetar los Convenios “en todas las circunstancias” y con respecto a todas las violaciones, queda sobradamente claro que las violaciones e infracciones graves de los Convenios hacen recaer una responsabilidad internacional especialmente imperiosa en todas las demás Altas Partes Contratantes para que utilicen todos los medios disponibles para poner fin a esas violaciones e infracciones[53]. Entre las violaciones e infracciones graves con arreglo al derecho internacional humanitario se incluirían las siguientes: el homicidio intencional; la destrucción y apropiación de bienes a gran escala; el castigo colectivo;

---

[47] Véase https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD, párr. 121.

[48] *Ibid.*, párr. 165.

[49] *Ibid.*, párr. 119.

[50] *Ibid.*, párrs. 153 a 173.

[51] Robin Geiβ, “The obligation to respect and to ensure respect for the Conventions”, en Andrew Clapham, Paolo Gaeta y Marco Sassòli, eds., *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 2015), pág. 113.

[52] Théo Boutruche y Marco Sassòli, “Expert opinion on third states’ obligations vis-à-vis IHL violations under international law, with a special focus on common article 1 to the 1949 Geneva Conventions”, 8 de noviembre de 2016.

[53] Reforzado por el Cuarto Convenio de Ginebra, artículo 146, y Protocolo Adicional I, artículo 86.

la deportación, el traslado y la detención ilegales; el lanzamiento de ataques indiscriminados que afecten a la población civil; el traslado por la Potencia ocupante de partes de su propia población civil al territorio que ocupa; y las prácticas de separación y discriminación raciales[54]. Todas estas graves infracciones se presumen de manera sustancial o se han constatado de hecho en el transcurso de la ocupación israelí[55].

41. La Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado, afirmó expresamente que las Altas Partes Contratantes estaban obligadas a hacer que Israel, la Potencia ocupante, cumpliera las obligaciones que le incumbían en virtud del Cuarto Convenio de Ginebra[56].

42. La importancia especial del derecho internacional humanitario en el derecho internacional, la directriz de la Corte Internacional de Justicia de que las responsabilidades que atañen a la comunidad internacional en virtud de los Convenios de Ginebra son obligaciones legales en vez de juicios morales y el énfasis que el comentario del CICR pone en que los Convenios acarrean obligaciones vinculantes, en su conjunto, imponen de manera acumulativa un deber legal sustantivo a todas las Altas Partes Contratantes para que adopten todas las medidas a su alcance para poner fin rápidamente y por completo a la ocupación israelí y sus numerosas transgresiones de la ley. Si bien son de agradecer las declaraciones ocasionales de las Altas Partes Contratantes acerca de los principios humanitarios aplicables a la ocupación y el conflicto[57], hace falta mucho más para satisfacer la obligación de hacer respetar los Convenios.

Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos

43. En agosto de 2001, tras un proceso de codificación que duró cinco decenios, la Comisión de Derecho Internacional aprobó los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. La Asamblea General aprobó los artículos en diciembre de 2001 (véase la resolución 56/83, anexo). Una norma básica del derecho internacional es que todos los Estados han de obedecer el derecho internacional en todo momento, de conformidad con las obligaciones que les incumben con arreglo al orden internacional basado en normas. En los artículos se establece, como principio fundacional, que todos los Estados asumen la responsabilidad jurídica de hacer que otros Estados respeten el derecho internacional en todo momento. Por tanto, recae en todos los Estados la responsabilidad de no reconocer como lícita una situación creada por una violación grave por otro Estado de una obligación que emane de una norma imperativa de derecho internacional general. En general, se considera que los artículos recogen el derecho internacional consuetudinario sobre la responsabilidad de los Estados[58].

[54] Cuarto Convenio de Ginebra, arts. 33, 49 y 147, y Protocolo Adicional I, artículo 85.

[55] Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Al-Haq, Al Mezan, Betselem y Gisha, entre otros.

[56] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory,* opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párr. 159.

[57] La Conferencia de Altas Partes Contratantes publicó declaraciones sobre los principios humanitarios aplicables a la ocupación israelí del territorio palestino en 1999, 2001 y 2014, que pueden consultarse en https://unispal.un.org/pdfs/GENCONDEC_1214s.pdf.

[58] James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge University Press, Nueva York, 2013), pág. 43.

44. Según el artículo 40 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado,

> el capítulo III de los artículos "se aplicará a la responsabilidad internacional generada por una violación grave por el Estado de una obligación que emane de una norma imperativa de derecho internacional general" y "una violación de tal obligación es grave si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable".

45. Una norma imperativa (norma de *ius cogens*) de derecho internacional general es una obligación legal que la comunidad internacional acepta como norma y que no admite acuerdo en contrario ni excepción[59]. Según el comentario sustantivo sobre los artículos publicado por las Naciones Unidas en 2008[60], las normas imperativas de derecho incluirían el respeto de las normas básicas de derecho internacional humanitario y el derecho a la libre determinación, así como la prohibición de la discriminación racial, el *apartheid*, el genocidio, la anexión, la agresión y la tortura[61]. Una violación sistemática, mencionada en el artículo 40 2), es la que se lleva a cabo de "manera organizada y deliberada", mientras que una violación grave "corresponde a violaciones de naturaleza flagrante que equivalgan a un ataque directo y abierto contra los valores que protege la norma"[62].

