



## Asamblea General

Distr. general  
20 de enero de 2016  
Español  
Original: inglés

---

### Consejo de Derechos Humanos

31<sup>er</sup> período de sesiones

Temas 2 y 7 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del  
Alto Comisionado y del Secretario General**

**Situación de los derechos humanos en Palestina y otros  
territorios árabes ocupados**

### **Situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental**

#### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El presente informe se presenta en cumplimiento de la resolución 28/27 del Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental. En este informe se expone la situación de los derechos humanos mediante un análisis de la manera en que la ocupación y las medidas conexas restringen la libertad de circulación y se examinan las consecuencias de dichas restricciones en el ejercicio por los palestinos de sus derechos económicos, sociales y culturales.



## I. Introducción

1. El presente informe, que abarca el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de octubre de 2015, evalúa la aplicación de la resolución 28/27 del Consejo de Derechos Humanos. El informe se fundamenta en las actividades de observación y otras actividades de reunión de información de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y otros organismos de las Naciones Unidas en el Territorio Palestino Ocupado. También se basa en información obtenida de organizaciones no gubernamentales (ONG) de Israel y Palestina y de los medios de comunicación.

2. En el presente informe, se examina la situación de los derechos humanos desde la perspectiva de las actuales restricciones del derecho a la libertad de circulación en el Territorio Palestino Ocupado y sus consecuencias para el ejercicio de muchos otros derechos humanos. El informe no ofrece una relación exhaustiva de todos los problemas de derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado. Debe leerse conjuntamente con los informes del Secretario General sobre los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado (A/70/351) y las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental (A/70/421), así como los informes del Secretario General (A/HRC/31/43) y el Alto Comisionado (A/HRC/31/40) al Consejo de Derechos Humanos en su 31<sup>er</sup> período de sesiones.

## II. Marco jurídico

3. El derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos son aplicables en el Territorio Palestino Ocupado. Aún es pertinente el análisis detallado del marco jurídico aplicable, incluida la base de las obligaciones jurídicas que incumben a las instancias de protección, que figura en el informe del Alto Comisionado sobre la aplicación de la resolución S-9/1 del Consejo (véase el documento A/HRC/12/37, párrs. 5 a 9) y el informe de 2014 del Secretario General sobre las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental (véase el documento A/69/347, párrs. 3 a 6).

4. La libertad de circulación está amparada en virtud del derecho internacional de los derechos humanos<sup>1</sup> y el derecho internacional humanitario<sup>2</sup>. Israel, como Potencia ocupante, tiene la obligación de facilitar la libertad de circulación de las personas que residen en el Territorio Palestino Ocupado. Las instancias de protección de Palestina también tienen la obligación de respetar y asegurar la libertad de circulación.

5. Si bien se contemplan algunas restricciones a la libertad de circulación en el derecho internacional, por ejemplo por motivos de seguridad<sup>3</sup>, estas deben ser estrictamente necesarias para ese fin, proporcionadas y no discriminatorias<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12; y la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13.

<sup>2</sup> Véase el Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra), art. 27; y el comentario de 1958 del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el mismo artículo.

<sup>3</sup> Véase el Cuarto Convenio de Ginebra, arts. 27 y 64, párr. 2; el comentario de 1958 del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el mismo artículo; y la Convención relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, anexo, art. 43.

<sup>4</sup> Véase la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado, párrs. 135 a 137.

6. La libertad de circulación también es una condición indispensable para el disfrute de múltiples derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El ejercicio de algunos derechos, como los derechos al trabajo, la salud y la educación, depende en gran medida de la capacidad de circular libremente y elegir la propia residencia. Por consiguiente, las restricciones de la libertad de circulación pueden causar limitaciones de todo un conjunto de derechos humanos de otro tipo<sup>5</sup>.

7. Israel tiene obligaciones positivas en virtud del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. De conformidad con el derecho internacional humanitario, la Potencia ocupante tiene obligaciones positivas de velar por el bienestar de la población, incluido el abastecimiento de productos médicos<sup>6</sup>. El principio de no discriminación<sup>7</sup> también es aplicable, en particular en lo relativo al trato diferente entre los colonos y los palestinos que viven en el Territorio Palestino Ocupado.

### **III. Restricciones de la libertad de circulación y sus consecuencias para los derechos humanos**

#### **A. Introducción**

8. Durante el período de que se informa, la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado siguió siendo difícil y se caracterizó por vulneraciones de múltiples derechos. Las restricciones de larga data a la libre circulación entre la Franja de Gaza y la Ribera Occidental y dentro de la Ribera Occidental han agravado la situación.

9. En los Acuerdos de Oslo se dispone que “sin perjuicio de las facultades y responsabilidades de Israel en materia de seguridad”, la circulación de personas y vehículos en la Ribera Occidental “deberá ser libre y normal y no será necesario que se efectúe mediante puestos de control ni cortes de carretera”. Además, se reconoce que la Ribera Occidental y la Franja de Gaza deberían mantenerse como una “unidad territorial única... en que se respete y mantenga sin obstáculos la circulación normal y fluida de personas”.

10. Durante el período de que se informa se mantuvieron algunas restricciones de circulación, muchas de las cuales contradicen acuerdos previos y normas internacionales ya existentes. Estas restricciones han contribuido a una fragmentación del Territorio Palestino Ocupado hasta un punto en que la libertad de circulación se ve gravemente obstaculizada.

11. La situación actual debe revertirse. En su informe anterior, el Secretario General señaló que las violaciones de los derechos humanos cometidas por todas las instancias de protección estaban empujando el conflicto hacia un ciclo de violencia que no dejaba de empeorar (véase A/HRC/28/45, párr. 8). Las restricciones de circulación menoscaban los derechos del individuo a la atención médica, el trabajo, la educación y la vida familiar y producen la ruptura de lazos sociales, económicos, culturales y familiares. En conjunto, estas violaciones socavan el derecho de los palestinos a la libre determinación y a un nivel de vida adecuado.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, párrs. 133 y 134.

<sup>6</sup> Cuarto Convenio de Ginebra.

<sup>7</sup> Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2, párr. 1, y 26.

## B. Restricciones de Israel a la libertad de circulación de los palestinos

### 1. Medidas administrativas que restringen la libertad de circulación

12. La libertad de circulación de los palestinos se restringe mediante un sistema complejo y multidimensional de obstáculos administrativos, burocráticos y físicos que impregnan casi todas las facetas de la vida cotidiana.

13. Si bien el Ministerio del Interior del Estado de Palestina expide las tarjetas de identidad a los palestinos sobre la base del registro de la población de Palestina, Israel tiene la facultad de aprobar o rechazar todos los cambios de domicilio y las solicitudes de residencia permanente. En 2000, con el estallido de la segunda *intifada*, Israel suspendió las actualizaciones del registro. Los intentos por reducir el gran número de solicitudes retrasadas entre 2007 y 2009, y en 2011<sup>8</sup>, han tenido escasas repercusiones (véase A/68/502, párr. 9).

14. El régimen de permisos faculta a las autoridades de Israel a que limiten y controlen la circulación de palestinos en el Territorio Palestino Ocupado fuera de su zona de residencia inmediata. Este régimen de permisos existe desde que Israel canceló, durante la primera *intifada*, el “permiso de salida general”, que facultaba a los palestinos a que circularan libremente entre la Franja de Gaza, la Ribera Occidental e Israel<sup>9</sup>. Desde entonces, se exige a los palestinos residentes en el Territorio Palestino Ocupado que tengan un permiso individual para ingresar a Israel y Jerusalén Oriental. Tras el estallido de la segunda *intifada* en 2000, Israel endureció aún más las restricciones de circulación y exigió a los palestinos que obtuvieran permisos para pasar de la Franja de Gaza a la Ribera Occidental<sup>10</sup>. También exige permisos para ingresar a extensas zonas dentro de la Ribera Occidental y para permanecer en ellas, en particular en la llamada “zona cerrada”<sup>11</sup>.

15. Los requisitos para obtener el permiso se establecen en protocolos y procedimientos expedidos por las autoridades de Israel, la mayoría de los cuales no se habían hecho públicos hasta hace poco. Como consecuencia de una serie de peticiones de libertad de información presentadas por la ONG israelí Gisha, se publicaron varios procedimientos en el sitio web de la Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT) pero el público aún no puede consultar algunos de ellos<sup>12</sup>. Además, solo parte de lo publicado se ha traducido al árabe. Por tanto, los procedimientos y criterios con que se evalúan las solicitudes aún son inaccesibles para muchos solicitantes, que en su mayoría lee y entiende el árabe<sup>13</sup>.

