



Asamblea General

Distr. general
22 de octubre de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 del programa (b)

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

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 con el propósito de incluir información sobre los acontecimientos más recientes.



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 tercer 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 junio de 2018. 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 analiza en detalle la cuestión de la anexión y examina los marcos jurídicos pertinentes, así como la situación en el Territorio Palestino Ocupado, en particular en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental.

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 24 de abril de 2018. En el momento de redactar el presente informe no se había recibido respuesta alguna del Gobierno israelí al respecto. 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. Asimismo, destaca la importancia de acceder al Territorio Palestino Ocupado para poder entender las realidades fundamentales de la situación de los derechos humanos en ese territorio. La continua falta de cooperación de Israel con el mandato es muy preocupante, además de contraria a las obligaciones que le incumben como Estado Miembro de las Naciones Unidas.

3. El presente 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 junio de 2018. 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, en particular las personas procedentes de Gaza, de modo que las consultas con todas las personas y organizaciones con sede en Gaza se hicieron vía videoconferencia.

4. En su informe, el Relator Especial dedica especial atención a las obligaciones contraídas por Israel en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, tal como se establece en el mandato¹. El Relator insiste en que tales obligaciones no son exclusivas de Israel y exhorta a todos los agentes a garantizar el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de conformidad con sus obligaciones, 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 admiración y su apoyo a la labor fundamental que desempeñan las organizaciones de derechos humanos palestinas, israelíes e internacionales. Esa labor no solo es indispensable para que el Relator pueda cumplir

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

su mandato, sino también para la comunidad internacional en general. Es preciso reconocer las iniciativas de las organizaciones de derechos humanos que permiten contar con información exacta y completa sobre la situación en el Territorio Palestino Ocupado. Como se destaca en el informe del Relator presentado al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2017 (A/HRC/34/70), estas organizaciones se enfrentan a menudo a dificultades considerables para desempeñar su labor y, con el paso de los años, estos obstáculos no han hecho sino aumentar e intensificarse. El Relator exhorta a la comunidad internacional a que asegure el respeto y la protección de los derechos de quienes llevan a cabo esta difícil y en ocasiones peligrosa tarea, y a que condene cualquier intento por deslegitimar o desacreditar la labor que realizan dichas organizaciones.

II. La situación actual de los derechos humanos

7. Desde el anterior informe del Relator Especial a la Asamblea General (A/72/556), la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, especialmente en Gaza, no ha hecho sino empeorar. En la declaración pronunciada al término de su misión a la región en junio de 2018, el Relator señaló que, en su tercera visita desde que asumió su mandato, fue informado acerca de la desoladora situación que atraviesan los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado². Durante esta misión se plantearon varias cuestiones fundamentales, entre ellas la continua expansión y creación de asentamientos; la legislación propuesta para anexionar oficialmente partes de la Ribera Occidental; el posible traslado forzoso de las comunidades beduinas vulnerables; la continua existencia de un entorno coercitivo en muchas zonas de la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, que puede apreciarse en medidas tales como el establecimiento de puestos de control, los cierres, la revocación de permisos de residencia y las restricciones a la circulación; el incesante deterioro de casi todos los aspectos de la vida en Gaza; y el evidente uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes en Gaza, que se ha saldado con un gran número de víctimas mortales y heridos.

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 informe. Seguirá a este examen un análisis en profundidad sobre la cuestión de la anexión, en el que se abordarán tanto el marco jurídico aplicable como la situación actual del Territorio Palestino Ocupado.

Gaza

9. La situación humanitaria y de los derechos humanos en la Franja de Gaza sigue agravándose. La crisis de electricidad, que se intensificó el año pasado, apenas ha experimentado cambios, y restringe seriamente el acceso de los palestinos a la atención médica, la educación y los medios de subsistencia. Desde comienzos de 2018, los residentes de Gaza no han tenido más de seis horas de electricidad al día; la mayor parte del tiempo, apenas han tenido cuatro o cinco horas³. En meses recientes,

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit”, 29 de junio de 2018. Puede consultarse en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23298&LangID=E.

³ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, base de datos sobre suministro eléctrico en la Franja de Gaza, que puede consultarse en www.ochaopt.org/page/gaza-strip-electricity-supply.

las Naciones Unidas han hecho repetidos llamamientos para que se suministre combustible de emergencia a Gaza a fin de evitar una interrupción completa y catastrófica de los servicios básicos, sobre todo a raíz de las restricciones impuestas por Israel a la entrada de combustible en la zona⁴. Según los informes del Banco Mundial, la economía de Gaza se encuentra ahora mismo en “caída libre”, habiendo registrado su crecimiento una disminución del 6% en el primer trimestre de 2018; aunque se cita el bloqueo como el principal problema, también se mencionan otros factores que contribuyen a esta situación, entre ellos la notable disminución de los fondos del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y la decisión de la Autoridad Palestina de recortar los salarios en Gaza⁵.

Las manifestaciones y el uso de la fuerza

10. El 31 de marzo de 2018, bajo el lema de la Gran Marcha del Retorno, los palestinos de la Franja de Gaza empezaron a manifestarse a lo largo de la valla de Gaza para reivindicar el derecho a regresar a sus hogares y por que se ponga el fin al bloqueo. La población de Gaza está integrada en su mayoría por los palestinos que fueron expulsados por la fuerza de sus hogares y sus tierras desde 1948 en adelante. Durante 11 años, Gaza ha sido objeto de un amplio bloqueo terrestre, marítimo y aéreo, y muchos de sus residentes nunca han tenido la oportunidad de salir del territorio. El acceso a los servicios básicos de atención médica, la educación y los medios de subsistencia está considerablemente restringido. Los recortes sin precedentes en la financiación del OOPS, que presta diversos servicios, desde atención sanitaria hasta educación y protección, tendrán efectos devastadores para los residentes de Gaza⁶. Ante estas dificultades, un número variable de residentes de Gaza se concentran todos los viernes junto a la valla que separa Gaza de Israel desde el 30 de marzo para protestar contra esta situación.

11. En el momento de redactar este informe, más de 200 palestinos habían muerto a manos de las fuerzas de seguridad israelíes en Gaza, 150 de ellos en el curso de las manifestaciones. Entre los fallecidos se encontraban 38 niños. En un solo día, el 14 de mayo, perdieron la vida en esas manifestaciones 42 palestinos, entre ellos seis niños⁷. Además del elevado número de muertos, la cifra de heridos ha sido extremadamente alta, superando los 21.000 palestinos, de los cuales 5.300 han resultado heridos por munición real. Otras lesiones han sido provocadas, entre otras

⁴ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Funding for emergency fuel needed immediately to avoid catastrophic breakdown in essential services”, 5 de septiembre de 2018, que puede consultarse en www.ochaopt.org/content/funding-emergency-fuel-needed-immediately-avoid-catastrophic-breakdown-essential-services; y “Entry of emergency fuel urgently needed to avoid closure of hospitals and overflow of sewage in Gaza streets”, 8 de agosto de 2018, disponible en <https://www.ochaopt.org/content/entry-emergency-fuel-urgently-needed-avoid-closure-hospitals-and-overflow-sewage-gaza>.

⁵ Banco Mundial, “Cash-strapped Gaza and an economy in collapse put Palestinian basic needs at risk”, comunicado de prensa, 25 de septiembre de 2018. Puede consultarse en www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/25/cash-strapped-gaza-and-an-economy-in-collapse-put-palestinian-basic-needs-at-risk.

⁶ Stéphane Dujarric, Portavoz del Secretario General, declaración en nombre del Secretario General relativa al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, 31 de agosto de 2018. Puede consultarse en www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-08-31/statement-attributable-spokesman-secretary-general-unrwa.

⁷ Jamie McGoldrick, Coordinador de Asuntos Humanitarios para el Territorio Palestino Ocupado, declaración sobre las bajas registradas entre los palestinos de la Franja de Gaza, 29 de septiembre de 2018. Puede consultarse en www.ochaopt.org/content/statement-humanitarian-coordinator-occupied-palestinian-territory-mr-jamie-mcgoldrick y <https://www.ochaopt.org/content/fifty-five-palestinians-killed-and-thousands-injured-gaza>.

cosas, por la inhalación de gas lacrimógeno y balas de metal recubiertas de goma. Durante el período que abarca el informe, también murió un ciudadano israelí y otros 37 resultaron heridos⁸. Las manifestaciones se suceden constantemente y la cifra de muertos y heridos sigue aumentando; por ejemplo, el 28 de septiembre de 2018, siete palestinos, incluidos dos niños, murieron a manos de las fuerzas de seguridad israelíes⁹. Es preciso insistir en las repercusiones negativas que tiene esta situación en los niños, y en el hecho de que, pese a los llamamientos de la comunidad internacional para que se respeten los derechos de los niños, siguen registrándose muertos y heridos entre la población infantil¹⁰.

12. Aunque las manifestaciones han sido en su mayor parte de carácter pacífico, se han registrado incidentes protagonizados por palestinos que han arrojado cócteles molotov en la frontera o lanzado cometas en llamas sobre territorio israelí, provocando incendios en terrenos de labranza. Al parecer, los manifestantes han intentado atravesar la valla que separa Gaza de Israel. Cualquier acto de violencia es deplorable y debe ser condenado. No obstante, las serias preocupaciones que suscita la respuesta de Israel a las manifestaciones no se disipan por el hecho de que algunos manifestantes hayan podido recurrir también a la violencia¹¹. De conformidad con el marco jurídico aplicable, la prueba no radica en el uso de la violencia, sino en que la vida de un agente del orden público se vea amenazada de forma inminente o no. Como señaló la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, cuesta entender por qué habrían de sentirse amenazadas de tal manera unas fuerzas de seguridad que están muy protegidas y ocupan posiciones defensivas ante la quema de neumáticos o el lanzamiento de piedras, e incluso de cócteles molotov, desde una distancia considerable¹².

13. El Gobierno israelí ha calificado las manifestaciones de “campana de confrontación” orquestada por Hamás y ha responsabilizado a esta organización de las muertes de palestinos causadas por las fuerzas israelíes¹³. Además, ha vinculado la situación actual en Gaza a la escalada de la violencia vivida anteriormente en la Ribera Occidental, que comenzó en octubre de 2015 y duró varios meses, calificando

⁸ Para consultar las cifras que se mencionan en este párrafo, véase Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Humanitarian snapshot: casualties in the context of demonstrations and hostilities in Gaza”, del 30 de marzo al 4 de octubre de 2018, disponible en www.ochaopt.org/content/humanitarian-snapshot-casualties-context-demonstrations-and-hostilities-gaza-30-march-4.

⁹ McGoldrick, declaración sobre las bajas sufridas por los palestinos en la Franja de Gaza.

¹⁰ Jamie McGoldrick, Coordinador de Asuntos Humanitarios para el Territorio Palestino Ocupado, James Heenan, Jefe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Territorio Palestino Ocupado, y Genevieve Boutin, Representante Especial del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en el Estado de Palestina, “Children’s rights must be put first”, comunicado de prensa conjunto, 1 de agosto de 2018. Puede consultarse en www.ochaopt.org/content/children-s-rights-must-be-put-first.