46. Según el artículo 41 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, "los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave en el sentido del artículo 40" y "ningún Estado reconocerá como lícita una situación creada por una violación grave en el sentido del artículo 40, ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación".

47. Según el artículo 41, los Estados asumen tres obligaciones básicas como parte de su responsabilidad de hacer que otros Estados respeten el derecho internacional: a) no pueden reconocer como lícitas situaciones creadas por violaciones graves en el sentido del artículo 40; b) no pueden prestar ayuda o asistencia para mantener cualquier situación que comporte violaciones graves; y c) tienen el deber positivo de cooperar entre sí para poner fin a esas violaciones graves[63]. La finalidad de estas responsabilidades especiales de terceros es contrarrestar el peligro que plantean esas violaciones graves para el orden legal, político y moral de la comunidad internacional en su conjunto.

48. La obligación de no reconocer una situación ilícita resultante de una violación grave de una norma imperativa consiste en impedir que la validación de un hecho consumado ilícito se convierta en un hecho creador de derecho con el paso del tiempo[64]. Se fundamenta en el principio legal *ex iniuris ius non oritur*: un derecho no puede emanar de un acto ilegal. Según los artículos, se prohíbe a los Estados ofrecer a un Estado transgresor reconocimiento que le permitiera adquirir, entre otras cosas, título de soberanía del territorio anexionado, condonación legal de sus prácticas de discriminación racial o *apartheid*, o aceptación legal de su denegación del derecho a la libre determinación mediante su rebeldía tenaz y el transcurso del tiempo[65].

---

[59] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 53.

[60] *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II, Segunda parte (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.04.V.17 (Part 2)), cap. IV, secc. E.2 (proyecto de artículos con sus comentarios).

[61] *Ibid*, comentario al artículo 40.

[62] *Ibid*.

[63] *Ibid.*, comentario al artículo 41.

[64] Martin Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation", en James Crawford, Alain Pellet y Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Nueva York, Oxford University Press, 2010).

[65] Proyecto de artículos con sus comentarios, comentario al artículo 41.

49. La obligación de no prestar ayuda o asistencia para mantener una violación grave del derecho internacional se fundamenta en los principios de interdependencia y solidaridad que subyacen a la Carta de las Naciones Unidas y otros deberes legales inherentes al orden internacional basado en normas[66]. Esta obligación exige que los Estados, a título individual, se nieguen a ofrecer cualquier forma de apoyo al Estado transgresor para mantener su violación grave. Los Estados que, a sabiendas, presten al Estado transgresor asistencia que contribuya a mantener la violación incurrirán a su vez en responsabilidad por los efectos perjudiciales de su asistencia[67]. El Consejo de Seguridad, en su resolución 465 (1980), exhortó a la comunidad internacional a que aplicara este principio con respecto de los asentamientos israelíes.

50. La obligación de cooperar crea un deber positivo para que todos los Estados tomen medidas legales conjuntas en nombre de la comunidad internacional para poner fin a las violaciones graves cometidas por el Estado transgresor[68]. A pesar de que no ofrece detalles sobre las formas de cooperación que pueden ser necesarias, la obligación establece el deber de adoptar medidas colectivas cuando se hayan producido violaciones graves. Esto se basa en la obligación de cooperación que figura en la Declaración sobre los Principios referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, aprobada por la Asamblea General en su resolución 2625 (XXV) en octubre de 1970.

Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas

51. El Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que

> “los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con […] Carta”.

La opinión prevaleciente acerca del ámbito del Artículo 25 es que las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en las que se decide algo, en lugar de simplemente recomendarse, son decisiones vinculantes para todos los Miembros de las Naciones Unidas y deben acatarse y aplicarse[69]. Esta autoridad vinculante de las decisiones del Consejo se desprende del hecho de que todos los Estados, al convenir en convertirse en Miembros de las Naciones Unidas, han consentido a estar obligados por las disposiciones de la Carta[70].

52. La principal interpretación judicial del significado y el ámbito del Artículo 25 fue proporcionada por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva de 1971 sobre Namibia. En su comentario sobre el Artículo 25, la Corte se pronunció sobre tres cuestiones importantes. En primer lugar, desestimó el argumento aducido por el régimen del *apartheid* de Sudáfrica de que el Artículo 25 se limitaba exclusivamente a aquellas ocasiones en que una resolución del Consejo de Seguridad contuviera una mención específica al Capítulo VII (capítulo de la Carta relativo a los mecanismos de cumplimiento en caso de amenazas a la paz o quebrantamientos de la paz)[71]. Esta conclusión confirmó que el Consejo tenía derecho a emitir decisiones

---

[66] Nina H. B. Jørgensen, “The obligation of non-assistance to the responsible state”, en Crawford, Pellet y Olleson, eds., *The Law of International Responsibility*.

[67] Proyecto de artículos con sus comentarios, comentario al artículo 41.

[68] Nina H. B. Jørgensen, “The obligation of non-assistance to the responsible state”, en Crawford, Pellet y Olleson, eds., *The Law of International Responsibility*.

[69] Bruno Simma *et al.*, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3ª ed. (Nueva York, Oxford University Press), 2013, pág. 454.