16. Durante el período de que se informa, la COGAT flexibilizó los requisitos para determinados grupos; por ejemplo, autorizó a los hombres mayores de 55 años y a las mujeres mayores de 50 años de la Ribera Occidental a que ingresaran a Jerusalén Oriental o Israel sin permiso<sup>14</sup>. En junio, por primera vez desde el advenimiento de la segunda *intifada* en 2000, las autoridades de Israel al parecer permitieron que

<sup>8</sup> Véase [www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Events/Pages/eventblair040211.aspx](http://www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Events/Pages/eventblair040211.aspx).

<sup>9</sup> B'Tselem y HaMoked, *One Big Prison: Freedom of Movement to and from the Gaza Strip on the Eve of the Disengagement Plan*, 2005, pág. 9.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> B'Tselem, *Ground to a Halt: Denial of Palestinians' Freedom of Movement in the West Bank* (2007), págs. 24 y 25. La “zona cerrada” es una sección del territorio palestino situada entre el muro y la línea del armisticio de 1949 declarada “cerrada” tras la construcción del muro.

<sup>12</sup> Gisha, “Procedures and policies”, 2015. Puede consultarse en [www.gisha.org/legal/procedures-and-protocols](http://www.gisha.org/legal/procedures-and-protocols).

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> COGAT, “Status of permits for the entry into Israel of Palestinians, for overseas departures and the crossing points between Judea and Samaria and the Gaza Strip” (noviembre de 2015).

unos 100 médicos palestinos de la Ribera Occidental entrasen con sus automóviles en Jerusalén Oriental e Israel<sup>15</sup>. También se flexibilizaron las restricciones de circulación durante el Ramadán, mes en el que las excepciones a los requisitos para los permisos se ampliaron los viernes a los hombres mayores de 40 años o menores de 13 años y todas las mujeres y niñas, si bien algunas de estas medidas se anularon a raíz de los disturbios de julio<sup>16</sup>.

17. Durante el período que abarca este informe se elevó el límite mensual de comerciantes a los que se tiene permitido salir de la Franja de Gaza, de 3.000 a 5.000, y el número diario de salidas pasó de 400 a 800<sup>17</sup>. El contingente de pacientes palestinos a los que se permitió salir de la Franja de Gaza para recibir tratamiento médico en Israel aumentó, pasando de 80 a 120 al día. Las autoridades de Israel también flexibilizaron las restricciones de tránsito de atletas palestinos desde la Franja de Gaza. Por esa razón, en marzo de 2015, se expidieron permisos a 46 corredores de la Franja de Gaza para que ingresaran a la Ribera Occidental y participaran en la maratón anual de Palestina<sup>18</sup>. Durante el Ramadán, se expidió un permiso a 500 palestinos de la Franja de Gaza para que se desplazaran y oraran en la Mezquita Al-Aqsa, en Jerusalén<sup>19</sup>. Si bien estas medidas son positivas, es poco probable que produzcan, por sí solas, una mejora duradera mientras se mantenga el régimen de permisos.

18. Año tras año, se anulan permisos o se rechazan solicitudes a decenas de miles de palestinos que intentan entrar en Israel, los asentamientos israelíes o la “zona cerrada”, o que intentan viajar al extranjero a través del cruce de Allenby hacia Jordania, porque figuran en la lista negra de la Agencia de Seguridad de Israel<sup>20</sup>. No se exponen los motivos del rechazo y, en general, las restricciones se imponen sin previo aviso. Por tanto, muchos palestinos solo se percatan de las restricciones cuando se les cierra el paso al intentar transitar por un puesto de control<sup>21</sup>.

19. La ONG israelí Machsom Watch presta asistencia a los palestinos inscritos en la lista negra para apelar ante la Oficina de Coordinación de Distrito<sup>22</sup>. En el 59% de los casos tramitados en 2014, la organización logró eliminar nombres de la lista<sup>23</sup>. Esta elevada tasa de impugnaciones exitosas suscita interrogantes sobre la arbitrariedad general del sistema.

20. La libertad de circulación es un derecho humano: sin embargo, el régimen de permisos individuales lo convierte en un privilegio concedido o denegado por las autoridades de Israel y en una excepción a la regla. Si bien la protección de la seguridad nacional puede justificar algunas restricciones en determinadas circunstancias, el requisito de que los solicitantes cumplan con criterios estrictamente definidos, como visitar a un familiar enfermo o necesitar tratamiento en un hospital,

<sup>15</sup> Y-Net News, “Israel increases relief measures to Palestinians in the West Bank,” 14 de junio de 2015.

<sup>16</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “The monthly humanitarian bulletin”, julio de 2015, pág. 6.

<sup>17</sup> Véase <http://gaza.ochaopt.org/2015/02/further-easing-of-criteria-and-quotas-for-israeli-permits-to-exit-gaza/>.

<sup>18</sup> Gisha, “Forty-six runners exited this morning from Gaza”, marzo de 2015.

<sup>19</sup> Agence France Presse, “Thousands pray at Jerusalem’s Al-Aqsa for Ramadan”, 19 de junio de 2015.

<sup>20</sup> Además, decenas de miles de palestinos han sido inscritos en listas negras de la policía, en principio a modo de sanción, por haber entrado a Israel sin un permiso válido. Sin embargo, otros son inscritos por motivos administrativos, como el impago de multas. Machsom Watch, “Year-end report, January-December 2014”, enero de 2015, págs. 16 a 18.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 16.

<sup>22</sup> La Oficina de Coordinación de Distrito es un órgano rector de Israel que actúa en la Ribera Occidental. Se estableció para realizar funciones prácticas en los Territorios Palestinos Ocupados.

<sup>23</sup> Machsom Watch, “Year-end report, January-December 2014”, enero de 2015, pág. 17.

constituye un incumplimiento fundamental del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. No se debe invertir la relación entre los derechos y las restricciones, y la libertad de circulación no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular<sup>24</sup>.

## 2. Restricciones a la libertad de circulación en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental

21. La circulación de palestinos en la Ribera Occidental se restringe mediante un sistema de puestos de control y de requisitos en materia de permisos, y también con la expansión de los asentamientos y la infraestructura conexas. Las dos principales zonas de la Ribera Occidental a las que la mayoría de palestinos no puede ingresar sin un permiso son la zona oeste del muro, conocida como la “zona cerrada”, y Jerusalén Oriental.

### *Restricciones de circulación relacionadas con los asentamientos y otras zonas restringidas*

22. Algunas de las restricciones de circulación se deben a la presencia de asentamientos israelíes en la Zona C y en Jerusalén Oriental. Existen unos 142 asentamientos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental<sup>25</sup>. Las autoridades de Israel han justificado algunas restricciones a la libertad de circulación de los palestinos como un medio para proteger a los colonos y facilitar su circulación en la Ribera Occidental. Entre ellas cabe citar las restricciones al acceso de los palestinos a tierras de propiedad privada ubicadas en las inmediaciones de los asentamientos y las restricciones al uso por palestinos de las carreteras que utilizan los colonos israelíes (véase A/67/375 y A/HRC/31/43).

23. Se imponen restricciones particularmente severas a la circulación de los palestinos que viven cerca de los colonos israelíes. En la zona H2 de Hebrón, en que unos 6.000 palestinos viven cerca de los asentamientos, se ha limitado la circulación de vehículos y, en algunos casos, de peatones en los últimos 15 años a través de unos 95 obstáculos físicos, incluidos 19 puestos de control con dotación permanente<sup>26</sup>. En consecuencia, se ha obstaculizado severamente el acceso a las instituciones educativas y de atención médica, se han clausurado muchas tiendas palestinas, así como los principales mercados de hortalizas y mayoristas de la ciudad, que están ubicados en las zonas restringidas, y miles de palestinos se han visto obligados a abandonar sus hogares<sup>27</sup>.

24. Desde octubre de 2015, tras una serie de ataques y enfrentamientos, se restringió aún más la circulación de palestinos en la zona H2. La zona de Tel Rumeida se declaró zona militar de acceso restringido el 29 de octubre y, desde entonces, en dos de los puestos de control situados en los accesos hacia esa zona solo se permite el paso a los residentes palestinos inscritos con antelación ante las autoridades de Israel<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Véase la observación general núm. 27 (1999) del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad de circulación, párrs. 5 y 13.