¹¹ Sari Bashi, “Don’t blame Hamas for the Gaza bloodshed”, Human Rights Watch, 22 de mayo de 2018. Puede consultarse en www.hrw.org/news/2018/05/22/dont-blame-hamas-gaza-bloodshed.

¹² ACNUDH, “Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says”, 27 de abril de 2018. Puede consultarse en: <https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E>.

¹³ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, “Hamas launches confrontation campaign on Israel’s border”, 6 de abril de 2018. Puede consultarse en <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Issues/Pages/Hamas-launches-confrontation-campaign-on-Israel-s-border.aspx>; y Noa Landau, “Netanyahu on Gaza protesters: Israel tried non-lethal methods, but Hamas wants them to die”, *Haaretz*, 7 de junio de 2018, disponible en www.haaretz.com/israel-news/netanyahu-on-gaza-protesters-hamas-wants-them-to-die-1.6156392.

de “ola de terror” el período transcurrido desde 2015¹⁴. El Relator Especial observa que, en efecto, muchas de las preocupaciones expuestas en su informe de 2016 a la Asamblea General (A/71/554), que abordaba entre otras cosas el recrudecimiento de la violencia en la Ribera Occidental, no han hecho más que agravarse, en particular las concernientes al evidente uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades israelíes. Como se indicaba en dicho informe, en un período de aproximadamente un año, más de 230 palestinos resultaron muertos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, en manifestaciones y en ataques o presuntos ataques de palestinos contra israelíes (véase A/71/554, párrs. 9 a 14). En los últimos meses, se ha registrado también una elevada cifra de muertos y un número extremadamente alto de heridos entre los palestinos en Gaza a manos de las fuerzas israelíes. El uso de fuerza letal para responder a las manifestaciones es claramente incompatible con el derecho de los derechos humanos y valores internacionales consagrados como la libertad de expresión, reunión y asociación.

14. Según los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley, las armas y la fuerza letal deberían emplearse únicamente como último recurso y en caso de amenaza inminente de muerte o heridas graves. Los Principios tienen en este caso un carácter informativo, dado que las fuerzas israelíes apostadas a lo largo de la valla entre Israel y Gaza actúan en calidad de agentes del orden público. Los manifestantes palestinos se enfrentan a unas fuerzas de seguridad israelíes fuertemente armadas y pertrechadas, que ocupan posiciones defensivas a menudo situadas a centenares de metros de distancia. A juzgar por el gran número de pruebas recabadas por diversas organizaciones de derechos humanos y revisadas por el Relator Especial, aun en aquellos casos en que los palestinos han lanzado piedras y cócteles molotov o se han acercado a los soldados israelíes, la mayoría de estos incidentes no parecían representar una amenaza verosímil para la vida ni un riesgo de lesiones graves a unas fuerzas israelíes fuertemente armadas que justificase el uso de fuerza letal conforme a las disposiciones pertinentes del derecho de los derechos humanos¹⁵. De hecho, la mayoría de las personas fallecidas al parecer no estaban armadas y recibieron disparos con munición real en la espalda, la cabeza o el pecho.

15. Y, lo que es más preocupante, el 31 de marzo, día en que dieron comienzo las manifestaciones, la cuenta oficial del Portavoz de las Fuerzas de Defensa de Israel en la red social Twitter publicó, para luego eliminarlo, el siguiente mensaje: “La respuesta fue en todo momento controlada; la reacción fue precisa y proporcionada, y sabemos dónde fue a parar cada una de las balas”¹⁶. Cabe señalar que, en el contexto de una ocupación como la de Gaza, las muertes provocadas por el uso ilícito de la fuerza pueden constituir homicidios intencionales, una infracción grave del artículo 147 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles

¹⁴ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, “Wave of terror 2015–2018”, 17 de octubre de 2018. Puede consultarse en <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Palestinian/Pages/Wave-of-terror-October-2015.aspx>.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, “Israel: Gaza killings unlawful, calculated”, 3 de abril de 2018. Puede consultarse en www.hrw.org/news/2018/04/03/israel-gaza-killings-unlawful-calculated; Betsalem, “If the heart be not callous, on the unlawful shooting of unarmed demonstrators in Gaza”, documento de posición, abril de 2018, disponible en www.btselem.org/publications/summaries/201804_if_the_heart_be_not_callous; Centro de Derechos Humanos Al-Mezan, “Child killed and 112 protesters injured on the 16th Friday of demonstrations”, comunicado de prensa, 15 de julio de 2018, disponible en www.mezan.org/en/post/23073/Child+Killed+and+112+Protesters+Injured+on+the+16th+Friday+of+Demonstrations.

¹⁶ Hazem Balousha y Oliver Holmes, “The Gaza Strip mourns its dead after protest is met with bullets”, *The Guardian*, 31 de marzo de 2018. Puede consultarse en www.theguardian.com/world/2018/mar/31/weary-angry-gazans-bury-dead-after-deadly-border-conflict.

en Tiempo de Guerra (el Cuarto Convenio de Ginebra). Las violaciones graves de los Convenios de Ginebra se consideran crímenes de guerra con arreglo al artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional¹⁷.

Las restricciones de acceso y circulación en el contexto de las manifestaciones

16. Además del uso de la fuerza, Israel ha respondido a las manifestaciones imponiendo restricciones al acceso y la circulación, lo que ha tenido considerables repercusiones negativas para los residentes de Gaza. Como puse de relieve en mi informe al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2018 (véase [A/HRC/37/75](#), párrs. 36 a 60), los residentes de Gaza se enfrentan a problemas graves en lo que respecta a su derecho a la salud a consecuencia del deterioro de las infraestructuras en Gaza ocasionado por 11 años de bloqueo y cierre por parte de Israel y de la imposibilidad de salir de Gaza para recibir tratamiento médico debido a la denegación de los permisos necesarios o a retrasos en su tramitación. Estos problemas siguen existiendo hoy en día, y la situación no ha hecho sino agravarse con el aumento de la necesidad de recursos asociado al gran número de heridos en las manifestaciones. En junio de 2018, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Organización Mundial de la Salud alertaron acerca de la situación desesperada que atravesaba el sector sanitario en Gaza, citando el desabastecimiento de electricidad, los recortes salariales aplicados a los funcionarios del Gobierno y la escasez de medicamentos esenciales como problemas fundamentales que han debilitado a este sector en años y meses recientes¹⁸. Además del elevado número de heridos, el complejo tratamiento que requieren las heridas de bala ha sido un problema clave que afectará a largo plazo a la recuperación de muchos pacientes¹⁹.

17. Dados el volumen de pacientes y la complejidad de sus necesidades, muchas personas han requerido una atención médica que no pueden recibir en Gaza. Sin embargo, resultan especialmente preocupantes las dificultades para obtener permisos o para recibirlos a tiempo. A menudo es indispensable tratar rápidamente a los heridos por arma de fuego si se quiere evitar la amputación. En un caso concreto, se denegó el permiso de salida a dos heridos de 17 y 20 años, que en ambos casos se vieron obligados a sufrir la amputación de una pierna. El motivo aducido por las autoridades israelíes para denegarles el permiso fue que ambos jóvenes habían tomado parte en las manifestaciones²⁰. El 8 de abril, las organizaciones de derechos humanos Adalah y Al Mezan elevaron una petición al Tribunal Superior de Justicia de Israel en nombre de los pacientes. Ambos pacientes sufrieron las amputaciones mientras esperaban que el Tribunal dictara el fallo. El 16 de abril, el Tribunal decidió que debía autorizarse a

¹⁷ Véase también Fatour Bensouda, Fiscal de la Corte Penal Internacional, declaración relativa al empeoramiento de la situación en Gaza, 8 de abril de 2018, disponible en www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180408-otp-stat. La Fiscal afirmó que “la violencia dirigida contra la población civil, en situaciones como la que se vive actualmente en Gaza, puede constituir un delito en virtud del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (...) al igual que el uso de civiles como escudos humanos con objeto de protegerse durante las operaciones militares”.

¹⁸ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Gaza’s health sector struggles to cope with massive influx of casualties amid pervasive shortages”, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, mayo de 2018. Puede consultarse en www.ochaopt.org/content/gaza-s-health-sector-struggles-cope-massive-influx-casualties-amid-pervasive-shortages.

¹⁹ Médicos Sin Fronteras, “Gaza: a los cientos de heridos tras la “Marcha del Retorno” les espera un largo sufrimiento”, 10 de agosto de 2018. Puede consultarse en www.msf.es/actualidad/territorios-palestinos-ocupados/gaza-los-cientos-heridos-la-marcha-del-retorno-les-espera.

²⁰ Jack Khoury, “Israel denied passage for medical treatment to two Palestinians who protested in Gaza – and their legs were amputated”, *Haaretz*, 12 de abril de 2018. Puede consultarse en www.haaretz.com/israel-news/two-gazan-protesters-legs-amputated-after-israel-denies-entry-1.5993161.

uno de los hombres, Yousef Al-Kronz, a salir de Gaza para someterse a otro procedimiento, dado el riesgo que corría de sufrir la amputación de la otra pierna²¹. La denegación de acceso al tratamiento médico no tiene justificación posible y contraviene las obligaciones de Israel con arreglo al derecho de los derechos humanos y como Potencia ocupante en virtud del derecho internacional humanitario.

18. Además de las restricciones impuestas a los viajes de particulares, Israel ha restringido en los últimos meses la entrada de bienes esenciales en Gaza. Las autoridades israelíes han dejado claro que estas medidas se han adoptado en respuesta a las cometas incendiarias lanzadas hacia territorio israelí, que han ocasionado daños considerables a los cultivos en ese país²². Tales medidas han dado lugar, entre otras cosas, a una importante escasez de combustible de emergencia. Como se ha señalado anteriormente, las Naciones Unidas han advertido en repetidas ocasiones sobre la posibilidad de que se produzca un colapso total de los servicios básicos si se prohíbe la entrada de combustible en Gaza. El hecho de que las condiciones en que vive toda la población de Gaza pudieran deteriorarse aún más debido a los actos de unas pocas personas podría interpretarse como un castigo colectivo, prohibido en virtud del artículo 33 del Cuarto Convenio de Ginebra.

La rendición de cuentas

19. Al comienzo de las manifestaciones, el Secretario General pidió que este tipo de incidentes se investigara de manera independiente y transparente²³. A esta petición se han sumado en numerosas ocasiones la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y varios titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, entre ellos el Relator Especial²⁴. Dada la importancia de rendir cuentas en cualquier iniciativa dirigida a lograr la paz e impedir futuras infracciones del derecho internacional, el Relator Especial celebra la decisión aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución S-28/1 de enviar una comisión de investigación independiente como herramienta fundamental para erradicar la impunidad y ofrecer una reparación a las víctimas más efectiva que hasta la fecha.