[70] Hisahi Owada, “Problems of interaction between the international and domestic legal orders”, *Asian Journal of International Law*, vol. 5, núm. 2 (julio de 2015).

[71] *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970),* opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1971*, pág. 16, párr. 113.

jurídicamente vinculantes más allá del Capítulo VII, garantizando así su eficacia al obligar al cumplimiento de sus diversas resoluciones referidas a una serie de crisis, violaciones del derecho internacional e incumplimientos de anteriores decisiones de las Naciones Unidas.

53. En segundo lugar, en la opinión consultiva sobre Namibia, la Corte expuso una prueba jurídica viable para determinar cuándo el texto de una resolución del Consejo de Seguridad constituía una decisión y, por tanto, era vinculante para los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Indicó que era necesario analizar detenidamente el texto de una resolución del Consejo para juzgar si era jurídicamente vinculante, incluidos los siguientes aspectos:

- El texto de la resolución que se ha de interpretar
- Los debates que condujeron a la resolución
- Las disposiciones de la Carta invocadas
- Todas las demás circunstancias pertinentes[72]

La Corte, en su opinión consultiva sobre Namibia, había revisado el texto de la resolución 276 (1970) del Consejo relativo a la terminación del mandato del régimen del *apartheid* de Sudáfrica en Namibia. La Corte dictaminó que los párrafos 2 y 5 de la resolución eran ambos jurídicamente vinculantes para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, que, por lo tanto, están obligados a aceptarlos y aplicarlos[73]:

- En el párrafo 2 de la resolución 276 (1970), el Consejo "declara" que la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia es ilegal
- En el párrafo 5 de la resolución 276 (1970), el Consejo "insta a todos los Estados" a abstenerse de toda gestión con Sudáfrica que no esté de acuerdo con el párrafo 2

El Relator Especial adopta la postura de que, si el texto utilizado en una resolución del Consejo formula una declaración, exige que un Estado Miembro actúe de alguna manera o se pronuncia sobre la ilegalidad de una situación, es probable se trate de una decisión en el sentido que se le da en el Artículo 25.

54. En tercer lugar, la Corte, en su opinión consultiva sobre Namibia, trató expresamente la cuestión de la responsabilidad jurídica de la comunidad internacional. Afirmó que, cuando el Consejo de Seguridad adoptaba una decisión con arreglo al Artículo 25 de la Carta, era jurídicamente vinculante para todos los Estados Miembros[74]. Después, la Corte explicó en detalle el deber de rendición de cuentas de la comunidad internacional cuando un órgano competente de las Naciones Unidas había emitido una decisión vinculante sobre la ilegalidad de una situación. Dictaminó que esa situación no podía quedar sin consecuencias y que todos los Miembros de las Naciones Unidas tenían la obligación de ponerle fin. Continuó diciendo que esa decisión entrañaba una consecuencia jurídica: la de poner fin a una situación ilegal[75].

55. De los debates que se celebraron recientemente en el Consejo de Seguridad sobre el carácter vinculante de sus resoluciones se desprende que algunos de los miembros destacados del Consejo aceptan que esas resoluciones crean obligaciones jurídicas para los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Durante una sesión especial del Consejo dedicada a Oriente Medio, celebrada en julio de 2019, el

[72] *Ibid.*, párr. 114.
[73] *Ibid.*, párr. 115.
[74] *Ibid.*, párr. 116.
[75] *Ibid.*, párr. 117.

Representante Permanente de Alemania se refirió específicamente al carácter vinculante de las resoluciones aprobadas por el Consejo sobre la ocupación israelí del territorio palestino, haciendo mención concreta a la resolución 2334 (2016):

> Confiamos en las Naciones Unidas y en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Para nosotros, son parte del derecho internacional vinculante. Creemos en la fuerza del derecho internacional y no en la ley del más fuerte … Para nosotros, la resolución 2334 (2016), por nombrar la resolución más reciente del Consejo de Seguridad, es una ley vinculante y ese es el consenso internacional[76].

56. La Representante Permanente del Reino Unido, que intervino después del Representante Permanente de Alemania, expresó su acuerdo con esa concepción del carácter vinculante de las resoluciones del Consejo de Seguridad:

> Solo quería referirme a lo que dijo el representante de Alemania sobre el derecho internacional. Compartimos su opinión de que el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, y todos estamos de acuerdo en que el conflicto árabe-israelí supone una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Por ello hemos hecho lo correcto al aprobar resoluciones sobre ese tema. Estamos obligados por esas resoluciones y todos tenemos la responsabilidad de aplicarlas, al igual que las resoluciones sobre otros temas. De hecho, esa es la base misma de la labor del Consejo[77].

57. En opinión del Relator Especial, todas las resoluciones en que el Consejo de Seguridad se pronuncia sobre la ilegalidad de los asentamientos israelíes, la ilegalidad de la anexión israelí de Jerusalén Oriental y el incumplimiento por parte de Israel de las obligaciones jurídicas que le incumben en virtud del derecho internacional, o en que formule declaraciones sobre cualquier aspecto de la ocupación israelí son decisiones vinculantes que Israel debe cumplir. El incumplimiento por su parte de cualquiera de estas decisiones responsabiliza a todos los demás Estados Miembros de hacer valer las obligaciones en el marco de la Carta.