<sup>25</sup> B'Tselem, estadísticas sobre los asentamientos y los colonos de mayo de 2015, pueden consultarse en [www.btselem.org/settlements/statistics](http://www.btselem.org/settlements/statistics).

<sup>26</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “The monthly humanitarian bulletin”, noviembre de 2015, pág. 4.

<sup>27</sup> Grupo Temático Mundial sobre Protección, “Protection concerns and humanitarian impacts of settlement activity in Hebron city”, abril de 2014.

<sup>28</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “The monthly humanitarian bulletin”, noviembre de 2015, pág. 4.

*Restricciones de circulación relacionadas con el muro y la “zona cerrada”*

25. El muro es uno de los principales obstáculos a la libertad de circulación en la Ribera Occidental. La Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado, consideró ilegales las secciones del muro que se apartan de la Línea Verde, internándose en territorio palestino. No obstante, hoy se ha construido aproximadamente el 64,2% del muro previsto de 712 km, el 85% del cual atraviesa la Ribera Occidental<sup>29</sup>. El Secretario General ha descrito la manera en que el régimen de puertas y permisos, que rige el paso a la “zona cerrada”, obstaculiza los derechos de unos 11.000 palestinos que habitan en esa zona a vivir vidas normales y gozar del derecho al trabajo, a la vida familiar y al tratamiento médico (véase A/68/502, párr. 23).

26. Durante el período de que se informa, el Tribunal Superior de Justicia de Israel dictó una decisión por la que se autorizaba la reanudación de la construcción de una sección del muro en la zona del valle de Cremisán en Beit Jala, cerca de Belén. Los preparativos de la construcción iniciaron el 17 de agosto de 2015<sup>30</sup>. Esa sección del muro despojaría a la ciudad de 3.000 dunums de tierras agrícolas que pertenecen a 58 familias palestinas, que constituyen una fuente indispensable de ingresos para la comunidad<sup>31</sup>.

27. Si bien las autoridades de Israel se han comprometido a construir pasos agrícolas para facilitar la entrada de los agricultores a sus tierras, se prevé que el acceso sea limitado<sup>32</sup>. De los 85 pasos agrícolas construidos para facilitar la entrada de los palestinos a tierras agrícolas de la “zona cerrada”, solo 9 se abren a diario<sup>33</sup>. Por consiguiente, muchos agricultores han tenido que dejar de cultivar sus tierras o han optado por cultivos de menor rendimiento y que requieren menos trabajo.

28. De conformidad con las órdenes militares relativas a la Ribera Occidental, los ciudadanos israelíes necesitan un permiso de las Fuerzas de Defensa de Israel para ingresar a la Zona A, los centros urbanos de Palestina bajo pleno control de la Autoridad Palestina, que abarcan el 18% de la Ribera Occidental.

*Aislamiento de Jerusalén Oriental del resto de la Ribera Occidental*

29. Durante el período de que se informa, las autoridades de Israel siguieron aplicando restricciones que aíslan Jerusalén Oriental del resto de la Ribera Occidental y restringen la circulación dentro de Jerusalén Oriental. Los palestinos que residen en Jerusalén Oriental deben tener una tarjeta de identidad expedida por Israel, mediante la cual se concede la condición de “residente permanente” al titular. Estas tarjetas de identidad pueden revocarse si las autoridades establecen que Jerusalén deja de ser el “centro de vida” del titular (véase A/68/502, párr. 28). Por consiguiente, los palestinos de Jerusalén Oriental que desean viajar al extranjero por largos períodos, ya sea por empleo u otras razones, corren el riesgo de perder su residencia.

30. Los palestinos de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza deben obtener permisos especiales para entrar en Jerusalén Oriental e Israel, y solo pueden ingresar a

<sup>29</sup> Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio, “Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, septiembre de 2015, párr. 38.

<sup>30</sup> Society of St. Yves, *The Last Nail in Bethlehem’s Coffin: the Annexation Wall in Cremisan*, agosto de 2015.

<sup>31</sup> B’Tselem, “Barrier to separate Beit Jala residents from their lands, laying groundwork for annexing settlement”, 12 de noviembre de 2015.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “The monthly humanitarian bulletin”, septiembre de 2015, pág. 6.

la ciudad a través de cuatro puestos de control específicos<sup>34</sup>. El aislamiento de Jerusalén Oriental, que tradicionalmente es un importante centro para la actividad económica, cultural y social de Palestina, tiene graves consecuencias en las comunidades circundantes.

31. El 14 de octubre de 2015, tras una serie de ataques y enfrentamientos, las autoridades de Israel impusieron nuevas restricciones de circulación a los residentes de algunos vecindarios de Jerusalén Oriental. Al 26 de octubre de 2015, había 38 obstáculos nuevos, incluidos 16 puestos de control, 20 cortes de carretera y 1 montículo de tierra, que bloqueaban la entrada y la salida de las principales zonas residenciales de Palestina y limitaban el acceso de unos 138.000 residentes al trabajo, a la escuela y a tratamiento médico<sup>35</sup>. Al final del período de que se informa se estaban allanando algunos obstáculos<sup>36</sup>.

32. Si bien el Gobierno de Israel tiene derecho a poner en marcha medidas de seguridad necesarias y proporcionadas frente a riesgos concretos para la seguridad, el hecho de restringir sistemáticamente la circulación de miles de palestinos de la manera que se ha descrito es algo claramente desproporcionado para el objetivo que se persigue.

#### *Puestos de control*

33. Durante el período de que se informa, había 85 puestos de control fijos en la Ribera Occidental. Nueve de estos puestos de control estaban en la Línea Verde y todos los demás estaban situados dentro de la Ribera Occidental<sup>37</sup>. Además, mes a mes se erigieron cientos de puestos de control “volantes” en las carreteras de la Ribera Occidental. Junto a los cortes de carretera, las zanjas y los montículos de tierra, los puestos de control obstaculizan gravemente la circulación de los palestinos, incluso entre las principales ciudades palestinas en la Ribera Occidental.

34. El ingreso a través de los puestos de control suele implicar rigurosos controles de seguridad, como inspecciones de vehículos y registros de bolsos, que producen grandes demoras. En el puesto de control de Qalandia, principal punto de paso de los palestinos de la Ribera Occidental a Jerusalén Oriental, toma a los transeúntes hasta 90 minutos pasar durante las horas punta<sup>38</sup>. Los largos períodos de espera, la incertidumbre en los puestos de control y los frecuentes enfrentamientos perturban muchos aspectos de la vida cotidiana de los palestinos.

### **3. Restricciones de circulación que afectan la Franja de Gaza**

35. El actual régimen de bloqueo y permisos restringe el acceso de los residentes de la Franja de Gaza a la Ribera Occidental e Israel. En la Franja de Gaza, se restringe la circulación en las zonas que rodean la valla con Israel y en el mar, porque las fuerzas de seguridad de Israel mantienen una zona de separación. En el informe de 2015 del Secretario General sobre las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental (A/70/421) figura información detallada y actualizada sobre las restricciones de circulación en la Franja de Gaza.

<sup>34</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “The monthly humanitarian bulletin”, julio de 2015, pág. 6.

<sup>35</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, informe semanal de protección de civiles del 20 al 26 de octubre de 2015. Puede consultarse en [www.ochaopt.org/poc20october-26october-2015.aspx](http://www.ochaopt.org/poc20october-26october-2015.aspx).

<sup>36</sup> *Ibid.*, actualización semanal, 17 a 23 de noviembre de 2015.

<sup>37</sup> *Ibid.*, *Humanitarian Atlas 2015*, pág. 53.

<sup>38</sup> Ir Amim, *Displaced in Their Own City: the Impact of Israeli Policy in East Jerusalem on the Palestinian Neighbourhoods of the City Beyond the Separation Barrier*, junio de 2015, pág. 48.

*Restricciones de circulación entre la Franja de Gaza y la Ribera Occidental*

36. De conformidad con los Acuerdos de Oslo, Israel abrió un trayecto de “paso seguro” en octubre de 1999, para que cada mes 12.000 residentes de la Franja de Gaza se dirigieran a la Ribera Occidental. No obstante, se cerró el trayecto en septiembre de 2000, a raíz del estallido de la segunda *intifada*. Para marzo de 2005, cinco meses antes de que Israel evacuara los asentamientos en la Franja de Gaza, los desplazamientos a la Ribera Occidental desde la Franja de Gaza habían disminuido en un 98%<sup>39</sup>. Se decía que la circulación de personas era “prácticamente imposible y costosa”<sup>40</sup>.