20. En dicha resolución, el Consejo anunciaba su decisión de enviar esa comisión, “observando que Israel, de manera sistemática, no lleva a cabo investigaciones genuinas de forma imparcial, independiente, inmediata y efectiva, como exige el derecho internacional, de la violencia y los delitos cometidos contra palestinos por

²¹ Centro de Derechos Humanos Al-Mezan, “Israel Supreme Court rules on Adalah-Al Mezan petition: Israel must let Palestinian youth wounded by Israeli gunfire at protests leave Gaza for urgent care”, comunicado de prensa, 16 de abril de 2018. Puede consultarse en www.mezan.org/en/post/22707.

²² BBC, “Israel closes main Gaza goods crossing in response to arson attacks”, 10 de julio de 2018. Puede consultarse en www.bbc.com/news/world-middle-east-44777297.

²³ Farhan Haq, Portavoz Adjunto del Secretario General, declaración en nombre del Secretario General sobre la situación en Gaza, 30 de marzo de 2018. Puede consultarse en www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-situation-gaza.

²⁴ ACNUDH, “UN human rights experts condemn killings of Palestinians near Gaza fence by Israeli security forces”, 17 de abril de 2018. “UN rights experts condemn Israel’s response to Palestinian protests in Gaza”, 6 de abril de 2018; “UN rights experts condemn Israel’s response to Palestinian protests in Gaza”, 17 de abril de 2018; “Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says”, 27 de abril de 2018. Pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22950, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22924, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22925&LangID=E, y www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E, respectivamente.

las fuerzas ocupantes, ni establece responsabilidades judiciales por sus acciones en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental”.

21. En abril de 2018, Avigdor Lieberman, Ministro de Defensa israelí, declaró que no se abriría ninguna investigación sobre las muertes ocurridas en la frontera de Gaza²⁵. Posteriormente, en el mes de agosto, el General de Brigada Sharon Afek decidió abrir una investigación para esclarecer la muerte de dos jóvenes palestinos: uno de 15 años que, según el material audiovisual disponible, recibió un disparo por la espalda en las proximidades de la valla en el mes de marzo; y otro de 18 años que recibió un disparo en julio durante las manifestaciones cerca de la valla.

22. En abril, varias organizaciones de derechos humanos israelíes y palestinas elevaron dos peticiones al Tribunal Superior de Israel para que este evaluara la legalidad de las normas sobre la orden de abrir fuego de las Fuerzas de Defensa de Israel²⁶. En mayo, el Tribunal emitió su fallo, fundamentado en gran medida en el análisis de los hechos efectuado por el Estado y, sin examinar las reglas de enfrentamiento de las Fuerzas de Defensa de Israel, remitió las cuestiones de carácter jurídico al mecanismo de investigación interno de dichas Fuerzas²⁷. El fallo del Tribunal Superior ha generado serias dudas, especialmente entre los juristas, acerca de la permisividad del examen judicial sobre la conducta del Ejército israelí, pues parece dar por buenos los argumentos esgrimidos por el Estado para justificar el posible uso de fuerza letal contra manifestantes que no representan ningún riesgo de muerte o lesiones graves²⁸. Esto suscita además dudas sobre si es posible garantizar la rendición de cuentas en la justicia militar.

23. La existencia de un sistema que permite elevar peticiones al Fiscal General Militar, aun siendo necesaria, no basta para garantizar la rendición de cuentas. Es preciso también disponer de pruebas de que el propio sistema funciona de manera independiente, imparcial y transparente, de conformidad con las normas internacionales. Haciéndose eco de la opinión de la Alta Comisionada, el Relator observa que el hecho de que el Fiscal General Militar no abra investigaciones socava los esfuerzos actuales y futuros para lograr la rendición de cuentas por esos incidentes concretos “al crear la idea errónea de que el sistema de justicia militar se ocupa de forma eficaz de los casos” (véase A/HRC/37/41, párr. 14).

²⁵ Loveday Morris y Hazem Balousha, “No inquiry into Gaza border deaths, says Israeli defense minister”, *Washington Post*, 1 de abril de 2018. Puede consultarse en www.washingtonpost.com/world/middle_east/no-inquiry-into-gaza-border-deaths-says-israeli-defense-minister/2018/04/01/f2562ca2-352d-11e8-b6bd-0084a1666987_story.html?utm_term=.cdab7561d170.

²⁶ Adalah, “Adalah and Al Mezan petition supreme court: order Israeli army to stop using snipers, live ammunition against Gaza protests”, 24 de abril de 2018, disponible en www.adalah.org/en/content/view/9488; Gisha, “HCJ petition: revoke open-fire regulation permitting live fire on demonstrators not endangering human life”, 15 de abril de 2018, disponible en <http://gisha.org/updates/8804>; y Yesh Din, “HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence”, 15 de abril de 2018, disponible en www.yesh-din.org/en/hcj-petition-revoke-rules-engagement-permitting-live-fire-non-dangerous-demonstrators-near-gaza-fence/.

²⁷ Yesh Din, “HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence”.

²⁸ Véase, por ejemplo, Eliav Liebllich, “Collectivizing threat: an analysis of Israel’s legal claim for resort to force on the Gaza border”, *Just Security*, 16 de mayo de 2018, disponible en www.justsecurity.org/56346/collectivizing-threat-analysis-israels-legal-claims-resort-force-gaza-border/; y Elena Chachko y Yuval Shany, “The Supreme Court of Israel dismisses a petition against Gaza rules of engagement”, *Law Fare*, 26 de mayo de 2018, disponible en www.lawfareblog.com/supreme-court-israel-dismisses-petition-against-gaza-rules-engagement.

III. La anexión

24. La anexión de territorios está estrictamente prohibida en el derecho internacional moderno. De hecho, esta prohibición ha pasado a ser una norma de *ius cogens* con arreglo al derecho internacional, lo que significa que ha sido aceptada por la comunidad internacional como un principio fundamental del derecho, y como tal no admite excepciones ni se puede derogar²⁹. En la actualidad, la conquista y la anexión de territorios se consideran flagelos intolerables propios de épocas oscurantistas, porque invariablemente dan lugar a guerras devastadoras, inestabilidad política, ruina económica, discriminación sistemática y sufrimiento humano generalizado³⁰. Aunque la anexión es una práctica que todavía no se ha erradicado por completo en el mundo moderno, su incidencia es mucho menor desde la creación de las Naciones Unidas, porque en muchos casos la comunidad internacional se niega a reconocer la validez de estas reivindicaciones.

25. Sin embargo, la anexión sigue siendo una cuestión candente en el conflicto israelo-palestino. Israel, la Potencia ocupante, se ha anexionado oficialmente en dos ocasiones el territorio ocupado bajo su control: Jerusalén Oriental (en 1967 y 1980) y los altos del Golán en Siria (en 1981)³¹. Su negativa a renunciar a estos dos territorios ante la condena generalizada de la comunidad internacional ha contribuido a la inestabilidad en la región y ha socavado gravemente la eficacia del derecho internacional. Por otra parte, durante los años de la ocupación transcurridos desde la guerra de junio de 1967, Israel no ha dejado de afianzar su anexión *de facto* de la Ribera Occidental imponiendo de manera intencionada cambios irreversibles en los territorios ocupados que están prescritos por el derecho humanitario internacional: el establecimiento de 230 asentamientos con más de 400.000 colonos israelíes; el encierro físico y político de los 2,6 millones de palestinos que viven en la Ribera Occidental; la ampliación del ámbito de aplicación de las leyes israelíes a la Ribera Occidental y la creación de un régimen jurídico discriminatorio; el acceso desigual de los palestinos de la Ribera Occidental ocupada a los recursos naturales, los servicios sociales, la propiedad y la tierra; y las declaraciones explícitas formuladas por un amplio círculo de veteranos dirigentes políticos israelíes en defensa de la anexión oficial de algunas partes o la totalidad de la Ribera Occidental. Estas tendencias anexionistas no han dejado de intensificarse en los dos últimos años. En palabras de un abogado israelí especializado en derechos humanos: “[El Gobierno de Israel] se está apartando poco a poco de la idea de que la ocupación tiene un carácter temporal y pasando por alto cualquier obligación de negociar con los palestinos. Su propósito es evidente: crear un único Estado habitado por dos pueblos, de los cuales solo uno tiene la ciudadanía y goza de derechos civiles”³².

26. Por consiguiente, el objetivo de la segunda mitad del informe es analizar las tendencias en la anexión *de iure* de Jerusalén Oriental por parte de Israel y su anexión *de facto* de la Ribera Occidental, la incompatibilidad de estos actos con las normas jurídicas internacionales y la forma en que con ellos se priva al pueblo palestino de su derecho a la libre determinación.

²⁹ Rainer Hofmann, “Annexation”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2013), párrs. 21 y 38.

³⁰ Robert Yewdall Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (Manchester, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Manchester University Press, 1963, 2017).

³¹ El Consejo de Seguridad ha condenado estas anexiones *de iure* en sus resoluciones 478 (1980) y 497 (1981).

³² Michael Sfard, “Israel and annexation by lawfare”, *The New York Review of Books*, 10 de abril de 2018. Puede consultarse en www.nybooks.com/daily/2018/04/10/israel-and-annexation-by-lawfare/.

A. La anexión en el derecho internacional moderno

27. A partir de 1945, tras la amarga experiencia de varios decenios de guerras mundiales alimentadas por ambiciones expansionistas, la comunidad internacional decidió prohibir la guerra, la conquista y la anexión como instrumentos de la política nacional. En el Artículo 2, párrafos 3 y 4, de la Carta de las Naciones Unidas se exige a los Estados Miembros de la Organización que arreglen sus controversias por medios pacíficos, con el corolario de que la anexión ha pasado a ser ilegal³³. De conformidad con la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (la Declaración sobre las Relaciones de Amistad), aprobada por unanimidad por la Asamblea General en 1970, no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial o ventaja especial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza. Desde 1967, el Consejo de Seguridad ha afirmado expresamente la inadmisibilidad de la adquisición de territorio mediante la guerra o el uso de la fuerza al menos en ocho ocasiones³⁴. La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos también han secundado repetidas veces el principio de inadmisibilidad³⁵. La Corte Internacional de Justicia declaró en 2004 que este principio había alcanzado el rango de derecho internacional consuetudinario³⁶. Destacados juristas internacionales coinciden en términos generales en que la prohibición de la conquista y la anexión constituye uno de los fundamentos del derecho internacional moderno³⁷. La anexión es incompatible con los principios fundacionales del derecho en materia de ocupación, en virtud de los cuales la tenencia de la potencia ocupante tiene un carácter intrínsecamente temporal, y no permanente ni indefinido, y dicha potencia debe gobernar el territorio en calidad de administrador en beneficio de la población protegida bajo el régimen de ocupación, y no para servir a sus intereses expansionistas³⁸. La anexión vulnera además el derecho fundamental a la libre determinación, una obligación *erga omnes* en virtud del derecho internacional³⁹.