B. Falta de rendición de cuentas en el proceso de ocupación israelí

58. Israel lleva más de 52 años ocupando el territorio palestino, en la ocupación beligerante más larga del mundo moderno. En particular, la ocupación se ha caracterizado por dos aspectos definitorios. En primer lugar, el proceso de ocupación israelí ha estado marcado por numerosas violaciones graves y deliberadas del derecho internacional, incluido el derecho humanitario y de los derechos humanos. La anexión de un territorio ocupado, ya sea *de iure* o *de facto*, es ilegal (A/73/477, párrs. 24 a 59). La creación de asentamientos civiles en territorio ocupado constituye una infracción grave del Cuarto Convenio de Ginebra[78] y un crimen de guerra con arreglo al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional[79]. Se ha determinado que la construcción, la permanencia y la existencia continuada del muro de separación en el Territorio Palestino Ocupado constituyen una violación del derecho internacional[80]. Se ha indicado en informes de las Naciones Unidas que es posible que Israel haya

[76] Heusgen, declaración en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre Oriente Medio.

[77] Karen Pierce, Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas, “Political and economic progress in Israel and the Occupied Palestinian Territories”, discurso en una exposición informativa ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 23 de julio de 2019.

[78] Cuarto Convenio de Ginebra, artículo 49; y Protocolo Adicional I, artículo 85 4) a).

[79] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 8 2) b) viii).

[80] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párr. 142.

cometido crímenes de guerra durante sus diversas operaciones militares en Gaza (véanse A/HRC/12/48, A/HRC/29/CRP.4 y A/HRC/40/74). Las Naciones Unidas y defensores internacionales, israelíes y palestinos de los derechos humanos han documentado de manera fidedigna violaciones de los derechos humanos numerosas y sistemáticas (véase A/HRC/40/43). El Relator Especial ya ha determinado que la ocupación en sí se ha convertido en ilegal, habida cuenta de sus flagrantes violaciones de los principios fundacionales del derecho moderno de la ocupación (véase A/72/556).

59. En segundo lugar, la comunidad internacional ha mostrado una gran renuencia a imponer cualquier medida significativa de rendición de cuentas a Israel por su ocupación permanente y sus graves violaciones del derecho internacional. Ante las innumerables resoluciones en que los órganos de las Naciones Unidas han insistido en que Israel cese la ocupación, ceje en sus actividades de asentamiento, ponga fin a su anexión de Jerusalén Oriental, respete todas sus obligaciones en materia de derechos humanos, investigue los presuntos crímenes de guerra, facilite el regreso de los refugiados palestinos y deje de obstruir el pleno ejercicio de la libre determinación del pueblo palestino, Israel se ha seguido resistiendo profundamente a las directrices internacionales. Ha juzgado correctamente que la comunidad internacional, en particular las naciones industriales occidentales, ha carecido de la voluntad política para obligarlo a poner fin a su impunidad. Como resultado, apenas ha afrontado consecuencias apreciables por su cruel conducta. Como el periodista israelí Gideon Levy ha escrito: “Ningún otro país depende más del apoyo de la comunidad internacional que Israel y, sin embargo, se permite desafiar al mundo como pocos se atreven a hacerlo”[81].

Resoluciones del Consejo de Seguridad

60. A lo largo de su ocupación, Israel ha actuado en contravención directa de una serie de resoluciones y decisiones del Consejo de Seguridad.

61. **Jerusalén Oriental**. En agosto de 1980, el Consejo de Seguridad declaró, en su resolución 478 (1980), que la anexión *de iure* de Jerusalén Oriental por Israel ese año era nula y carente de valor y debía dejarse sin efecto inmediatamente, y decidió no reconocer la “ley básica” y las demás medidas de Israel que, como resultado de esa ley, tuvieran por objeto alterar el carácter y el estatuto de Jerusalén. En diciembre de 2016, el Consejo volvió a afirmar esa resolución al aprobar la resolución 2334 (2016). Sin embargo, casi cuatro decenios después, Israel sigue contraviniendo la resolución 478 (1980) del Consejo, y su ocupación y anexión de Jerusalén Oriental se han consolidado aún más.

62. **Asentamientos**. El Consejo de Seguridad afirmó en sus resoluciones 446 (1979), 452 (1979) y 465 (1980) que la construcción de asentamientos por Israel era contraria al derecho internacional. En su resolución 2334 (2016), destacó además que los asentamientos israelíes constituían una flagrante violación del derecho internacional. En su resolución 2334 (2016), el Consejo, haciéndose eco de sus anteriores exigencias, dijo que Israel debía poner fin de inmediato y por completo a todas las actividades de asentamiento en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y respetar plenamente todas sus obligaciones jurídicas a ese respecto. Con anterioridad, en 2013, la misión internacional independiente de investigación de los hechos designada por el Consejo de Derechos Humanos para investigar los asentamientos israelíes había determinado que,

[81] Gideon Levy, “Netanyahu’s right: the occupation can actually go on forever”, *Haaretz*, 25 de septiembre de 2016.

> “pese a todas las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas en que se declara el carácter ilegal de los asentamientos y se pide que se les ponga fin, prosigue la planificación y la expansión de los asentamientos y el establecimiento de nuevas estructuras” (A/HRC/22/63, párr. 100).