37. Después de que Hamás tomara el poder de la Franja de Gaza en 2007, se impuso un estricto sistema de cupos. La obtención de permisos se limitó a ciertas categorías específicas de personas, como las personas que necesitan evacuaciones médicas de emergencia, pacientes remitidos, determinados empresarios y casos humanitarios (véase A/70/421, párrs. 23 a 25).

38. Durante el período de que se informa, continuaron las restricciones de circulación dentro y fuera de la Franja de Gaza. La flexibilización de algunas medidas (véase el párr. 18 *supra*) tuvo repercusiones tangibles y aumentó la media mensual de salidas de palestinos a 13.800, frente a 5.990 en 2014<sup>41</sup>. Sin embargo, esta cifra constituye solo un 2,8% del medio millón de salidas registradas al mes antes de septiembre de 2000, antes de que se endurecieran las restricciones, en una época en que unos 26.000 trabajadores de la Franja de Gaza ingresaban a Israel todos los días<sup>42</sup>.

39. Las consecuencias de las restricciones de Israel para la libertad de circulación se han agravado con el cierre del cruce de Rafah por las autoridades de Egipto el 24 de octubre de 2014 a raíz de un atentado suicida contra soldados egipcios en la península del Sinaí (véase A/70/421, párr. 29). Durante el período de que se informa, el cruce de Rafah permaneció cerrado, a excepción de 37 días de apertura parcial<sup>43</sup>. A finales de octubre de 2015, unos 30.000 palestinos registrados como casos humanitarios esperaban salir de la Franja de Gaza a través de Rafah<sup>44</sup>.

40. El bloqueo a la Franja de Gaza sigue siendo una forma de castigo colectivo que erosiona los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (véase A/70/421, párr. 29).

*Restricciones de circulación dentro de la Franja de Gaza*

41. Las autoridades de Israel han continuado imponiendo una zona de separación en la Franja de Gaza, en tierra y mar, mediante zonas de acceso restringido. Las restricciones se aplican a través de una serie de mecanismos, como el uso de fuego real, y la destrucción, daño y confiscación de bienes, así como la detención y reclusión arbitrarias (véase A/70/421, párrs. 30 a 38).

<sup>39</sup> B'Tselem y HaMoked, *One Big Prison*.

<sup>40</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “The agreement on movement and access: one year on”, noviembre de 2006.

<sup>41</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Erez crossing: movement of People into and out of Gaza”, 2014-2015. Véase [gaza.ochaopt.org](http://gaza.ochaopt.org).

<sup>42</sup> Gisha, “Separating land, separating people”, junio de 2015, pág. 12; y “Rafah crossing: who holds the keys?”, marzo de 2009.

<sup>43</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, informe semanal de protección de civiles del 27 de octubre al 2 de noviembre de 2015. Puede consultarse en [www.ochaopt.org/poc27october-2november-2015.aspx](http://www.ochaopt.org/poc27october-2november-2015.aspx).

<sup>44</sup> *Ibid.*, “Gaza crossings’ operations status: monthly update – October 2015”.

42. Durante el período de que se informa<sup>45</sup>, según el Grupo Temático Mundial sobre Protección, 3 palestinos, entre ellos 1 niño, murieron como consecuencia de disparos, y las fuerzas de seguridad israelíes hirieron a 82 palestinos, incluidos 17 niños, en zonas terrestres de acceso restringido. Además, 54 pescadores, entre ellos 4 niños, fueron detenidos y 20 resultaron heridos, entre ellos 1 niño.

43. Las medidas coercitivas usadas por las autoridades de Israel contra los habitantes que viven y trabajan en las zonas de acceso restringido socavan considerablemente el derecho de los pescadores y agricultores palestinos a un medio de subsistencia y tienen consecuencias devastadoras en los derechos a la vida y a la salud física y mental.

## C. Consecuencias de las restricciones a la libertad de circulación para otros derechos humanos

44. Debido a las restricciones a la libertad de circulación, los palestinos no pueden ejercer muchos otros derechos humanos, en particular los relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales<sup>46</sup>.

### 1. Derecho a la educación

45. El acceso a la educación se ha limitado en mayor medida en las comunidades de Jerusalén Oriental situadas más allá del muro, en la zona H2 de Hebrón, en la “zona cerrada” y en los alrededores de las zonas restringidas y los asentamientos de la Zona C. Una encuesta realizada en 33 comunidades en 2015 indicó que cerca de la quinta parte de los alumnos de la Ribera Occidental debía pasar por un puesto de control para llegar a la escuela<sup>47</sup>. Los registros corporales y de bolsos son frecuentes y los alumnos y maestros son objeto de un hostigamiento constante, por ejemplo de intimidación verbal, por los soldados israelíes.

46. En áreas apartadas de la Zona C, muchos alumnos deben caminar entre 7 y 10 km para llegar a la escuela debido a las restricciones de circulación, el desplazamiento y las demoliciones<sup>48</sup>. A menudo, las dificultades para ir a la escuela y volver de ella se exacerban con el acoso y las agresiones de los colonos y soldados israelíes. Durante el período de que se informa, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia documentó 247 casos de ataques contra la educación, como agresiones físicas, detenciones y hostigamientos y demoras en los puestos de control, que afectaban a 32.055 niños. La mayoría de estos incidentes se presentaron en la Zona C, Jerusalén Oriental y la zona H2, donde los niños asisten a la escuela en la inmediata proximidad de los asentamientos israelíes.

<sup>45</sup> No se incluye el período que comenzó el 9 de octubre de 2015, en que 14 manifestantes murieron y cientos de ellos resultaron heridos.

<sup>46</sup> Véase la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, párr. 134. Los derechos civiles y políticos también se ven afectados. Durante el período de que se informa, el ACNUDH continuó dando seguimiento al caso de cuatro miembros electos del Consejo Legislativo Palestino que representaban a Jerusalén Oriental a los que se les prohibió la entrada a su circunscripción, en violación de sus derechos de participación política (véase A/67/372, párrs. 39 y 40).

<sup>47</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *2016 Humanitarian Needs Overview: Occupied Palestinian Territory*, anexo 1, pág. 27. Véase [www.ochaopt.org/documents/hno\\_december29\\_final.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/hno_december29_final.pdf).

<sup>48</sup> *Ibid.*

## Recuadro 1

**Estudio de caso: restricciones de circulación de escolares en la zona H2**

La escuela Qurtuba está situada en la ciudad vieja de Hebrón, en la zona H2. En su trayecto a la escuela, los estudiantes deben pasar por un puesto de control militar y pasar por delante de un asentamiento. El hostigamiento, la intimidación y la violencia por los colonos, las demoras, los registros de bolsos y corporales y el maltrato por los soldados son frecuentes. En los últimos años, las organizaciones internacionales han ofrecido una presencia protectora a las escuelas ubicadas en la zona. Su presencia ha reducido las demoras en los puestos de control y la violencia de los colonos.

El 29 de octubre de 2015, de conformidad con órdenes militares, toda la zona de Tel Rumeida y la calle Shuhada se declaró zona militar de acceso restringido, en que solo se permite el ingreso a los residentes inscritos en la lista de verificación en poder de los soldados. Además, a partir de esa fecha se ha prohibido a las personas o entidades que ofrecen presencia protectora que acompañen a los niños a la escuela Qurtuba. Desde entonces, se ha denunciado un aumento del hostigamiento de los colonos hacia los alumnos, por ejemplo, algunos colonos apuntan con sus armas a los niños o los rebasan en sus vehículos a gran velocidad. Al parecer, también se han intensificado las demoras y el hostigamiento de los soldados en el puesto de control.

La situación ha avivado el sentimiento de temor entre niños y maestros, en un entorno que ya era coercitivo y peligroso. El director de la escuela señaló que, desde que se negó la presencia protectora, “incluso los maestros no se sienten cómodos viniendo a la escuela, porque temen a los colonos y los soldados”. Más de la quinta parte de los estudiantes no asistieron a la escuela en los últimos días de octubre. Según el ACNUDH, los incidentes han afectado el bienestar de los alumnos, y al parecer algunos de ellos sufren pesadillas o sufren incontinencia nocturna.