B. Eficacia de la prohibición

28. Recientemente, varios académicos han afirmado que la prohibición legal y diplomática de la conquista y la anexión ha limitado considerablemente la frecuencia de este tipo de actos en el período posterior a 1945. Entre 1816 y 1928, cuando se firmó el Tratado General de Renuncia a la Guerra como Instrumento de Política

³³ Hofmann, “Annexation”, párr. 14.

³⁴ La última es la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad.

³⁵ Más recientemente, en la resolución 72/14 de la Asamblea General y la resolución 37/36 del Consejo de Derechos Humanos.

³⁶ “Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el Territorio Palestino Ocupado”, opinión consultiva, *ICJ Reports 2004*, párr. 87.

³⁷ Por ejemplo, Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8ª ed. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2017), pág. 372 (“No se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza”); Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, pág. 56 (“El derecho ha dejado de contemplar la conquista como medio para reivindicar la soberanía de un territorio”).

³⁸ Orna Ben-Naftali, Michael Sfard y Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), pág. 399: “El marco normativo limita los poderes de la potencia ocupante en lo que respecta tanto a su ámbito de aplicación material como a su duración en el tiempo, prohibiendo a esta actuar con la intención de obtener resultados permanentes (...) la ocupación no confiere ningún derecho sobre el territorio; (...) que deberá administrarse como un fideicomiso; y (...) tendrá un carácter temporal”.

³⁹ “Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el Territorio Palestino Ocupado”, *ICJ Reports 2004*, párrs. 88 y 155.

Nacional (el Pacto Briand-Kellogg), hubo un promedio de 1,21 conquistas al año que dieron lugar a la apropiación de un promedio de 295.486 kilómetros cuadrados anuales. Entre 1928 y 1948, durante los años inmediatamente posteriores al Pacto, se apreció apenas un leve declive en el patrón de conquista y anexión: se registró un promedio de 1,15 conquistas y 240.739 kilómetros cuadrados apropiados al año. No obstante, a partir de 1948, con la emergencia de las Naciones Unidas y la consolidación de las prohibiciones previstas en el derecho internacional, se ha producido una drástica disminución de las conquistas (0,26 al año), que representan un promedio anual de 14.950 kilómetros cuadrados. Y, lo que es más importante, muchas de las conquistas y anexiones llevadas a cabo en época moderna no han gozado del reconocimiento de los Estados. Por lo tanto, aunque por medio de la guerra todavía se puede lograr alguna victoria militar, con ella no suelen conquistarse victorias duraderas en el plano jurídico⁴⁰.

C. La definición de la anexión *de facto*

29. La “anexión *de iure*” se reconoce ampliamente en el derecho internacional como la declaración oficial de un Estado para reivindicar la soberanía permanente sobre un territorio que ha adquirido por medio de la fuerza en perjuicio de otro Estado⁴¹. En cambio, la “anexión *de facto*” se ha empleado por lo general como término descriptivo para referirse a los actos de un Estado que pretende consolidar, a menudo con medidas indirectas y graduales, ciertas realidades legislativas, políticas, institucionales y demográficas con miras a reivindicar en el futuro la soberanía de un territorio adquirido por medio de la fuerza o la guerra y sin formular una declaración oficial de anexión.

30. Dado que existe un amplio consenso internacional en torno a la ilegalidad de la anexión, los Estados expansionistas que en tiempos modernos quieran anexionarse un territorio tienen un incentivo importante para ocultar sus verdaderos planes⁴². Por lo general, se esforzarán incansablemente por crear una serie de “hechos consumados” con los que sustentar su reivindicación de soberanía, al tiempo que pospondrán cualquier declaración oficial al respecto por temor a la reacción diplomática y política de la comunidad internacional. Teniendo esto en cuenta, el Relator Especial argumenta que, para que la prohibición de la anexión sea coherente y efectiva, sobre todo en el caso del territorio palestino ocupado, el derecho internacional, con sus principios liberales, también debe aplicar la prohibición absoluta de la anexión a las medidas graduales, y sin embargo sustantivas, que adopte cualquier Estado en violación del derecho humanitario internacional con miras a reivindicar en una fecha futura la soberanía de un territorio conquistado u ocupado⁴³.

31. Basándose en el razonamiento jurídico formulado por Omar Dajani, el Relator propone utilizar los siguientes factores para determinar si la anexión *de facto* por parte de un Estado ha alcanzado el punto de inflexión y constituye una anexión ilegal:

a) Control efectivo. El Estado ejerce el control efectivo de un territorio que ha adquirido por la fuerza en perjuicio de otro Estado⁴⁴;

⁴⁰ Oona Hathaway y Scott J. Shapiro, *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World* (New York: Simon and Schuster, 2017), cap. 13.

⁴¹ Hofmann, “Annexation”, párr. 1.

⁴² Omar M. Dajani, “Israel’s creeping annexation” (2017), *American Journal of International Law Unbound*, vol. 111, pág. 52.

⁴³ *Ibid.*, pág. 53: “(...) si bien es cierto que cualquier acto oficial de anexión constituye una prueba contundente de la intencionalidad, la ausencia del mismo no implica en ningún caso lo contrario”.

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 52, citando uno de los elementos de la prueba anterior en el derecho internacional que hacía referencia al momento en que se produce la anexión.

b) Ejercicios de soberanía. El Estado ha adoptado activamente medidas de carácter permanente que le permiten reivindicar la soberanía de una parte o la totalidad del territorio, o bien ha introducido cambios prohibidos en las leyes locales, como la aplicación de la legislación nacional en el territorio, la transformación demográfica o el traslado de poblaciones, la duración prolongada de la ocupación o la concesión de la ciudadanía⁴⁵;

c) Declaraciones de intenciones. Se refiere, entre otras, a las declaraciones formuladas por los principales dirigentes políticos o instituciones estatales que hacen alusión o son favorables a la anexión permanente de una parte o la totalidad del territorio ocupado⁴⁶.

d) Derecho internacional y disposiciones de la comunidad internacional. El Estado se ha negado a aplicar en el territorio el derecho internacional, incluido el derecho en materia de ocupación, o no está acatando las disposiciones de la comunidad internacional referidas a la condición presente y futura del territorio⁴⁷.

32. El objetivo de la prueba mencionada es determinar si, en vista de los hechos que caracterizan a cada conquista u ocupación concreta, el Estado ha mostrado un patrón de comportamiento que se ajuste lo suficiente al concepto de anexión y sea incompatible con el derecho a la libre determinación y los principios fundamentales de la ocupación, entre ellos la temporalidad, la relación fiduciaria y la buena fe (véase [A/72/556](#)). En tales casos, el Estado estaría violando la prohibición internacional de la anexión, incluso en ausencia de una declaración oficial.

33. Habida cuenta de este fundamento jurídico, procedemos a examinar la conducta de Israel, la Potencia ocupante, con respecto a Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental.

D. La anexión y Jerusalén Oriental

34. Varias semanas después de producirse la ocupación militar israelí de Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental, entre otros territorios, durante la guerra de junio de 1967, Israel amplió oficialmente el ámbito de aplicación de sus leyes y su administración a Jerusalén Oriental y 28 aldeas palestinas de la Ribera Occidental próximas a la ciudad, aumentando considerablemente con ello el tamaño del municipio de Jerusalén. Con la anexión de 1967 se absorbieron no solo los 6.400 dunums que ocupa Jerusalén Oriental, previamente administrada por Jordania, sino también 65.000 dunums de la Ribera Occidental, que se incorporaron a los 38.000 dunums pertenecientes a Jerusalén Occidental. En las resoluciones 2253 (ES-V) y 2254 (ES-V) de la Asamblea General, la comunidad internacional rechazó de forma abrumadora e inmediata esa anexión *de iure*. Israel se negó a cumplir dichas resoluciones y

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 53: “(...) es difícil concebir una medida más reveladora de las intenciones anexionistas de un Estado sobre un territorio, salvo una declaración a estos efectos, que el establecimiento de asentamientos de civiles en dicho territorio”. Además, la aplicación de la legislación nacional por parte de la Potencia ocupante en el territorio ocupado es incompatible con el derecho en materia de ocupación y está prohibida precisamente para no fomentar la anexión (véase Ben-Naftali Sfar y Viterbo, *The ABC of the OPT*).

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 52, citando uno de los elementos de la prueba anterior en el derecho internacional que hacía referencia al momento en que se produce la anexión. Véase también Shaw, *International Law*, pág. 371: “La intención de anexionar era un aspecto clave de la ecuación”.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 53: “La negativa de una Potencia ocupante a aceptar la aplicabilidad del derecho en materia de ocupación parece validar esta conclusión [que la Potencia ocupante está actuando en calidad de Potencia soberana], y lo mismo puede deducirse de su negativa a cumplir las obligaciones previstas en el derecho en materia de ocupación que guardan relación específicamente con la distinción entre los derechos de una Potencia ocupante y los de una Potencia soberana”.

empezó a crear hechos consumados demográficos, estructurales e institucionales con carácter permanente a fin de consolidar su reivindicación de soberanía.

35. Posteriormente, en julio de 1980, el Knesset israelí promulgó la Ley básica sobre Jerusalén, que designaba la Jerusalén “íntegra y unificada” como capital de Israel. La comunidad internacional, esta vez a través del Consejo de Seguridad, condenó de nuevo la anexión en los términos más enérgicos y declaró que la Ley Básica constituía una violación del derecho internacional y una amenaza a la paz y la seguridad. Asimismo, en su resolución 478 (1980), el Consejo determinó que todas las medidas y los actos legislativos y administrativos adoptados por Israel, la Potencia ocupante, que alteraban o pretendían alterar el carácter y el estatuto de Jerusalén eran nulos y debían dejarse sin efecto.

36. Las Naciones Unidas, por medio de la resolución 2334 (2016) del Consejo y la resolución ES-10/19 de la Asamblea General, reafirmaron estas declaraciones sobre la ilegalidad de la anexión oficial de Jerusalén Oriental por parte de Israel.

37. Como parte de sus continuos esfuerzos por asegurar la irreversibilidad de su anexión *de iure* de Jerusalén Oriental, en los últimos cinco decenios Israel ha ampliado el ámbito de aplicación de su legislación nacional y su autoridad civil al sector ocupado de la ciudad; ha pronunciado numerosas declaraciones relativas a la soberanía permanente; ha alterado las características físicas y el carácter histórico de Jerusalén Oriental; ha trasladado a la ciudad la sede de algunas instituciones nacionales, entre ellas el Ministerio de Justicia; y se ha embarcado en un programa intensivo de creación y expansión de los asentamientos israelíes⁴⁸. Se observan dos tendencias muy claras, cuyo objetivo en ambos casos es perpetuar la anexión israelí de Jerusalén Oriental.