En los tres informes trimestrales más recientes presentados al Consejo sobre la aplicación de la resolución 2334 (2016), el Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio y Representante Personal del Secretario General ante la Organización de Liberación de Palestina y la Autoridad Palestina dijo que, respecto de la dirección del Consejo a Israel para que cesara toda actividad de asentamiento, durante el período que abarcaba el informe no se habían adoptado medidas en tal sentido. Al contrario, como el Coordinador Especial había señalado antes, el Gobierno de Israel había seguido anunciando considerables planes de construcción de viviendas en asentamientos y el comienzo de las obras[82]. En 1983 había 99.000 colonos israelíes en la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental[83]; en la actualidad la cifra asciende a 650.000, lo que representa un aumento de más del 550 %[84].

63. **Anexión**. El Consejo de Seguridad ha afirmado en al menos ocho ocasiones, la más reciente de ellas en su resolución 2334 (2016), el principio jurídico de la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por la fuerza. Aunque denunció la anexión por Israel de Jerusalén Oriental en 1980 y de los altos del Golán sirio en 1981 por ser ilícita, Israel no ha anulado estas anexiones *de iure* ni se ha impedido a sus dirigentes políticos que intensifiquen la anexión *de facto* de la Ribera Occidental mediante la confiscación de tierras y sus crecientes actividades de asentamiento. Asimismo, los dirigentes políticos israelíes siguen expresando con frecuencia su apoyo a la anexión formal de toda la Ribera Occidental o partes de ella (A/73/447, párr. 58). En septiembre de 2019, el Primer Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, anunció que, de ser nuevamente elegido, su Gobierno anexaría el valle del Jordán y “otras zonas esenciales”[85].

64. **Ocupación e incumplimiento**. En 1980, el Consejo de Seguridad, en su resolución 476 (1980), reafirmó la necesidad imperiosa de poner fin a la prolongada ocupación de los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967. En la misma resolución, el Consejo afirmó que deploraba enérgicamente la persistente negativa de Israel, la Potencia ocupante, a dar cumplimiento a las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Dos meses después, en su resolución 478 (1980), tomó nota de que Israel no había cumplido con la resolución 476 (1980) y reafirmó su determinación de examinar medios prácticos, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta, para lograr la aplicación cabal de su resolución 476 (1980), en caso de incumplimiento por Israel. Casi cuatro decenios después, el desafío lanzado por Israel al Consejo sigue sin respuesta, no se ha adoptado ninguna medida para frenar las violaciones constantes del derecho internacional y la ineficacia

[82] Nickolay Mladenov, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio, declaración en la exposición informativa ante el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, 20 de junio de 2019; y Nickolay Mladenov, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio, declaración en la exposición informativa ante el Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución 2334 (2016), 20 de septiembre de 2019.

[83] Foundation for Middle East Peace, “Comprehensive settlement population, 1972–2011”, disponible en https://fmep.org/resource/comprehensive-settlement-population-1972-2010/.

[84] Peace Now, “Population”, base de datos de Settlement Watch, disponible en https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population; Peace Now, “Jerusalem”, base de datos del proyecto Vigilancia de Asentamientos, disponible en https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlementsdata/jerusalem.

[85] *Times of Israel*, “Netanyahu: after Jordan Valley and settlements, I’ll annex other ‘vital areas’”, 16 de septiembre de 2019.

de las peticiones y advertencias diplomáticas para poner fin a la ocupación es notoriamente evidente.

Llamamientos de las Naciones Unidas en favor de la rendición de cuentas

65. En diversos foros, las Naciones Unidas han exhortado con frecuencia a la comunidad internacional a asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad con respecto de la ocupación israelí.

66. En cuatro informes independientes importantes encargados por el Consejo de Derechos Humanos desde 2009, el tema constante han sido las graves violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario cometidas por Israel, la necesidad de hacer que Israel rinda cuentas y la preponderancia de la cultura de la excepcionalidad[86]. En el informe sobre el conflicto en Gaza de 2008 y 2009 se afirmó que “la justicia y el respeto del estado de derecho son el fundamento indispensable de la paz. La prolongada situación de impunidad ha creado una crisis de justicia en el Territorio Palestino Ocupado que justifica la adopción de medidas” (A/HRC/12/48, párr. 1958). En su informe de 2013 sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes, la misión internacional independiente de investigación de los hechos exhortó a Israel a que “garantice la plena rendición de cuentas por todas las violaciones […] y a que ponga fin a la política de impunidad” (A/HRC/22/63, párr. 114). En el informe sobre el conflicto en Gaza de 2014 se expresó preocupación por que, en general, prevalecía la impunidad por violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos cometidas presuntamente por las fuerzas israelíes y se afirmó que Israel debía poner fin a su lamentable historial reciente en lo referente a hacer que los responsables rindiesen cuentas (A/HRC/29/CRP.4, párr. 664). Asimismo, en el informe de 2019 sobre las protestas en Gaza de 2018 se indicó que “hasta la fecha, el Gobierno de Israel se ha abstenido sistemáticamente de investigar y enjuiciar de forma efectiva a los mandos y soldados por los crímenes y violaciones” y que “las escasas medidas de rendición de cuentas que se aplicaron tras la Operación Plomo Fundido y la Operación Filo Protector […] arrojan dudas sobre la voluntad del Estado de examinar los actos de los dirigentes militares y civiles” (A/HRC/40/74, párr. 111).