47. Los efectos negativos de las restricciones de acceso a la educación se recrudecen con las limitaciones de acceso impuestas a las escuelas palestinas del Ministerio de Educación del Estado de Palestina. Según el Ministerio, en la “zona cerrada”, por ejemplo, el régimen de permisos restringe el acceso y el Ministerio no puede entregar de manera oportuna los libros de texto y el mobiliario. En la Franja de Gaza, debido a restricciones a las importaciones, las instituciones educativas enfrentan dificultades para adquirir material de enseñanza y aprendizaje, en particular en asignaturas como química e ingeniería, en que se necesitan materiales que figuran en la lista de “artículos de uso doble”<sup>49</sup>. Las diversas limitaciones afectan la oferta y la calidad de la educación.

48. Las restricciones de circulación también afectan la educación superior. En la Ribera Occidental, el acceso de los estudiantes palestinos a la universidad se obstaculiza con los puestos de control y los cierres de carreteras y es posible que los estudiantes puedan verse obligados a realizar grandes desplazamientos diarios si desean estudiar en una universidad fuera de su zona de residencia inmediata. La Universidad Al-Quds ha informado que, en los últimos tres años, al menos 38 estudiantes han tenido que aplazar sus exámenes finales debido a las demoras en los puestos de control. Las restricciones de la educación superior son aún más pronunciadas en la Franja de Gaza. En 1998, unos 1.000 universitarios de la Franja de Gaza estudiaban en la Ribera Occidental<sup>50</sup>. Desde el estallido de la segunda *intifada* en 2000, se han impuesto a los estudiantes universitarios de la Franja de Gaza

<sup>49</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Rapid Assessment of Higher Education Institutions in Gaza: Data Analysis Report*, enero de 2015.

<sup>50</sup> Gisha, “Student travel between Gaza and the West Bank 101”, septiembre de 2012.

prohibiciones de amplio calado en materia de desplazamiento a la Ribera Occidental y desde entonces se han denegado todas las solicitudes de desplazamiento por motivo de estudios, incluso cuando la situación en materia de seguridad no suscitaba inquietud<sup>51</sup>.

49. El 16 de febrero de 2015, la COGAT anunció que el Gobierno de Israel introduciría medidas para flexibilizar las restricciones de desplazamiento, entre otras cosas mediante la concesión de permisos de salida a 50 estudiantes de la Franja de Gaza que deseaban estudiar en la Ribera Occidental. Sin embargo, las autoridades se retractaron de su decisión el 18 de febrero de 2015 alegando un “error administrativo”<sup>52</sup>.

50. Las repercusiones de la prohibición se agudizan con los obstáculos que enfrentan los estudiantes de la Franja de Gaza para acceder a la educación fuera del Territorio Palestino Ocupado. En diciembre de 2014, Israel anunció que permitiría a un máximo de 140 estudiantes de la Franja de Gaza que estudiaran en el extranjero, con sujeción a un límite de 30 estudiantes por semana<sup>53</sup>. Durante el periodo de que se informa, 161 estudiantes partieron a través del cruce de Erez, pero muchos otros cientos no pudieron llegar a sus instituciones académicas y corrían riesgo de perder sus becas debido a los plazos y a la denegación de los permisos.

51. El hecho de que los estudiantes no puedan acceder a la educación superior en otras partes del Territorio Palestino Ocupado o en el extranjero afecta a la libre elección de la formación universitaria que se desea obtener y, del mismo modo, repercute posteriormente en la carrera profesional y en los medios de vida. Por ejemplo, en la Franja de Gaza no se ofrecen muchos programas importantes, como los estudios de ingeniería médica y los programas de doctorado en química<sup>54</sup>.

## 2. Derecho a la salud

52. La disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud en el Territorio Palestino Ocupado se ven afectados por la restringida circulación de pacientes, médicos y demás personal médico.

53. Debido a la limitada capacidad de los hospitales administrados por el Ministerio de Salud del Estado de Palestina, se suele remitir a los pacientes que necesitan un tratamiento o cirugía especializados para que sean tratados fuera de su lugar de residencia habitual. En la Franja de Gaza, se depende particularmente de las derivaciones para prestar la atención médica necesaria (véase A/70/421, párr. 24). Solo hay 4 oncólogos para tratar a los 12.600 pacientes de cáncer en la Franja de Gaza (el cáncer es la segunda causa de muerte en Palestina). Además, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que solo se cuenta con 2 cirujanos cardíacos y, en consecuencia, entre 70 y 80 pacientes al mes precisan tratamiento fuera de la Franja de Gaza.

54. La mayoría de palestinos de la Ribera Occidental o la Franja de Gaza que necesitan atención médica en Jerusalén Oriental, Israel o en el extranjero deben solicitar un permiso que expide Israel. Si bien Israel no impone restricciones de edad ni cuotas en el proceso de obtención de los permisos sanitarios<sup>55</sup>, entre el 15% y el

<sup>51</sup> El ejército de Israel considera que las personas de 16 a 35 años de edad, y en particular los estudiantes en este grupo de edad, representan una amenaza general debido a su “perfil de riesgo”. Gisha, “Legal framework: higher education – rights and obligations under international and Israeli law”, mayo de 2010.

<sup>52</sup> Gisha, “Israel will not permit students from Gaza to study in the West Bank”, febrero de 2015.

<sup>53</sup> Gisha, “37 students traveled abroad, 37 orphans stayed home”, diciembre de 2014.

<sup>54</sup> *Ibid.*, “The impact of the separation between the Gaza Strip and the West Bank on higher education”, mayo de 2010.

<sup>55</sup> COGAT, “Status of permits”, pág. 21.

30% de las solicitudes se tramitan con retraso o nunca se aprueban y el proceso de solicitud al parecer es lento y complicado<sup>56</sup>.

55. Según la Dirección General para Asuntos Civiles del Estado de Palestina, de las 173.835 solicitudes que se recibieron a través de las oficinas de distrito de la Ribera Occidental de pacientes y sus acompañantes en los primeros 11 meses de 2015, al parecer el 18% sufrieron retrasos o fueron denegadas.

56. La OMS calcula que cada mes al menos 1.500 pacientes se desplazan de la Franja de Gaza a la Ribera Occidental e Israel para recibir tratamiento médico especializado. Las tasas de aprobación disminuyeron considerablemente en los últimos meses del período que abarca el informe, de un 80% en los primeros ocho meses a un 69,85% en octubre de 2015. Es la tasa de aprobación más baja desde octubre de 2009, con excepción del período de la escalada de las hostilidades de 2014. Al 8 de octubre de 2015, el Ministerio de Salud de la Franja de Gaza informó que 1.180 pacientes esperaban el tratamiento médico fuera de la Franja de Gaza desde comienzos de 2015.

57. En los últimos tres años, prácticamente se duplicó el número de solicitudes de permisos de pacientes palestinos de la Franja de Gaza, pasando de 1.000 al mes a principios de 2013 a unos 2.000 entre mayo y septiembre de 2015<sup>57</sup>. Este aumento tuvo lugar en un período en que cada vez se limitaba más el acceso de los pacientes a la atención médica en Egipto a través del cruce de Rafah<sup>58</sup>.

58. La única alternativa de los pacientes cuya solicitud de permiso médico para atención de emergencia o especializada ha sido denegada o está retrasada es repetir el largo proceso de solicitud o aceptar un tratamiento menos especializado e insuficiente. Los retrasos pueden exponer a los pacientes, en particular a los que necesitan atención de emergencia, a un grave riesgo de que empeore su salud o incluso mueran.

59. En caso de recibir un permiso para cruzar, las fuerzas de seguridad de Israel pueden denegar el acceso a los pacientes de manera imprevisible, o pueden detenerlos para interrogarlos o recluirllos tras acusarlos de algo<sup>59</sup>. Por esa razón, las fuerzas de seguridad de Israel detuvieron, durante el período que abarca el informe, a cuatro pacientes y sus acompañantes en Erez<sup>60</sup>.

#### Recuadro 2

##### **Estudio de caso: restricciones de circulación de los pacientes de la Franja de Gaza**

Debido al régimen de permisos y al sistema de remisiones, a menudo se niega o se retrasa la atención médica de los pacientes de la Franja de Gaza.