38. En primer lugar, la política que Israel aplica de manera sistemática desde 1967 consiste en velar por que la abrumadora mayoría de la población de Jerusalén sea judía israelí, objetivo que ha logrado mediante el asentamiento de colonos y la manipulación demográfica de los límites de los distritos electorales. Desde los inicios de la ocupación, los dirigentes israelíes a nivel nacional y municipal adoptaron oficialmente dos objetivos políticos para perpetuar la anexión permanente de Jerusalén Oriental por Israel: ampliar el tamaño de la ciudad, aumentando con ello su capacidad para absorber la población judía israelí de los asentamientos⁴⁹; y alcanzar en ella un “equilibrio demográfico” determinado, con un 70% de judíos israelíes y un 30% de palestinos⁵⁰. Más adelante, en la década de 2000, esos dirigentes adoptaron un tercer objetivo político: impedir la creación de instituciones palestinas nacionales en Jerusalén y aplacar así el sentimiento nacionalista entre la población palestina. A pesar de los enormes esfuerzos realizados por Israel desde entonces, no se ha conseguido plenamente ninguno de esos objetivos. Ningún Estado ha reconocido oficialmente la reivindicación de soberanía de Israel sobre Jerusalén Oriental. En términos demográficos, los habitantes palestinos de Jerusalén constituían en 2016 el 38% de la población, un aumento con respecto al 28% que representaban en 1980⁵¹.

⁴⁸ El Primer Ministro Ehud Barak declaró en noviembre de 2000 que los principales objetivos de su país eran mantener la soberanía sobre Jerusalén y promover a su mayoría judía, para lo cual Israel había construido grandes barrios judíos al este de la ciudad que albergaban a 180.000 residentes y asentamientos de gran tamaño en la periferia de Jerusalén, como la ciudad de Ma'aleh Adumim y Givat Ze'ev. Véase <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2000/Pages/Address%20by%20PM%20Barak%20on%20the%20Fifth%20Anniversary%20of%20th.aspx>.

⁴⁹ Bimkom – Planners for Planning Rights, “Trapped by Planning: Israeli Policy, Planning and Development in the Palestinian Neighbourhoods of East Jerusalem”, 2014.

⁵⁰ Betselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem* (1995).

⁵¹ Jerusalem Institute for Policy Research, *Statistical Yearbook of Jerusalem*, núm. 32 (2018), cuadro III/4.

Además, un sondeo realizado en 2018 reveló que el 97% de los residentes palestinos de Jerusalén Oriental se oponía firmemente a la continuidad de la anexión israelí de Jerusalén Oriental⁵². Sin embargo, para afianzar sus pretensiones soberanistas sobre Jerusalén Oriental, Israel ha tomado desde 1967 varias medidas sustanciales que se describen a continuación.

39. Desde 1967 se han construido dentro de la demarcación ampliada de Jerusalén Oriental un total de 15 asentamientos judíos israelíes oficiales con una población de 210.000 colonos. Es indudable que esos asentamientos constituyen una grave violación del derecho internacional humanitario⁵³. El propósito de los asentamientos es crear una gran masa crítica de colonos a la que ningún Gobierno israelí pueda oponerse o desplazar políticamente en el futuro. Junto con el muro de separación y los asentamientos israelíes situados justo a las afueras del término municipal actual, uno de los efectos distorsionadores de los asentamientos ha sido cortar cualquier lazo entre Jerusalén Oriental, centro neurálgico de la vida en Palestina, y la Ribera Occidental, erosionando considerablemente su interdependencia económica, social, familiar y política⁵⁴. Recientemente, el municipio de Jerusalén autorizó a los colonos israelíes a desalojar a los residentes palestinos de los barrios de Sheikh Jarrah y Silwan, lo que ha ocasionado fricción y violencia⁵⁵.

40. Por otra parte, las leyes y la autoridad nacional israelíes que se aplican en toda Jerusalén Oriental discriminan de forma sistémica a la comunidad palestina de la ciudad⁵⁶. Un ejemplo paradigmático de ello son las leyes de planificación⁵⁷. Desde 1967, Israel ha expropiado más del 38% del suelo en Jerusalén Oriental para adjudicarlo exclusivamente a los asentamientos israelíes y ha destinado solo un 15% de la superficie (el equivalente al 8,5% que ocupa toda la ciudad) para atender las necesidades de vivienda de los residentes palestinos de Jerusalén. Esto ha provocado una crisis de vivienda y planificación urbana: apenas el 8% de todos los permisos de construcción expedidos por el municipio de Jerusalén se conceden a los barrios palestinos de Jerusalén Oriental, pese a que la densidad de población de los barrios palestinos duplica la de los barrios israelíes⁵⁸. Según la Asociación de Derechos Civiles de Israel, en el último decenio las autoridades de urbanismo a nivel local y de distrito en Israel no han propuesto ni un solo plan de ordenación para los barrios palestinos, lo que ha dado lugar a una paralización de la construcción⁵⁹. Una consecuencia inquietante de las prácticas discriminatorias en materia de urbanismo en el último decenio ha sido la demolición, ordenada por las autoridades israelíes, de cientos de hogares palestinos edificados sin el permiso de construcción correspondiente, casi imposible de obtener. En total, 123 unidades de vivienda fueron demolidas solo en 2016, y más de 15.000 hogares palestinos (donde viven 100.000 personas, lo que representa un tercio de la población palestina en Jerusalén Oriental) podrían correr la misma suerte⁶⁰. En Jerusalén Oriental, muchos palestinos tampoco

⁵² Udi Shaham, "Poll: 97% of east J'lem residents oppose Israeli control over entire city", *Jerusalem Post*, 11 de mayo de 2018. Puede consultarse en www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Poll-97-percent-of-east-Jlem-residents-oppose-Israeli-control-over-entire-city-556147.

⁵³ Resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad.

⁵⁴ Véase <https://www.btselem.org/jerusalem>.

⁵⁵ Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Forced Eviction in Occupied East Jerusalem* (de próxima publicación).

⁵⁶ Véase con fines generales, Society of St. Yves, *Everyone Pays the Price: Case Study of Jerusalem* (2017).

⁵⁷ Bimkom, *Trapped by Planning*.

⁵⁸ Véase www.btselem.org/jerusalem. Medido en función del número de personas por habitación.

⁵⁹ Asociación de Derechos Civiles de Israel, "East Jerusalem: facts and figures 2017", 21 de mayo de 2017. Puede consultarse en <https://law.acri.org.il/en/2017/05/24/east-jerusalem-facts-and-figures-2017/>.

⁶⁰ Ir Amim y Bimkom— Planners for Planning Rights, *Deliberately Planned: A Policy to Thwart Planning in the Palestinian Neighbourhoods of Jerusalem* (2017).

pueden registrar sus títulos de propiedad ante las autoridades estatales, por lo que la tenencia es incierta y el valor de sus propiedades ha disminuido⁶¹. La crisis urbanística forma parte de un patrón de descuido más general y a largo plazo por parte del municipio de Jerusalén hacia la Jerusalén Oriental palestina, que, en comparación con Jerusalén Occidental, registra unas tasas de pobreza mucho mayores, representa una partida del gasto municipal muy inferior, carece de buenos servicios sociales y sanitarios, y ve cómo se derrumban sus infraestructuras⁶². Aunque Israel se anexionó Jerusalén Oriental por la fuerza, sus residentes palestinos siguen estando excluidos de la relativa prosperidad de que disfruta el resto de la ciudad.

41. Además, en Israel, prácticamente todos los palestinos que viven en Jerusalén tienen la condición jurídica de “residentes permanentes”, la misma que se otorga a los ciudadanos extranjeros afincados en Israel. Aunque los residentes permanentes palestinos pagan impuestos y tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios públicos, no gozan del derecho garantizado a permanecer en Jerusalén. A pesar de que el derecho en materia de ocupación considera a los habitantes palestinos de Jerusalén “personas protegidas”, Israel no les reconoce esa condición. Desde 1967, Israel ha revocado el estatuto de residentes de más de 14.500 palestinos en Jerusalén Oriental; desde 1995, los residentes palestinos de Jerusalén Oriental tienen que demostrar que el “centro de su vida” gira en torno a la ciudad para poder conservar su condición de residente permanente, o de lo contrario corren el riesgo de perder dicha condición y por lo tanto también la posibilidad de regresar a sus hogares en Jerusalén Oriental. Los palestinos procedentes de otras partes del Territorio Palestino Ocupado que no tienen la condición de residentes permanentes no pueden residir legalmente en Jerusalén, ni siquiera visitar la ciudad. Además, las leyes israelíes restringen considerablemente el derecho a la reunificación familiar al denegar la prórroga del permiso de residencia permanente a los cónyuges e hijos a quienes no se haya reconocido la condición de residentes en Jerusalén⁶³.

42. Otra tendencia destacada es el planteamiento más agresivo que han adoptado los dirigentes políticos israelíes en años recientes para contrarrestar la creciente presencia demográfica de los palestinos en Jerusalén Oriental y defender la reivindicación de soberanía de Israel sobre la ciudad. Esta tendencia se ha manifestado de dos formas. Primeramente, en la década de 2000, mediante el trazado del muro que rodea Jerusalén, se dejaron deliberadamente varios barrios palestinos en el lado de la Ribera Occidental del muro. En segundo lugar, el Knesset israelí ha aprobado varias disposiciones y está examinando otros proyectos de estatuto que tienen por objeto hacer irreversible la anexión de Jerusalén Oriental.

43. La construcción del muro por parte de Israel, que justifica su existencia alegando que se trata de una barrera de seguridad, pero que en muchos puntos también se adentra en el territorio ocupado, no se ha circunscrito al término municipal de la Jerusalén ampliada. En los alrededores de Jerusalén, una parte del territorio de la Ribera Occidental se incorporó al recinto situado dentro del muro, al tiempo que quedaban fuera de él grandes barrios palestinos de Jerusalén como Kufr Aqab y Shu’fat. Los palestinos de Jerusalén que residen fuera del muro, cuya cifra ronda las 120.000-140.000 personas, viven oficialmente en Jerusalén, conservan su condición de residentes permanentes, siguen pagando impuestos municipales y, en algunos

⁶¹ “East Jerusalem is the double-edged sword of Israel’s capital”, *Haaretz*, 10 de abril de 2018. Puede consultarse en www.haaretz.com/opinion/editorial/east-jerusalem-is-the-double-edged-sword-of-israel-s-capital-1.5988771.

⁶² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “The Palestinian economy in East Jerusalem: enduring annexation, isolation and disintegration”, documento UNCTAD/GDS/APP/2012/2 (Nueva York y Ginebra, 2013).

⁶³ Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Israel’s Occupation: 50 Years and Counting* (2018).

casos, tienen que cruzar los puestos de control israelíes para entrar en la ciudad a trabajar⁶⁴. Sin embargo, las autoridades israelíes han dejado a la mayoría de estos barrios en el abandono. Aun comparándolos con los servicios municipales prácticamente inexistentes que reciben los barrios palestinos situados dentro del muro, los barrios excluidos han quedado completamente olvidados: no tienen acceso a servicios sociales e infraestructuras básicas, como el agua, la recogida de basura, la construcción de carreteras y el alcantarillado; la escasez de instituciones educativas y de bienestar es grave; sus elevadas tasas de delincuencia no remiten; tienen problemas de escasez de vivienda y hacinamiento; y, en ausencia de un sistema eficaz de expedición de permisos, prácticamente todos los edificios se construyen sin autorización oficial⁶⁵. En octubre de 2017, Ze'ev Elkin, Ministro de Asuntos de Jerusalén en el gabinete israelí, propuso segregar del término municipal de Jerusalén los barrios palestinos situados fuera del muro para colocarlos bajo la administración de un nuevo consejo⁶⁶. La única conclusión posible es que el trazado del muro de separación que rodea Jerusalén, y que engloba a todos los asentamientos israelíes de Jerusalén Oriental, así como a otros situados en las proximidades de la Ribera Occidental, al tiempo que excluye a cerca de un tercio de los habitantes palestinos de Jerusalén, se ha diseñado con fines demográficos, para aumentar al máximo la presencia israelí en Jerusalén y reducir sustancialmente el tamaño de la población palestina en la ciudad⁶⁷.