67. En los últimos años, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos han hecho hincapié en la necesidad de que Israel, la Potencia ocupante, rinda cuentas. En una resolución relativa a los asentamientos israelíes, la Asamblea pidió que se examinaran medidas de rendición de cuentas, de conformidad con el derecho internacional, habida cuenta del incumplimiento persistente [por parte de Israel] de las exigencias de que cesaran inmediata y completamente todas las actividades de asentamiento (resolución 73/98 de la Asamblea General, párr. 6). Igualmente, el Consejo de Derechos Humanos, en marzo de 2019, expresó su alarma y puso de relieve la necesidad de que los Estados investigaran y enjuiciaran las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 y otras graves vulneraciones del derecho internacional humanitario, pusiesen fin a la impunidad, cumpliesen sus obligaciones de asegurar el respeto de estos instrumentos y promoviesen la rendición de cuentas internacional (véase la resolución 40/13 del Consejo de Derechos Humanos).

68. La impunidad y la falta de rendición de cuentas de Israel respecto a la forma en que ha llevado a cabo la ocupación también han sido abordadas por el Secretario General. En 2016, el ex Secretario General, Ban Ki-moon, declaró que la ausencia de avances significativos en aras de una resolución política y las continuas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario se veían agravadas por la falta de rendición de cuentas por las violaciones

[86] Alessandro Tonutti, *International Commissions of Inquiry and Palestine: Overview and Impact – Study Analysis* (Ramala, Al-Haq Centre for Applied International Law, 2016).

anteriores y que la principal prioridad debía ser combatir la impunidad (A/71/364, párr. 6).

69. La falta de rendición de cuentas también ha sido una de las principales preocupaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En un informe global sobre la rendición de cuentas publicado en junio de 2017 (A/HRC/35/19), el ex Alto Comisionado, Zeid Ra'ad Al Hussein, examinó 551 recomendaciones presentadas desde 2009 por los mecanismos pertinentes del Consejo de Derechos Humanos a fin de determinar el grado de cumplimiento y cooperación de Israel con respecto de la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado. De las 178 recomendaciones formuladas respecto de la rendición de cuentas y el acceso a la justicia, Israel había aplicado 2 totalmente y 8 parcialmente, y no había aplicado 168 (90 %). También se informó sobre el historial de cumplimiento igualmente deficiente de Israel respecto de la aplicación de las recomendaciones relativas a la detención y privación de libertad de palestinos (91 % no aplicadas y 8 % aplicadas parcialmente), a los asentamientos (100 % no aplicadas) y a la libertad de circulación (97 % no aplicadas). En total, Israel había aplicado totalmente menos del 0,5 % de las recomendaciones en materia de derechos humanos que se le habían presentado. En sus conclusiones, el Alto Comisionado recordó a la comunidad internacional que "todos los interesados deben reconocer que el respeto del derecho internacional es una condición *sine qua non* para la paz" (*ibid.*, párr. 81).

70. En un informe publicado en marzo de 2019 sobre la rendición de cuentas (A/HRC/40/43), la Alta Comisionada actual, Michelle Bachelet, ofreció detalles sobre el largo historial de impunidad a lo largo de la ocupación israelí, a saber:

- En Gaza en 2014, observó que el Fiscal General Militar de Israel había cerrado varios casos sin que se llevara a cabo ninguna investigación penal, a pesar de las graves acusaciones y de los indicios razonables de violaciones del derecho internacional
- En Gaza en 2018 y 2019, señaló el uso excesivo de la fuerza por los cuerpos de seguridad israelíes, que había causado muerte y lesiones a un gran número de manifestantes palestinos fuera del contexto de las hostilidades
- En el caso de los defensores de los derechos humanos, destacó la atmósfera reinante de intimidación, amenazas y detenciones de defensores de los derechos humanos y agentes de la sociedad civil por Israel

En el informe, la Alta Comisionada se refirió a la responsabilidad de la comunidad internacional de adoptar medidas para apremiar a los Estados a que actuaran de conformidad con el derecho internacional humanitario. Como conclusión, observó que "la falta de rendición de cuentas pone en riesgo la posibilidad de establecer una paz y seguridad sostenibles" e instó a que combatir la impunidad fuera "la principal prioridad" (*ibid.*, párr. 54).

71. La paradoja de la rendición de cuentas es tan llamativa como trágica. A sabiendas, la comunidad internacional, en innumerables ocasiones, ha votado a favor de resoluciones en los foros de las Naciones Unidas o ha aceptado informes públicos de comisiones de investigación independientes y altos funcionarios de las Naciones Unidas en los que se ha reconocido la grave falta de rendición de cuentas, acompañada de la considerable impunidad que ha caracterizado al desarrollo israelí de una ocupación que dura ya cinco decenios. También ha demostrado un letargo extraordinario respecto de hacer valer lo que sus propias leyes y decisiones, sus obligaciones humanitarias vinculantes y sus precedentes políticos le apremiarían a hacer. Por tanto, es necesario preguntarse si no queda otro remedio que aceptar que, en el caso de esta ocupación, el derecho internacional está más cerca del poder que de la justicia.