El ACNUDH siguió el caso de Haytham Mohamad Ghazi Shurrab, de 22 años, que enfermó durante la escalada de hostilidades en la Franja de Gaza en 2014. Tras varias consultas en hospitales de la Franja de Gaza, el Sr. Shurrab fue derivado a un centro de salud en El Cairo, en donde le diagnosticaron cáncer e inició su tratamiento. El Sr. Shurrab regresó a la Franja de Gaza en enero de 2015. Para abril, era evidente que el tratamiento no estaba funcionando. Recibió un permiso para ir a un hospital de Tel Aviv a fin de realizarse un escáner y regresar a la Franja de Gaza un día después. A raíz de los resultados del escáner, se ajustó el tratamiento, pero tuvo que suspenderse en junio de 2015 debido a una inflamación en el abdomen. El Sr. Shurrab fue remitido

<sup>56</sup> Physicians for Human Rights, *Divide and Conquer: Inequality and Health*, enero de 2015, pág. 76.

<sup>57</sup> OMS, informe mensual de septiembre de 2015. Puede consultarse en [www.emro.who.int](http://www.emro.who.int).

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> OMS, "Report of a field assessment of health conditions in the Occupied Palestinian Territory", abril de 2015.

<sup>60</sup> OMS, informe mensual del período comprendido entre noviembre de 2014 y septiembre de 2015.

al hospital Al-Naja en Nablus pero dos semanas más tarde recibió una carta de rechazo en que se le indicaba que el tipo de tratamiento que él necesitaba no se ofrecía allí.

Preocupado por este nuevo retraso en el tratamiento, el padre del Sr. Shurrab recurrió directamente al Presidente del Estado de Palestina, Mahmoud Abbas, y le solicitó que su hijo fuera derivado a un hospital israelí en que se ofreciera el tratamiento necesario. El Sr. Shurrab recibió una remisión del Ministerio de Salud en julio de 2015. Se le dio una cita para el 5 de agosto de 2015 en un hospital de Tel Aviv y solicitó un permiso. El 4 de agosto, le informaron que su permiso de salida aún era objeto de un nuevo control de seguridad. Por esta razón, no pudo asistir a su cita inicial y fijó otra para el 9 de septiembre de 2015. El Sr. Shurrab murió a finales de agosto de 2015. El 8 de septiembre, el Comité de Asuntos Civiles informó a su padre que se había concedido el permiso.

60. El acceso al tratamiento médico también se dificulta con restricciones físicas a la circulación, como los puestos de control. Los puestos de control y los cortes de carretera con que se controla la entrada y la circulación dentro de Jerusalén Oriental desde el 14 de octubre de 2015 han restringido el acceso a los seis hospitales palestinos que allí se encuentran y que prestan una serie de tratamientos especializados que no se ofrecen en otras partes de la Ribera Occidental ni en la Franja de Gaza. Estos cierres han impedido que el personal vaya a trabajar y ha retrasado o impedido el acceso de los pacientes al tratamiento hospitalario<sup>61</sup>. El ACNUDH siguió el caso de una palestina de 65 años con problemas respiratorios que murió de camino al hospital el 19 de octubre. La policía había cerrado la carretera que llevaba al hospital y otras demoras adicionales en el puesto de control dificultaron su acceso a atención médica vital.

61. Las restricciones de circulación comprometen la calidad del tratamiento ofrecido en los centros de salud. La Universidad Al-Quds, en el distrito de Abu Dis en Jerusalén Oriental, alberga una de las dos escuelas de medicina de la Ribera Occidental. La formación clínica de los estudiantes de la Universidad Al-Quds se lleva a cabo principalmente en los hospitales palestinos de Jerusalén Oriental. Con la construcción del muro en Abu Dis se separó la facultad de medicina del resto de Jerusalén Oriental. Cada año la Administración Civil Israelí deniega la entrada a Jerusalén Oriental a un 10% de los estudiantes de la Universidad Al-Quds<sup>62</sup>. Estas restricciones limitan las posibilidades de formación de los estudiantes de medicina y el personal médico y, por ende, afectan a la calidad de la atención médica.

### 3. Derecho al trabajo

62. Las restricciones de circulación afectan negativamente el derecho de los palestinos al trabajo y a conservar un nivel de vida adecuado.

63. En la Ribera Occidental, los obstáculos físicos y el régimen de permisos afectan particularmente al sector agrícola, que tradicionalmente ha sido la principal fuente de empleo e ingresos de los palestinos en la Ribera Occidental. Las restricciones impuestas al acceso de los palestinos a sus tierras en la “zona cerrada” y en las cercanías de los asentamientos impiden que los agricultores cultiven las tierras con frecuencia, lo que conlleva una disminución de la productividad y del valor de los

<sup>61</sup> “Statement of Augusta Victoria Hospital on behalf of the East Jerusalem Hospital Network”, 20 de octubre de 2015.

<sup>62</sup> Physicians for Human Rights, *Divide and Conquer*, pág. 76.

cultivos. Por ejemplo, el rendimiento de los olivos de la zona es entre un 40% y un 60% inferior al de los olivos situados en la parte de la Ribera Occidental del muro<sup>63</sup>.

64. Las restricciones a la circulación de bienes y personas también afectan al comercio de Palestina. Todos los bienes que circulan desde la Ribera Occidental, en tránsito por Israel, con destino a Israel o procedentes de Israel, deben someterse a una inspección física y a controles comerciales. Según el Banco Mundial, en 2013 tomaba aproximadamente 23 días exportar bienes desde la Ribera Occidental y 38 días importarlos. A modo de comparación, las importaciones y exportaciones tomaban una media de 10 días a los comerciantes israelíes<sup>64</sup>. Dichas restricciones tienen graves consecuencias para la competitividad de las empresas de Palestina y, por consiguiente, disminuyen la oferta de empleo en el sector privado de Palestina.

65. Si bien aún es objeto de severas restricciones, ha mejorado la situación en la Franja de Gaza. Desde noviembre de 2014, Israel ha comenzado a permitir la venta de una cantidad limitada de bienes a la Ribera Occidental e Israel, incluidos productos agrícolas, textiles, siderúrgicos y mobiliario<sup>65</sup>. Gracias a esta disminución de las restricciones, han ingresado 908 cargamentos en camiones en los primeros diez meses de 2015, frente a 228 en 2014<sup>66</sup>. Sin embargo, la tasa actual equivale a un 15% de la carga manejada con anterioridad al bloqueo<sup>67</sup>. Además, las restricciones de las importaciones en la Franja de Gaza de artículos clasificados como de “uso doble” han debilitado los sectores productivos de Palestina, en especial en las industrias siderúrgica<sup>68</sup>, de ingeniería, agrícola, alimentaria y farmacéutica<sup>69</sup>. En abril de 2015, las tablas de madera de más de 5 cm de espesor y más de 20 o 25 cm de ancho se inscribieron en la lista de artículos de uso doble y se limitó su importación con destino a la Franja de Gaza<sup>70</sup>. El 3 de agosto de 2015, se incluyeron las tablas de más de 1 cm de espesor<sup>71</sup>. Estas nuevas restricciones a la importación de madera han afectado las fábricas y empresas de mobiliario de la Franja de Gaza, que se han visto obligadas a reducir el personal y las jornadas de trabajo<sup>72</sup>.

#### *Trabajadores palestinos en Israel y en los asentamientos*

66. Desde hace mucho tiempo, los trabajadores palestinos del Territorio Palestino Ocupado han buscado oportunidades de trabajo en Israel. Antes de 1993, alrededor

<sup>63</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “The monthly humanitarian bulletin”, febrero de 2014, pág. 9.

<sup>64</sup> Banco Mundial, *West Bank and Gaza Investment Climate Assessment: Fragmentation and Uncertainty*, 2014, págs. 32 a 39.

<sup>65</sup> Gisha, “For the first time since the closure: a truckload of cucumbers left” (6 de noviembre de 2014); e “Israel will allow marketing of ironworks, furniture and textile from Gaza in Israel”, 21 de septiembre de 2015.

<sup>66</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, base de datos de los cruces de la Franja de Gaza.

<sup>67</sup> Banco Mundial, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 30 de septiembre de 2015.

<sup>68</sup> Según la Federación de Industrias Palestinas de Gaza, el 90% de los materiales siderúrgicos se encuentran en la lista de “uso doble” y no se permite su entrada a Israel, lo que afecta 1.200 fábricas. Véase también *Al-Monitor*, “Gazans scavenge for food, recyclables”, 13 de mayo de 2015.