44. Recientemente, algunas iniciativas legislativas del Knesset también han tratado de consolidar la soberanía israelí sobre Jerusalén Oriental y restablecer el “equilibrio demográfico” en la ciudad⁶⁸. En ese sentido destacan las dos iniciativas que se describen a continuación.

45. **La Ley Básica: Jerusalén, Capital de Israel.** En enero de 2018, el Knesset modificó la Ley Básica para que cualquier propuesta encaminada a transferir “la autoridad sobre la zona de Jerusalén” durante la negociación del estatuto definitivo “a un órgano extranjero” solo pudiera aprobarse en el Knesset por mayoría cualificada (es decir, con los votos de 80 de sus 120 miembros). En el pasado, para aprobar este tipo de transferencias en el Knesset solo se requería una mayoría simple de votos. Con esta enmienda, será más difícil que el Knesset respalde un acuerdo de paz que reconozca la soberanía palestina sobre Jerusalén Oriental. Mediante esta modificación también se establece la base legislativa para efectuar una nueva división del término municipal de Jerusalén y dejar fuera a los barrios palestinos segregados que se encuentran en la parte de la Ribera Occidental del muro.

46. **El proyecto de ley del “Gran Jerusalén”.** A lo largo de 2017, el Knesset examinó una propuesta legislativa encaminada a incorporar cinco asentamientos israelíes de la Ribera Occidental (Beitar Illit, Ma'aleh Adumin, Giv'at Ze'ev, Gush Etzion y Efrat) como submunicipios autónomos de la ciudad y mantener al mismo tiempo la autonomía local de los asentamientos. Ese proyecto de ley de “anexión blanda” habría supuesto la incorporación de 120.000 colonos israelíes a la ciudad y el consiguiente aumento de la mayoría judía en Jerusalén. Yoav Kish (Likud),

⁶⁴ Asociación de Derechos Civiles de Israel, “East Jerusalem: facts and figures 2017”.

⁶⁵ Rachel Kushner, “‘We are orphans here’: life and death in East Jerusalem’s Palestinian refugee camp”, *New York Times*, 1 de diciembre de 2016. Puede consultarse en www.nytimes.com/2016/12/01/magazine/we-are-orphans-here.html.

⁶⁶ Nir Hasson y Jonathan Lis, “Israeli Minister to push plan aimed at reducing number of Arabs in Jerusalem”, *Haaretz*, 29 de octubre de 2017. Disponible en www.haaretz.com/israel-news/.premium-israeli-minister-proposes-plan-to-reduce-number-of-arabs-in-jerusalem-1.5461071.

⁶⁷ Al-Haq, “A legal analysis of bills and legislation to revoke the permanent residencies of Palestinians and alter the status of Jerusalem”, informe jurídico, 7 de marzo de 2018. Puede consultarse en www.alhaq.org/en/wp-content/uploads/2018/03/LegalBriefJerusalem.pdf.

⁶⁸ Ir Amim, “Destructive unilateral measures to redraw the borders of Jerusalem” (enero de 2018).

miembro del Knesset y patrocinador del proyecto, declaró que con él “se limitaría la influencia árabe en la capital” y “se consolidaría la mayoría judía”⁶⁹. Posteriormente, el Primer Ministro israelí aparcó el proyecto de ley alegando que tenía que “coordinar” con los Estados Unidos de América su programa legislativo en este ámbito⁷⁰.

47. En el momento de redactar el informe, las autoridades israelíes amenazaban con demoler la aldea beduina palestina de Khan al-Ahmar, situada en la Ribera Occidental justo al este de Jerusalén. A juicio, entre otros, del Relator Especial, el desalojo forzoso de los residentes de Khan al-Ahmar que provocaría esta medida daría lugar a su traslado forzoso, un acto tipificado como crimen de guerra en virtud del derecho internacional⁷¹. Uno de los motivos para demoler la aldea sería expulsar a las comunidades palestinas de la zona de 12 kilómetros de extensión conocida como el “corredor E1”, garantizando con ello la continuidad territorial entre Jerusalén y el gran asentamiento de Ma’ale Adumim en la Ribera Occidental. La puesta en marcha de los planes adoptados hace tiempo por Israel para urbanizar esa zona mediante la construcción de más asentamientos israelíes facilitaría la anexión de distintas maneras: a) consolidaría la soberanía territorial y la dominación demográfica de Israel en el área metropolitana de Jerusalén; b) interrumpiría de hecho la contigüidad territorial que sigue existiendo entre las zonas del norte y el sur de la Ribera Occidental, echando por tierra cualquier atisbo de esperanza de alcanzar una solución biestatal viable; y c) aumentaría aún más el aislamiento de la zona palestina de Jerusalén Oriental respecto de la Ribera Occidental⁷².

E. La anexión y la Ribera Occidental

48. Israel todavía no ha declarado oficialmente la anexión de ninguna parte de la Ribera Occidental ocupada, dado que carece de apoyo político internacional para dar este paso⁷³. Su postura oficial ante el resto del mundo es que sigue dispuesto a negociar con los palestinos el futuro de la Ribera Occidental (que denomina “Judea y Samaria”), al tiempo que niega haber ocupado este territorio y ha rechazado la aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra⁷⁴. Sin embargo, en la práctica, poco después del inicio de la ocupación en junio de 1967, Israel empezó a tomar múltiples

⁶⁹ Yossi Verter, “Israeli ministers set to vote annexing West Bank settlements to Jerusalem”, *Haaretz*, 26 de octubre de 2017. Puede consultarse en www.haaretz.com/israel-news/ministers-to-vote-on-annexing-west-bank-settlements-to-jerusalem-1.5460310.

⁷⁰ Jonathan Lis y Amir Tibon, “Netanyahu: Israel must coordinate Jerusalem annexation bill with U.S.”, *Haaretz*, 29 de octubre de 2017.

⁷¹ Amnistía Internacional, “Israel/OPT: demolition of Palestinian village of Khan al-Ahmar is cruel blow and war crime”, 30 de septiembre de 2018, disponible en www.amnesty.ca/news/israel-opt-demolition-palestinian-village-khan-al-ahmar-cruel-blow-and-war-crime;%20Noa%20Landau, “European Parliament warns: eviction, demolition of Khan al-Ahmar would be war crime”, *Haaretz*, 13 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-european-parliament-warns-eviction-demolition-of-khan-al-ahmar-would-be-war-crime-1.6469916>.

⁷² Zena Agha, “Israel’s annexation crusade in Jerusalem: the role of Ma’ale Adumim and the E1 corridor”, *Al-Shabaka*, 26 de marzo de 2018. Puede consultarse en <https://al-shabaka.org/briefs/israels-annexation-crusade-in-jerusalem-the-role-of-maale-adumim-and-the-e1-corridor/>.

⁷³ Noa Landau y otros, “White House strongly denies as ‘false’ Netanyahu’s claims of talks with U.S. on annexing West Bank settlements”, *Haaretz*, 12 de febrero de 2018. Puede consultarse en <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-netanyahu-settlement-annexation-being-discussed-with-u-s-1.5810741>.

⁷⁴ Véase www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20settlements%20and%20international%20law.aspx.

medidas para justificar su reivindicación de soberanía sobre la Ribera Occidental, medidas que se han intensificado de manera considerable en los últimos años.

49. Los primeros asentamientos de civiles israelíes en la Ribera Occidental se establecieron inicialmente en el verano de 1967 bajo la apariencia de campamentos militares⁷⁵. Desde entonces, Israel ha construido y promovido unos 230 asentamientos en la Ribera Occidental, con una población que supera los 400.000 colonos. Solo un país con pretensiones expansionistas puede tener interés en establecer asentamientos civiles en un territorio ocupado, motivo por el cual la comunidad internacional ha calificado de crimen de guerra la práctica de los asentamientos de colonos⁷⁶. El objetivo político que persigue el programa de asentamientos israelíes siempre ha sido lograr la soberanía mediante una política de hechos consumados y poner trabas a la libre determinación de los palestinos. Según el Plan Drobles de 1978, formulado para justificar el entonces incipiente programa de asentamientos, era preciso apropiarse inmediatamente de las tierras del Estado y los terrenos sin cultivar a fin de establecer asentamientos entre y alrededor de los lugares donde se concentraba la población minoritaria [es decir, los palestinos de la Ribera Occidental] con objeto de reducir al mínimo la posibilidad de que surgiera otro estado árabe en esas regiones⁷⁷.

50. Durante cinco decenios de ocupación, Israel ha ido afianzando su soberanía en toda la Ribera Occidental⁷⁸. Las infraestructuras de ese territorio (las conexiones al alcantarillado, los sistemas de comunicaciones y la red eléctrica) han quedado completamente integradas en el sistema nacional israelí. Desde 1982, la red de abastecimiento de agua de la Ribera Occidental, con sus abundantes acuíferos montañosos, pasó a ser propiedad de Mekorot, la empresa nacional del agua, y sus beneficios revierten principalmente en Israel⁷⁹. El trazado de la red de carreteras, que hasta 1967 iba principalmente de norte a sur, se ha convertido en un eje de comunicación este-oeste que conecta unos asentamientos con otros y con las ciudades israelíes, alterando el sistema de transporte que utilizan los palestinos⁸⁰. La economía de la Ribera Occidental está sujeta a un único acuerdo de unión aduanera con Israel, lo que por un lado permite a la economía más fuerte dominar y prosperar, y por otro condena a la más débil al desdesarrollo y la dependencia⁸¹. Israel ejerce el control de gran parte de los recursos naturales de la Ribera Occidental y los explota principalmente en beneficio propio⁸². La comandancia militar ha ampliado el ámbito de aplicación de la legislación y las leyes israelíes a los colonos de la Ribera Occidental a título personal y territorial, aplicando en cambio a los palestinos una versión distorsionada del derecho en materia de ocupación, sin muchas de sus protecciones y garantías⁸³. En la Ribera Occidental, las “tierras del Estado” sin uso definido se han adjudicado casi exclusivamente a los asentamientos israelíes (el 99,76%), pese a que los colonos apenas representan el 12% de la población en esa zona⁸⁴.

⁷⁵ Idith Zertal y Akiva Eldar, *Lords of the Land: the War Over Israel's Settlements in the Occupied Territories, 1967-2007* (Nueva York, Nation Books, 2007).