C. Contramedidas como remedio a la impunidad

72. Las contramedidas son un instrumento legítimo y eficaz que se usa con frecuencia en la política y diplomacia internacionales para apremiar a Estados y organizaciones recalcitrantes a que cumplan el derecho internacional y pongan fin a los considerables daños que están infligiendo a otros. El uso de contramedidas tiene por objeto responder a un hecho ilícito intencional anterior, y no ser una forma de castigo o represalia por una conducta ilícita. Las contramedidas deben ir dirigidas contra el Estado infractor, deberían ser reversibles si el Estado modifica considerablemente su conducta, han de respetar la Carta (incluidas todas las obligaciones humanitarias y en materia de derechos humanos) y deben ser proporcionales y eficaces[87]. En caso de que un Estado o una organización cometan un incumplimiento grave de una obligación debida a la comunidad internacional, los demás Estados no solo tienen el poder, sino también la obligación de emprender contramedidas. Entre los incumplimientos graves, se incluirían contravenciones de las normas imperativas de derecho internacional, entre ellas violaciones graves del derecho internacional humanitario, muchas de las cuales son generalizadas en el Territorio Palestino Ocupado.

73. Algunas de las contramedidas utilizadas con frecuencia en el mundo moderno son las siguientes: a) gestiones diplomáticas y declaraciones públicas; b) sanciones diplomáticas; c) sanciones comerciales; d) reducción o suspensión de cooperación y ayuda; e) sanciones económicas y financieras; f) prohibiciones de vuelos; g) embargos de armas; y h) restricciones a los viajes. En años recientes se han aplicado contramedidas para promover la democracia y los derechos humanos, fomentar el estado de derecho, oponerse a anexiones y agresiones, combatir el terrorismo, hacer frente a amenazas a la paz y la seguridad internacionales, remediar crisis humanitarias graves, proteger a minorías vulnerables y poner fin a conflictos y guerras civiles.

74. Los académicos han definido tres propósitos principales para las contramedidas y sanciones: a) forzar al Estado o la organización en cuestión a que modifique su conducta; b) impedir que el Estado o la organización en cuestión realice una actividad prohibida; y c) señalar o denunciar al Estado o la organización en cuestión por sus violaciones de leyes o normas internacionales. Se ha descubierto que las contramedidas y sanciones resultan especialmente eficaces en los siguientes casos[88]:

- **Cuando se dirigen a aliados y socios comerciales cercanos**. Estos Estados tienen más que perder que aquellos con relaciones limitadas o conflictivas. Esto refleja la voluntad de los Estados que forman parte de una alianza amplia de ceder ante la presión de sus aliados, dada la importancia de esa relación.
- **Las democracias responden mejor a las contramedidas que las autocracias**. Los dirigentes democráticos tienen que prestar más atención a la opinión pública interna y las instituciones nacionales independientes, que suelen valorar unas buenas relaciones internacionales.
- **Las sanciones con las máximas repercusiones funcionan mejor**. Si el objetivo es cambiar políticas de conducta, los elevados costos económicos impuestos por las contramedidas o sanciones dan el mejor resultado. Las sanciones de menor impacto pueden funcionar bien como indicadores iniciales, pero es necesario intensificarlas rápidamente si no modifican la conducta a la que van dirigidas.

[87] Véase, en general, Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Nueva York, Cambridge University Press, 2007).

[88] Gary Clyde Hufbauer *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3ª ed. (Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics, 2007).

- **Una cooperación internacional apreciable es importante, pero no es siempre garantía de éxito**. La cooperación de una organización internacional de la que formen parte la alianza de países y el Estado en cuestión aumenta las probabilidades de obtener resultados.
- **La elección de las contramedidas adecuadas es esencial**. No vale cualquier sanción. Comprender los puntos de presión sensibles del Estado o la organización en cuestión es esencial para lograr resultados.
- **Los propósitos de las sanciones deberían estar bien articulados**, lo que permitiría lograr un mayor apoyo de la opinión pública, aclarar qué contramedidas deberían usarse y explicar si se ha logrado el éxito o es necesario realizar cambios.

75. En su comentario de 2016 sobre los Convenios de Ginebra, el CICR ofreció una lista no exhaustiva de medidas que las Altas Partes Contratantes podrían adoptar individual o colectivamente para hacer respetar el derecho internacional humanitario[89]:

- Abordar las cuestiones de cumplimiento en el contexto de un diálogo diplomático
- Ejercer presión diplomática por medio de protestas confidenciales o denuncias públicas
- Condicionar operaciones conjuntas al cumplimiento por un miembro de la coalición de las obligaciones que le incumben en virtud de los Convenios o planear operaciones conjuntas para prevenir esas violaciones
- Intervenir directamente con los mandos en caso de violaciones por parte de un miembro de la coalición, como un ataque ilegal inminente contra civiles
- Cuando proceda, remitir una situación a la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta
- Solicitar la celebración de una reunión de las Altas Partes Contratantes
- Aplicar medidas de retorsión, como interrumpir negociaciones en curso o negarse a ratificar acuerdos ya firmados, no renovar privilegios comerciales y reducir o suspender ayuda pública voluntaria
- Adoptar contramedidas lícitas, como embargos de armas, restricciones comerciales y financieras, prohibiciones de vuelos y la reducción o suspensión de acuerdos de ayuda y cooperación
- Condicionar, limitar o rechazar transferencias de armas
- Remitir la cuestión a un organismo internacional pertinente, como el Consejo de Seguridad o la Asamblea General
- Cuando sea procedente, remitir una cuestión concreta a la Corte Internacional de Justicia u otro organismo para la solución de controversias
- Recurrir a medidas penales para reprimir violaciones del derecho humanitario
- Respaldar las iniciativas nacionales e internacionales encaminadas a llevar ante la justicia a los presuntos autores de violaciones graves del derecho internacional humanitario