<sup>69</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *The 2013 World Trade Organization Agreement on Trade Facilitation: Israel's Obligations towards Palestinian Trade*, 2015, págs. 7 a 10.

<sup>70</sup> Gisha, “COGAT decision to restrict entrance of wood to Gaza” (13 de abril de 2015).

<sup>71</sup> Israel, Ministerio de Defensa, instrucciones sobre la prohibición de entrada de artículos en la Franja de Gaza, 3 de agosto de 2015. Véase también <http://gaza.ochaopt.org/2015/09/import-restrictions-impede-delivery-of-services-and-humanitarian-assistance>.

<sup>72</sup> Gisha, “Marketing of furniture from Gaza in Israel permitted, wood to make the furniture is not”, 2 de noviembre de 2015.

de 115.000 palestinos, la tercera parte de la fuerza laboral, trabajaba en Israel, y el desempleo era del 5%<sup>73</sup>. Las restricciones al comercio y la circulación de personas han tenido consecuencias duraderas y negativas para la economía de Palestina, lo que ha causado una tasa de desempleo elevada y también una dependencia de las ayudas. Aunque el desempleo en el período que abarca el informe disminuyó ligeramente en comparación con 2014, la cuarta parte de la fuerza laboral de Palestina sigue desempleada. En la Franja de Gaza, la tasa de desempleo era del 42%<sup>74</sup>. Las elevadas tasas de desempleo y el estancamiento económico afectan el nivel de vida. En 2014 la pobreza en el Territorio Palestino Ocupado se situó en el 25%, y en el 39% en la Franja de Gaza<sup>75</sup>. Esta situación aumentó la dependencia respecto del mercado de trabajo de Israel, y ello pese a las restricciones impuestas.

67. En septiembre de 2015, 57.450 palestinos de la Ribera Occidental tenían permisos para trabajar en Israel; según la COGAT, es la cifra más elevada desde que se introdujo el sistema de permisos a principio de la década de los noventa 1990<sup>76</sup>. Se han concedido otros 25.957 permisos para trabajar en los asentamientos<sup>77</sup>.

68. Los permisos para entrar y trabajar en Israel pueden revocarse de manera repentina y arbitraria. Por ejemplo, en junio 2015, las autoridades de Israel anularon todos los permisos de entrada en Israel a los palestinos de la aldea Sa'ir de la Ribera Occidental, al parecer en un acto de castigo colectivo porque un palestino de la aldea había agredido a un agente de la policía de fronteras en Jerusalén Oriental<sup>78</sup>.

69. Si bien restringir a los trabajadores palestinos el acceso al trabajo en Israel no es en sí una violación de las normas internacionales, esas restricciones deben analizarse dentro del contexto general de la ocupación y de las violaciones de los derechos humanos internacionales y el derecho internacional humanitario que la acompañan. Las restricciones desproporcionadas de Israel en materia de circulación y de comercio han contribuido considerablemente a las graves dificultades económicas ya existentes en la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, que han obstaculizado a su vez el acceso a los medios de subsistencia y al trabajo en el Territorio Palestino Ocupado.

#### 4. Derecho a la vida familiar

70. Las restricciones a la libertad de circulación dificultan el ejercicio del derecho a la vida familiar y a la protección de la unidad familiar de los palestinos. Según una encuesta realizada por Gisha en 2013, alrededor de la tercera parte de los palestinos de la Franja de Gaza tenía familiares en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, o en Israel<sup>79</sup>. Sin embargo, con el actual régimen de cierres y permisos, solo los que necesitan visitar a un familiar en primer grado enfermo de gravedad o asistir a la boda o el funeral de un familiar en primer grado pueden obtener permiso para desplazarse entre la Franja de Gaza y la Ribera Occidental. Incluso cuando se cumplen estos estrictos requisitos para la obtención del permiso, su concesión es incierta debido a las cuotas y los prolijos trámites<sup>80</sup>.

<sup>73</sup> Véase [www.btselem.org/workers](http://www.btselem.org/workers).

<sup>74</sup> Banco Mundial, *Economic Monitoring Report*, pág. 4.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> COGAT, "Status of permits", pág. 21.

<sup>77</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, mayo de 2015, párr. 36.

<sup>78</sup> Natasha Roth, "Israel responds to lone attacks with collective punishment", *+972 Magazine*, 22 de junio de 2015.

<sup>79</sup> Gisha, "Survey: 31 per cent of Gaza residents have relatives in Israel, East Jerusalem, West Bank" (19 de diciembre de 2013).

<sup>80</sup> Gisha, "Distant relatives", julio de 2015. Véase [http://features.gisha.org/distant\\_relatives](http://features.gisha.org/distant_relatives).

71. Si ya es difícil obtener la aprobación para realizar visitas por motivos familiares en la Ribera Occidental, es prácticamente imposible obtener un permiso de reunificación familiar. La reubicación en la Ribera Occidental se limita a los solicitantes que se encuentran en una de las tres categorías definidas estrictamente: los menores de 16 años que han perdido a un progenitor en la Franja de Gaza, las personas de edad que necesitan cuidados de enfermería y no tienen a un familiar inmediato que se ocupe de su cuidado y los pacientes con enfermedades crónicas. Estar casado con una persona de la Ribera Occidental o ser el progenitor de un niño que viva allí no se considera motivo suficiente para autorizar una reubicación<sup>81</sup>.

72. Las restricciones de circulación también impiden que los palestinos de la Ribera Occidental o de la Franja de Gaza casados con residentes de Israel o de Jerusalén Oriental ejerzan su derecho a la vida familiar. En junio de 2015, el Knesset prorrogó un año más la Ley de Ciudadanía y Entrada en Israel, promulgada como orden temporal en 2003<sup>82</sup>. La Ley prohíbe a los palestinos de la Ribera Occidental y la Franja de Gaza obtener la condición de residente permanente o temporal en Jerusalén Oriental e Israel, incluso si están casados con ciudadanos o residentes de Israel<sup>83</sup>. En algunos casos, se ha permitido a los titulares de una tarjeta de identidad de la Ribera Occidental residir en Israel mediante un permiso israelí de estadía renovable válido por un año tras su expedición<sup>84</sup>, mientras que la reunificación familiar de personas de la Franja de Gaza está completamente prohibida en virtud de una orden militar israelí de 2008<sup>85</sup>. Entonces, la única opción para las familias mixtas es vivir en la Franja de Gaza y mantener lazos con sus familiares en Israel, una opción que Israel ha hecho más fácil desde 1995 con el “procedimiento de familias divididas”. El 23 de julio de 2015, a raíz de la desaparición de dos israelíes que habían ingresado a la Franja de Gaza sin coordinación ni permiso, se decidió suspender los viajes de los residentes de Israel y Jerusalén Oriental a la Franja de Gaza hasta nuevo aviso<sup>86</sup>. Esta prohibición deja en una situación imposible a cientos de familias divididas que viven entre la Franja de Gaza e Israel.

73. El hecho de que Israel deniegue casi completamente la reunificación familiar de las familias palestinas o palestino-israelíes y de que no se examinen las circunstancias individuales vulnera el derecho a la vida familiar y la prohibición de la discriminación, porque establece una distinción arbitraria entre las familias mixtas constituidas por palestinos y las formadas por otros nacionales extranjeros y entraña un trasfondo de prejuicio étnico<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> B'Tselem y HaMoked, *So Near and Yet So Far: Implications of Israeli-imposed Seclusion of Gaza Strip on Palestinians' Right to Family Life*, enero de 2014, págs. 12 a 15.

<sup>82</sup> HaMoked, “With no end in sight: for the sixteenth time, the Knesset has approved the prolongation of the Citizenship and Entry into Israel Law”, 15 de junio de 2015.

<sup>83</sup> HaMoked, *Temporary Order?: Life in East Jerusalem under the Shadow of the Citizenship and Entry into Israel Law*, septiembre de 2014.

<sup>84</sup> De conformidad con las modificaciones de 2005 a la Ley de Ciudadanía y Entrada en Israel, los solicitantes deben cumplir un requisito de edad mínima: 25 años en el caso de las mujeres y 35 años en el caso de los hombres. Es posible que se impida la entrada si el solicitante o cualquier miembro de su familia es considerado una amenaza para la seguridad (HaMoked, *Temporary Order?*, págs. 21 a 24).