⁷⁶ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 8 2) b) viii).

⁷⁷ David Kretzmer, “Settlements in the Supreme Court of Israel” (2017), 111 *American Journal of International Law*, vol. 111 (2017), pág. 42.

⁷⁸ “Regularization law”, en Ben-Naftali, Sfard y Viterbo, *The ABC of OPT*.

⁷⁹ Véase www.btselem.org/water.

⁸⁰ Dajani, “Israel's creeping annexation”, pág. 54.

⁸¹ UNCTAD, “Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino: Evolución de la economía del Territorio Palestino Ocupado”, TD/B/64/4, septiembre de 2017.

⁸² Shawan Jabarin, “Business and human rights in Palestine: a case study on the illegal exploitation of Palestinian natural resources”, Al-Haq, 30 de enero de 2014.

⁸³ Yehuda y otros, “One rule, two legal systems: Israel's regime of laws in the West Bank” (Asociación de Derechos Civiles de Israel, 2014).

⁸⁴ Americans for Peace Now, “Land allocation in the West Bank – for Israelis only”, julio de 2018.

51. Aún más revelador es el hecho de que Israel ejerce plena autoridad civil y de seguridad en la zona C de la Ribera Occidental, que abarca más del 60% del territorio. La zona C, un vestigio del estancado Proceso de Oslo, ha estado bajo administración israelí y servido de base territorial exclusiva para sus asentamientos en la Ribera Occidental. Según el Banco Mundial, el 68% de la superficie que ocupa la zona C está designada para los asentamientos israelíes, el 21% para zonas militares de acceso restringido y un 9% para reservas naturales⁸⁵. En el uno por ciento restante, donde viven unos 180.000-300.000 palestinos, la Administración Civil israelí ha impuesto un ordenamiento urbano muy restrictivo que hace casi imposible obtener la aprobación de las solicitudes de permisos para construir edificios residenciales o comerciales destinados a la población palestina⁸⁶. Mientras los colonos israelíes disfrutan de los mismos derechos y libertades económicas que los israelíes radicados en Israel, los palestinos de la zona C carecen de la infraestructura comunitaria básica y tienen que hacer frente al estrangulamiento de la economía, los omnipresentes puestos de control militares, el acceso limitado a sus recursos naturales y el continuo rechazo de la práctica totalidad de los planes maestros presentados hasta la fecha⁸⁷, todo lo cual contribuye a crear, según las Naciones Unidas, un entorno coercitivo que está forzando a los palestinos a abandonar la zona⁸⁸. En 2015, mediante una modificación introducida en una orden militar de 2003 relativa a las obras de construcción realizadas sin permiso, se facultaba a la Comandancia Central para desalojar de la zona C a comunidades palestinas enteras sin necesidad de obtener previamente órdenes de demolición para cada estructura⁸⁹.

52. Lo que en una época las organizaciones de la sociedad civil denominaban la “sigilosa anexión israelí” de la Ribera Occidental ha pasado a llamarse la “anexión acelerada”⁹⁰ y la “anexión por ocupación”⁹¹. Los dirigentes políticos israelíes son conscientes de que el entorno internacional actual, especialmente las relaciones con el Gobierno de los Estados Unidos, es favorable a sus aspiraciones de consolidar su dominación permanente de la Ribera Occidental, pese a la falta de apoyo existente para su anexión oficial. En consecuencia, desde principios de 2017 se vienen aprobando a un ritmo frenético leyes en pro de la anexión blanda, que parecen sentar las bases para legislar en el futuro a favor de la anexión por la vía dura. Hace poco, un editorial de *Haaretz*, principal diario liberal de Israel, afirmaba que el Gobierno ha estado practicando recientemente la anexión legal mediante la aplicación de “más y más leyes del Knesset en la Ribera Occidental y la eliminación simultánea de la línea verde”, lo que ha dado lugar a dos sistemas legales diferentes y desiguales para los dos pueblos que viven en el territorio, y añadía: “Este fenómeno tiene un nombre, e Israel no podrá seguir negando la realidad y desmintiendo ante la comunidad internacional que es un Estado de *apartheid*, con todo lo que ello implica”⁹².

⁸⁵ Banco Mundial, “West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy” (Washington D.C., 2013).

⁸⁶ Véase www.btselem.org/topic/planning_and_building.

⁸⁷ Ahmad El-Atrash, “Israel’s stranglehold on Area C: development as resistance”, Al-Shabaka, 27 de septiembre de 2018. Puede consultarse en <https://al-shabaka.org/commentaries/israels-stranglehold-on-area-c-development-as-resistance/>.

⁸⁸ Tovah Lazaroff, “UN: Israel policies forcing Palestinians to leave Area C of the West Bank”, *Jerusalem Post*, 27 de julio de 2016. Puede consultarse en www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/UN-Israel-policies-forcing-Palestinians-to-leave-Area-C-of-the-West-Bank-462569.

⁸⁹ Paz Ahora (Vigilancia de Asentamientos), “Mentality of annexation: changes in the interpretation of the laws regarding occupation”, enero de 2018.

⁹⁰ Americans for Peace Now, “From creeping to leaping: annexation in the Trump-Netanyahu era”, abril de 2018.

⁹¹ 11.11.11, “Occup’annexation: the shift from occupation to annexation in Palestine”, Bruselas, 2017.

⁹² “The Knesset wants apartheid”, *Haaretz*, 1 de junio de 2018. Puede consultarse en www.haaretz.com/opinion/editorial/the-knesset-wants-apartheid-1.6137367.

53. En los últimos dos años, el Knesset israelí ha promulgado y examinado una serie de estatutos para ampliar el ámbito de aplicación de la ley israelí también a la Ribera Occidental o sentar los fundamentos de otro tipo de anexión en el futuro⁹³. A continuación se describen los estatutos, los proyectos de ley y las iniciativas que mejor ilustran la reciente tendencia legislativa.

54. La Ley de Regularización de los Asentamientos en Judea y Samaria legaliza con efecto retroactivo los puestos avanzados construidos en tierras palestinas de propiedad privada. Si bien la ley prevé indemnizaciones para los titulares palestinos de esas tierras, les niega cualquier derecho a la restitución de sus bienes. Aunque fue aprobada por el Knesset en febrero de 2017, sigue sin entrar en vigor en espera de que el Tribunal Superior de Justicia israelí emita un fallo sobre la petición presentada por una serie de organizaciones de derechos humanos para impugnar su legalidad. En el Tribunal Superior de Justicia, el Gobierno de Israel argumentó que el Knesset no está sujeto al derecho internacional y que constituye la fuente de autoridad jurídica en los territorios ocupados. Aunque el Fiscal General de Israel se opone a dicha Ley, ha llegado a afirmar que en la legislación existente ya se contempla la legalización de construcciones israelíes en tierras privadas palestinas en la Ribera Occidental (A/HRC/37/43, párrs. 16 y 17).

55. De conformidad con la Ley de Enseñanza Superior, el Consejo Israelí para la Enseñanza Superior, responsable de regular los centros de enseñanza postsecundaria en Israel, tiene jurisdicción sobre las instituciones académicas de los asentamientos en la Ribera Occidental. Por consiguiente, otorga a esas instituciones (en particular, la Universidad de Ariel, con sede en el asentamiento del mismo nombre) la misma condición académica que a las demás universidades israelíes. La Ley, que entró en vigor en febrero de 2018, es un ejemplo de la aplicación directa del derecho nacional israelí en los territorios ocupados, que está prohibida en virtud del derecho internacional y constituye un paso decidido hacia la anexión.

56. La Ley del Estado-Nación Judío es una Ley Básica de carácter cuasi constitucional, lo que significa que prevalece sobre la legislación ordinaria promulgada por el Knesset. Aprobada en julio de 2018, la Ley proclama que en Israel solo el pueblo judío goza del derecho a la libre determinación. Otro de los aspectos más preocupantes de la nueva Ley Básica, que se inspira en el uso del término “Tierra de Israel”, es que podría aplicarse a Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental para justificar la protección de los asentamientos israelíes y otras tendencias anexionistas. Según el artículo 7 de la Ley Básica, el Estado considera de interés nacional el desarrollo de asentamientos judíos y se compromete a tomar las medidas necesarias para alentar y promover su establecimiento y consolidación.

57. La enmienda a la Ley del Tribunal de Asuntos Administrativos, aprobada en julio de 2018, amplía la jurisdicción de ese Tribunal y le atribuye competencias considerables en lo que respecta a la adjudicación de las peticiones presentadas por los palestinos de la Ribera Occidental sobre una gama de cuestiones, entre ellas la planificación urbana y la construcción en la zona C, la prohibición a la entrada de personas en partes de la Ribera Occidental y la expedición de permisos de viaje. La Ley priva al Tribunal Superior de Justicia israelí de autoridad en estos ámbitos. Una de las principales críticas a esta enmienda es que amplía la jurisdicción de un tribunal nacional israelí a la zona C, que de este modo se convierte en otra pieza de la paulatina ampliación del ámbito de aplicación de las leyes israelíes a la Ribera Occidental ocupada.

⁹³ Foundation for Middle East Peace, “Israel’s ‘creeping annexation’ policies – tables”, septiembre de 2018, ofrece un panorama inestimable de las medidas de anexión adoptadas en los últimos tiempos por el Knesset. Véase <https://goo.gl/c9DK3L>.

58. En los dos últimos años, los dirigentes políticos israelíes se han mostrado mucho más desinhibidos a la hora de expresar con palabras aquello que el Gobierno de Israel venía proclamando desde hace años con sus actos. La anexión viene en camino, y ahora esa intención se está traduciendo tanto en palabras como en hechos. Un ejemplo destacado de los cambios que se están produciendo fue la decisión alcanzada por unanimidad el 31 de diciembre de 2017 por el comité central del partido en el Gobierno, el Likud, integrado por un millar de miembros, para secundar una resolución no vinculante a favor de la anexión oficial de la Ribera Occidental. La resolución exhortaba a los oficiales elegidos del Likud a autorizar la construcción sin restricciones y aplicar las leyes y la soberanía de Israel a todas las zonas liberadas de asentamientos judíos en Judea y Samaria⁹⁴. Por otra parte, en meses recientes, varios ministros del gabinete israelí han defendido abiertamente la anexión oficial de una parte o la totalidad de la Ribera Occidental:

- Benjamin Netanyahu, Primer Ministro: “Esta es la tierra de nuestros padres, nuestra tierra. Estamos aquí para quedarnos. No se eliminarán más asentamientos en la Tierra de Israel”⁹⁵.
- Ofir Akunis, Ministro de Ciencia y Tecnología: “Toda la tierra de Israel nos pertenece y no puede ser objeto de disputa ni división. El concepto de los bloques de asentamientos ha dejado de ser relevante, porque ya no quedan árabes con los que negociar”⁹⁶.
- Naftali Bennett, Ministro de Educación: “Hoy, el Knesset israelí ha pasado del establecimiento de un Estado Palestino a la soberanía de Judea y Samaria y “el proyecto de ley de regularización de los puestos avanzados” era la punta del iceberg en el establecimiento de la soberanía”⁹⁷.
- Yisrael Katz, Ministro de Transporte: “Hoy propondré al gabinete de seguridad la aprobación de la “Ley sobre la Gran Jerusalén”, que supone ampliar la soberanía de Israel a las comunidades alrededor del área metropolitana de Jerusalén (Ma’ale Adumim, Givat Ze’ev, Beitar Illit y el bloque de Gush Etzion) incorporándolas a la ciudad de Jerusalén, y reforzarla aumentando la extensión de este territorio y su población judía”⁹⁸.
- Ayelet Shaked, Ministra de Justicia: “Creo que debemos aplicar las leyes israelíes a los pueblos y aldeas [asentamientos] israelíes y normalizar la vida en esos lugares, y muy a largo plazo aplicar la legislación israelí en la zona C [la Ribera Occidental ocupada]. En la zona C viven medio millón de israelíes [colonos] y 100.000 palestinos; todos ellos tendrán la ciudadanía y, por

⁹⁴ Chaim Levinson, “Netanyahu’s party votes to annex West Bank, increase settlements”, *Haaretz*, 1 de enero de 2018. Puede consultarse en www.haaretz.com/israel-news/.premium-netanyahu-s-party-votes-to-annex-west-bank-increase-settlements-1.5630099.