[89] Véase https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId =72239588AFA66200C1257F7D00367DBD#_Toc452378926, párr. 181.

76. Puede decirse mucho más sobre la serie de contramedidas adecuadas que la comunidad internacional tiene a su disposición para asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad respecto de la ocupación israelí. El Relator Especial no descarta la posibilidad de tratar esta cuestión más ampliamente en un informe posterior. Por el momento, basta decir que la comunidad internacional posee amplias facultades para lograr una solución positiva, duradera y justa a la ocupación. Sin duda, no se pondrá fin a ella si la comunidad internacional no actúa de forma decisiva en pro del derecho internacional y sus valores comunes a fin de apremiar a Israel a que cumpla sus obligaciones. Como Hagai El-Ad, Director Ejecutivo de Betselem, una importante organización israelí de derechos humanos, declaró ante el Consejo de Seguridad en 2016: "Israel no dejará de ser un opresor simplemente porque un día se levante y se dé cuenta de la brutalidad de sus políticas … Necesitamos su ayuda"[90].

IV. Conclusión

77. En el mundo moderno, no ha habido ninguna otra ocupación que se haya llevado a cabo con una comunidad internacional más alerta a sus numerosas violaciones graves del derecho internacional, más informada de la intención obvia y bien señalada del ocupante de anexionar el territorio ocupado y establecer soberanía permanente, más conocedora del grado de sufrimiento y desposeimiento padecido por la población protegida bajo el régimen de ocupación y, sin embargo, menos dispuesta a reaccionar a las pruebas abrumadoras que tiene ante sí y utilizar los numerosos instrumentos jurídicos y políticos tangibles de los que dispone para poner fin a la injusticia.

78. Una comunidad internacional que se tomara seriamente sus responsabilidades jurídicas de hacer frente y poner fin a hechos internacionalmente ilícitos habría llegado a la conclusión hacía mucho tiempo que Israel, la Potencia ocupante, no deseaba genuinamente poner fin de la ocupación. Habría extraído las lecciones necesarias de las muchas resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General incumplidas, la excesiva duración de la ocupación, los innumerables hechos consumados sobre el terreno y las rondas de negociación sin sentido. Habría descubierto que, sin una intervención internacional decisiva, el *statu quo* de esta ocupación y anexión podría mantenerse indefinidamente debido al enorme desequilibrio de poder sobre el terreno. Aceptaría que su deber no era vigilar la gestión de la ocupación, sino ponerle fin. Esa comunidad internacional adoptaría las medidas que fuesen prudentes y necesarias para elaborar de manera colectiva una lista de contramedidas eficaces, adecuadas y proporcionales a las circunstancias. Si la Potencia ocupante no reaccionara, la comunidad internacional aplicaría e intensificaría una serie de contramedidas específicas hasta lograr el cumplimiento. Sería consciente de que, con la adopción de medidas audaces y la determinación por hacer valer la rendición de cuentas en esas circunstancias, era muy poco probable que, en el futuro, hubiera otro ocupante obstinado dispuesto a poner a prueba su determinación.

V. Recomendaciones

79. **El Relator Especial recomienda que el Gobierno de Israel cumpla plenamente las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional y que ponga fin por completo a los 52 años de ocupación en un plazo razonable de tiempo y facilite la libre determinación del pueblo palestino**.

[90] Hagai El-Ad, Director Ejecutivo de Betselem, declaración ante el Consejo de Seguridad, 18 de octubre de 2018.

80. **El Relator recomienda que la comunidad internacional:**

a) De conformidad con el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra, los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y el Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, adopte todas las medidas, incluidas contramedidas y sanciones, necesarias para hacer que Israel, y todas las demás partes pertinentes, respeten las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para poner fin a la ocupación;

b) Exija a Israel que se adhiera a las normas internacionales que todos los Estados están obligados a obedecer;

c) Exija responsabilidades a los altos funcionarios políticos y oficiales militares israelíes que violen gravemente el derecho internacional en el Territorio Palestino Ocupado;

d) Apruebe la recomendación del ex Alto Comisionado para los Derechos Humanos emitida en junio de 2017. La Asamblea General debería ejercitar las facultades que le confiere el Artículo 96 *a*) de la Carta de las Naciones Unidas para solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre la obligación jurídica de Israel de poner fin a la ocupación y las obligaciones jurídicas y facultades de la comunidad internacional para asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad;

e) Encargue la realización de un estudio de las Naciones Unidas sobre la legalidad de la anexión y la continua ocupación israelí del territorio palestino.