<sup>85</sup> HaMoked, *Temporary Order?*, pág. 29.

<sup>86</sup> Carta dirigida al Ministro de Defensa de Israel, Moshe Ya'alon, relativa a la prohibición de entrada a la Franja de Gaza por Israel, 4 de agosto de 2015. Puede consultarse en [http://gisha.org/UserFiles/File/letters/letter\\_to\\_yaalon\\_COGAT\\_Israelis\\_11.8.15-eng.pdf](http://gisha.org/UserFiles/File/letters/letter_to_yaalon_COGAT_Israelis_11.8.15-eng.pdf).

<sup>87</sup> Véase CERD/C/ISR/CO/14-16, párr. 18. Véase también CCPR/C/ISR/CO/3, párr. 15; CEDAW/C/ISR/CO/5, párr. 25; y CRC/C/ISR/CO/2-4, párr. 49. En 2012, en una sentencia del Tribunal Supremo que concluía que la seguridad nacional de Israel prevalecía sobre el derecho a la vida familiar, el Presidente del Tribunal de aquel entonces dijo: “no pueden prescribirse derechos humanos a expensas de un suicidio nacional”. Véase <https://www.opensocietyfoundations.org/litigation/adalah-v-israel>.

## D. Consecuencias de la discordia de los palestinos para los derechos humanos, incluida la libertad de circulación

74. Con independencia de los obstáculos impuestos por la ocupación de Israel, incluidas las restricciones a la circulación, las instancias de protección de Palestina tienen la obligación, en la medida de lo posible, de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas bajo su autoridad. Esta obligación se ha puesto de relieve con la reciente adhesión del Estado de Palestina a siete tratados internacionales de derechos humanos. Por consiguiente, el Gobierno del Estado de Palestina tiene obligaciones positivas de proteger los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado y el deber de procurar mitigar las consecuencias negativas de la ocupación de Israel tanto como pueda<sup>88</sup>.

75. En este contexto, preocupan particularmente al Secretario General las consecuencias negativas de los ocho años de división política interna en Palestina entre Hamás y Fatah. La desunión entre los palestinos intensifica la fragmentación de la integridad territorial de Palestina de una manera similar al efecto de las restricciones de Israel a la libre circulación y, por ende, contribuye a la vulneración de múltiples derechos humanos (véase A/HRC/28/45, párr. 59).

76. El ACNUDH ha recibido información de que el Ministerio del Interior del Estado de Palestina, siguiendo instrucciones del Servicio de Inteligencia General, ha dejado de expedir y renovar pasaportes a los palestinos que presuntamente pertenecen a Hamás<sup>89</sup>. Durante el período de que se informa, la Comisión Palestina Independiente de Derechos Humanos recibió cuatro denuncias de palestinos de la Franja de Gaza a los que al parecer se les había denegado solicitudes de pasaporte.

77. También preocupan las denuncias recibidas durante el período que abarca el informe en el sentido de que los servicios de seguridad de la Franja de Gaza han prohibido a residentes de la Franja de Gaza que salgan a través del cruce de Erez sin órdenes judiciales. Según la Comisión Independiente de Derechos Humanos, en tres ocasiones se denegó el permiso para desplazarse fuera de la Franja de Gaza a miembros del Comité Central de Fatah y el Consejo Revolucionario de Fatah. El 28 de diciembre de 2014, las autoridades de la Franja de Gaza en el puesto de control presuntamente impidieron a 37 niños entre los 5 y los 12 años de edad, huérfanos como resultado de la escalada de hostilidades de 2014, y a 5 adultos acompañantes, que salieran de la Franja de Gaza para visitar Israel y la Ribera Occidental<sup>90</sup>. Las autoridades afirmaron que se impidió a los niños viajar para proteger su cultura y protegerlos de la normalización de los lazos con Israel<sup>91</sup>.

78. Asimismo, las divisiones políticas de Palestina han tenido un efecto negativo que se extiende también al ejercicio de los derechos civiles y políticos de los palestinos. Entre los actos que suscitan preocupación observados por el ACNUDH durante el período de que se informa se encuentran el uso excesivo de la fuerza, la detención y reclusión arbitrarias de activistas políticos, el uso de la tortura y otros malos tratos y las restricciones a la libertad de expresión (A/HRC/31/40).

79. Las divisiones políticas también obstaculizan el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. El constante impago de funcionarios públicos contratados por las autoridades de la Franja de Gaza es particularmente problemático.

<sup>88</sup> Véase, por ejemplo, la observación general núm. 31 (2004) del Comité de Derechos Humanos sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 2.

<sup>89</sup> Véase [afa.ps/post/146208](http://afa.ps/post/146208) (en árabe).

<sup>90</sup> Gisha, "Thirty-seven students travelled abroad".

<sup>91</sup> Véase <http://alray.ps/ar/index.php?act=post&id=130062> (en árabe).

Por lo menos 40.000 funcionarios públicos y agentes de seguridad no han recibido salario alguno, solo pagos humanitarios esporádicos, desde abril de 2014<sup>92</sup>.

80. Esta situación, a su vez, ha afectado negativamente el acceso a la educación, la salud, el bienestar social, entre otros aspectos. En la Franja de Gaza, el sector de la salud registró una tasa de absentismo de aproximadamente el 50% en enero de 2015, en particular porque el personal no podía sufragar los gastos de transporte<sup>93</sup>. En diciembre de 2014, 750 efectivos de limpieza del Ministerio de Salud de la Franja de Gaza participaron en una huelga de 16 días porque hacía 6 meses que no recibían salario. En consecuencia, se detuvieron los servicios de limpieza de 13 hospitales y 56 centros de salud y el Ministerio de Salud suspendió algunos servicios médicos, como los de obstetricia y ginecología<sup>94</sup>.

## IV. Recomendaciones

### A. Recomendaciones al Gobierno de Israel

81. Con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, las autoridades de Israel tienen la obligación de facilitar la libre circulación de los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental. Toda excepción debe ajustarse al derecho internacional, lo que implica que las restricciones se justifican únicamente por razones imperativas de seguridad y únicamente en respuesta a un riesgo concreto para la seguridad. Israel debe levantar el bloqueo en la Franja de Gaza de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y la resolución 1860 (2009) del Consejo de Seguridad y autorizar la circulación entre la Franja de Gaza y la Ribera Occidental. Israel también debe eliminar los obstáculos físicos a la libre circulación en toda la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y velar por que todas las normas y requisitos administrativos en la materia respeten los derechos humanos internacionales y el derecho internacional humanitario.

82. Se debe respetar y proteger el derecho a la educación, entre otras cosas facilitando el acceso libre, seguro y sin obstáculos a las escuelas. Se debe levantar la interdicción general de que los alumnos de la Franja de Gaza accedan a la enseñanza en la Ribera Occidental.

83. Se deben adoptar medidas de inmediato para eliminar las barreras a la libertad de circulación que impiden al personal médico ejercer sus funciones. Se deben eliminar cuanto antes todos los obstáculos innecesarios o desproporcionados que dificultan el acceso de los palestinos al tratamiento médico, en particular en Israel y Jerusalén Oriental.

84. Se deben adoptar medidas para flexibilizar las restricciones relativas al desarrollo económico en el Territorio Palestino Ocupado, por ejemplo autorizando de inmediato una mayor libertad de circulación de bienes y personas y levantando las restricciones que impiden a los palestinos acceder a las tierras y desarrollar su economía.

85. Las autoridades de Israel deben reconocer y respetar los derechos de residencia de los palestinos, entre otras cosas poniendo fin de inmediato a la práctica de revocar permisos de residencia, acabando con la suspensión total de

<sup>92</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "The monthly humanitarian bulletin", enero de 2015, pág. 1.

<sup>93</sup> *Ibid.*, págs. 4 y 5.

<sup>94</sup> *Ibid.*

la concesión de cambios de domicilio, eliminando las cuotas en las solicitudes de reunificación familiar y tramitando cuanto antes las solicitudes pendientes y nuevas.

## **B. Recomendaciones a las autoridades palestinas**

86. Las autoridades palestinas deben cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas las relativas a la libertad de circulación.

87. Las autoridades palestinas deben adoptar medidas para alentar a los partidos políticos nacionales a que solucionen la discordia política que obstaculiza el cumplimiento ecuánime por el Gobierno del Estado de Palestina de sus obligaciones en materia de derechos humanos en todo el Territorio Palestino Ocupado.