⁹⁵ Breaking Israel News, “Netanyahu: Israel will stay in Judea and Samaria forever”, 29 de agosto de 2017. Puede consultarse en www.breakingisraelnews.com/93927/netanyahu-israel-will-stay-judea-samaria-forever/.

⁹⁶ Peter Beaumont, “On a rocky ridge over Ramallah, settlers put their faith in Trump”, *The Guardian*, 11 de febrero de 2017. Puede consultarse en www.theguardian.com/world/2017/feb/12/israel-settlers-put-their-faith-in-trump-netanyahu-visit-white-house.

⁹⁷ *Jewish Link of New Jersey*, “Jewish Home’s Bennett Says Outpost Bill Paves Way for Annexation of Judea and Samaria”, 8 de diciembre de 2016. Puede consultarse en www.jewishlinknj.com/world-us/16063-jewish-home-s-bennett-says-outpost-bill-paves-way-for-annexation-of-judea-and-samaria.

⁹⁸ *Times of Israel*, “Challenging Netanyahu, senior minister floats annexation of Jerusalem-area settlements”, 22 de enero de 2017. Puede consultarse en www.timesofisrael.com/challenging-netanyahu-senior-minister-floats-annexation-of-jerusalem-area-settlements/.

supuesto, gozarán de plenos derechos, los mismos que yo. Y la zona A y B formarán parte de una confederación con Gaza y Jordania”⁹⁹.

- Gilad Erdan, Ministro de Orden Público: “Ha llegado el momento de ampliar la soberanía a otras zonas que no son objeto de disputa [es decir, que seguirán formando parte de Israel en virtud del acuerdo sobre el estatuto definitivo cuando este llegue a firmarse]”¹⁰⁰.
- Ze’ev Elkin, Ministro de Asuntos de Jerusalén: “*Jalás* [“Basta ya” en árabe] con la cantinela de los dos Estados. La única opción posible es el Estado de Israel, y no cabe duda de que entre el [río] Jordán y el [mar] Mediterráneo solo existirá un Estado”¹⁰¹.
- Eli Ben-Dahan, Viceministro de Defensa: “Tenemos que centrarnos en la cuestión principal. Estamos en Judea y Samaria porque esa tierra es nuestra, y estamos aquí porque no tenemos intención de abandonarla nunca. Es preciso aplicar la soberanía en Judea y Samaria lo antes posible”¹⁰².
- Yoav Galant, Ministro de Vivienda: “En términos estratégicos, el valle del Jordán es la zona de seguridad oriental del Estado de Israel, la zona montañosa es el área de espera, y la zona de Jerusalén-Ashdod-Hadera y Dan es un espacio residencial vital que alberga a más de cinco millones de israelíes (...) Tenemos que mantener el control absoluto de Yehuda, Shomron y el valle del Jordán, y reforzar los asentamientos en esas áreas”¹⁰³.

59. Estas declaraciones de intención política, sumadas a los hechos consumados de la colonización israelí, su actividad legislativa y su negativa a cumplir las solemnes obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional o a seguir las indicaciones de la comunidad internacional en lo que respecta a los 51 años de ocupación, son elementos probatorios de que Israel se ha anexionado efectivamente una parte considerable de la Ribera Occidental y trata ese territorio como si fuera suyo. Si bien es cierto que Israel todavía no ha declarado oficialmente la soberanía sobre ninguna parte de la Ribera Occidental, el Relator Especial argumenta que la prohibición estricta de la anexión en el derecho internacional no solo es aplicable a las declaraciones oficiales, sino también a los actos de apropiación territorial por parte

⁹⁹ Entrevista con Ayelet Shaked, Ministra de Justicia de Israel, Conferencia política del American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), Washington D.C., 7 de marzo de 2018. Puede consultarse en <http://hamodia.com/2018/03/07/exclusive-interview-justice-minister-ayelet-shaked/>.

¹⁰⁰ Marissa Newman, “Build in settlements to punish Palestinians, top minister urges”, Times of Israel, 13 de febrero de 2017. Puede consultarse en www.timesofisrael.com/build-in-settlements-to-punish-palestinians-top-minister-urges/?link_id=12&can_id=beb87055f757f06618a29df863283e75&source=email-what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_referrer=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_subject=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting.

¹⁰¹ Tovah Lazaroff, “Elkin: start preparing for one million settlers in the West Bank”, *Jerusalem Post*, 14 de noviembre de 2017. Puede consultarse en www.jpost.com/Israel-News/Elkin-Start-preparing-for-one-million-settlers-in-the-West-Bank-514251.

¹⁰² *Israel National News*, “The quiet war against terrorism continues”, 30 de mayo de 2002. Puede consultarse en www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/24370.

¹⁰³ *The Yeshiva World*, “Galant: to keep Yehuda, Shomron and the Jordan Valley”, 22 de marzo de 2018. Puede consultarse en https://www.theyeshivaworld.com/news/israel-news/1495709/galant-to-keep-yehuda-shomron-and-the-jordan-valley.html?utm_source=General+Mailing+List&utm_campaign=bd366ef597-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_30&utm_medium=email&utm_term=0_586030c60d-bd366ef597-82754635.

de Israel, que forman parte de una serie de iniciativas dirigidas a reivindicar en el futuro su soberanía sobre el territorio palestino ocupado.

IV. Conclusión

60. Un principio fundamental del derecho internacional es la máxima jurídica *ex turpi causa non oritur actio*: el infractor no puede obtener beneficio de sus actos ilícitos¹⁰⁴. En 1967, y de nuevo en 1980, la comunidad internacional afirmó expresamente que la anexión israelí de Jerusalén Oriental constituía una violación del derecho internacional y era nula de pleno derecho¹⁰⁵. También se ha pronunciado con rotundidad acerca de la ilegalidad del programa de asentamientos israelíes¹⁰⁶, que es el motor político y demográfico gracias al cual la ocupación israelí se ha transformado en una anexión. No obstante, las repetidas condenas de la comunidad internacional a las acciones anexionistas de Israel no se han traducido en medidas de peso para exigirle responsabilidades. A pesar del reiterado incumplimiento por parte de Israel de las disposiciones de la comunidad internacional, rara vez ha pagado el precio por su desacato, y en la mayoría de los casos no se ha puesto límites a su deseo de afianzar sus pretensiones anexionistas respecto de Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental. Uno de los problemas centrales del conflicto no ha sido la falta de claridad del derecho internacional, sino la falta de voluntad de la comunidad internacional para llevar a la práctica lo que predica. Un académico lo resumió de la siguiente manera: “El problema no es el derecho internacional per se, sino la falta de cumplimiento del mismo; en Oriente Medio, el derecho internacional está más cerca del poder que de la justicia”¹⁰⁷. Para refutar esa opinión, nada más eficaz que la respuesta de la comunidad internacional a las pruebas abrumadoras que tiene ante sí y su insistencia en que Israel revoque plenamente sus anexiones y renuncie a la ocupación, o bien se prepare para asumir todas las consecuencias y rendir cuentas por burlar el derecho internacional.

V. Recomendaciones

61. El Relator Especial recomienda que el Gobierno de Israel se ajuste plenamente a lo dispuesto en el derecho internacional y ponga fin a los 51 años de ocupación del territorio palestino. recomienda además que el Gobierno tome de forma inmediata las siguientes medidas:

- a) Ponga fin al bloqueo y cierre de Gaza, levante todas las restricciones a las importaciones y exportaciones y a la circulación de las personas, y facilite el pleno acceso a la atención médica, en consonancia con los verdaderos problemas de seguridad israelíes;
- b) Se asegure de que los reglamentos que rigen el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad israelíes se ajustan estrictamente a las normas internacionales, especialmente en lo que se refiere al uso de fuerza letal;
- c) Rinda cuentas por las presuntas violaciones del derecho humanitario internacional y el derecho internacional de los derechos humanos cometidas por

¹⁰⁴ Lasa Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8a ed., vol. 1, Peace (London, Longmans, Green and Company, 1955), pág. 574.

¹⁰⁵ Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad, resolución 72/14 de la Asamblea General y resolución 37/36 del Consejo de Derechos Humanos.

¹⁰⁶ Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad.

¹⁰⁷ Victor Kattan, *From Coexistence to Conquest: International Law and the Origins of the Arab-Israeli Conflict, 1891–1949* (London: Pluto Press, 2009), pág. 4.

las fuerzas de seguridad israelíes, prestando especial atención a las manifestaciones en Gaza;

d) Tome medidas para afrontar los problemas relacionados con la independencia, la imparcialidad y la transparencia del sistema de justicia militar.

62. En cuanto a los aspectos relacionados con la anexión de territorios, el Relator Especial recomienda que Israel:

a) Cumpla todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General referidas a Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental y renuncie a la soberanía de estos territorios;

b) Garantice la libertad de circulación dentro del Territorio Palestino Ocupado, también entre Gaza y la Ribera Occidental, y en particular en Jerusalén Oriental;

c) Cumpla plenamente con la resolución [2334 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad relativa a los asentamientos;

d) Administre de buena fe los territorios ocupados de la Ribera Occidental, incluidas Jerusalén Oriental y la Franja de Gaza, adhiriéndose a los principios del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, con miras a poner fin a la ocupación de manera definitiva en un plazo razonable de tiempo y facilitar la libre determinación del pueblo palestino.

63. El Relator Especial recomienda asimismo que la comunidad internacional:

a) De conformidad con el artículo 1 común de los Convenios de Ginebra, tome todas las medidas necesarias para respetar y hacer respetar las solemnes obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional por Israel y las demás partes interesadas;

b) Exija a Israel que se adhiera a las normas internacionales a las que se deben todos los Estados, incluida la prohibición de la anexión;

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

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