



Asamblea General

Distr. general
10 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

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**

Asegurar la rendición de cuentas y la justicia por todas las vulneraciones del derecho internacional en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental

**Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos***

Resumen

En este informe, presentado en cumplimiento de la resolución 34/28 del Consejo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ofrece un panorama general de la aplicación de la resolución, haciendo especial referencia a las recomendaciones formuladas por la misión internacional de las Naciones Unidas de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



I. Introducción

1. Este informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se presenta en cumplimiento de la resolución 34/28 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó al Alto Comisionado que presentara un informe sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes de la comisión de investigación independiente sobre el conflicto de Gaza de 2014 (A/HRC/29/52 y A/HRC/29/CRP.4), la misión internacional independiente de las Naciones Unidas de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental (A/HRC/22/63), y la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza (A/HRC/12/48).

2. En su informe, el Alto Comisionado ofrece un panorama general de los acontecimientos más recientes ocurridos en relación con la aplicación de las recomendaciones que figuran en los informes mencionados. Aborda cuestiones relativas a la rendición de cuentas por las presuntas vulneraciones y conculcaciones del derecho internacional de los derechos humanos y vulneraciones del derecho internacional humanitario en relación con la escalada de las hostilidades en Gaza en 2014, incluida la rendición de cuentas por el uso excesivo de la fuerza en el ámbito de las operaciones de las fuerzas del orden en el Territorio Palestino Ocupado. Además, de conformidad con el párrafo 7 de la resolución, en el que se destacan las preocupaciones sobre los defensores de los derechos humanos y los actores de la sociedad civil que promueven la rendición de cuentas, el Alto Comisionado examina la situación de los defensores de los derechos humanos, incluidas la legislación y las medidas que han restringido su labor durante el período que abarca el informe. Por último, también examina la responsabilidad de terceros Estados de garantizar el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

3. El presente informe debe leerse conjuntamente con el informe detallado del Alto Comisionado titulado “Asegurar la rendición de cuentas y la justicia por todas las vulneraciones del derecho internacional en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental: examen global de la situación de la aplicación de las recomendaciones dirigidas a todas las partes desde 2009” (A/HRC/35/19). El examen puso de manifiesto que, si bien el destinatario de la mayoría de las más de 900 recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos entre 2009 y marzo de 2017 fue Israel, también recibieron algunas recomendaciones el Gobierno del Estado de Palestina y otros responsables palestinos, así como las Naciones Unidas, los Estados Miembros de las Naciones Unidas, las empresas, la sociedad civil y la comunidad internacional (párr. 2). El Alto Comisionado llegó a la conclusión de que la tasa general de plena aplicación de las recomendaciones por las partes era extremadamente baja: el 0,4% en el caso de Israel y el 1,3% en el de los responsables palestinos (párrs. 60 y 61); la tasa general de plena aplicación por la comunidad internacional y las Naciones Unidas era del 17,9%.

4. En el informe, el Alto Comisionado propuso que Israel aprovechara plenamente la asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) “con miras a la aplicación de las recomendaciones pertinentes, incluido el establecimiento de mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento de las recomendaciones”. También instó a Israel a que investigara con prontitud, imparcialidad e independencia todas las presuntas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y todas las denuncias de delitos internacionales (párrs. 67 y 69).

5. Asimismo, el Alto Comisionado instó al Estado de Palestina a que investigara con prontitud, imparcialidad e independencia todas las presuntas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y todas las denuncias de delitos internacionales, y a que aprovechara plenamente la asistencia técnica del ACNUDH con miras a la aplicación de las recomendaciones que se le habían formulado (párrs. 70 a 73).

6. El Alto Comisionado ha tomado nota con anterioridad del examen preliminar emprendido en enero de 2015 por el Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la

situación en Palestina para determinar si se cumplen los criterios fijados por el Estatuto de Roma para la apertura de una investigación, y toma nota también de la última información actualizada presentada por la Fiscalía en cuanto a los avances en el examen preliminar (párr. 68)¹.

7. Con respecto a la comunidad internacional, el Alto Comisionado propuso que el Consejo de Derechos Humanos considerara la posibilidad de recomendar a la Asamblea General que hiciera uso de las facultades que le confería el Artículo 96 a) de la Carta de las Naciones Unidas para precisar cómo podían todas las partes cumplir su obligación de aplicar las recomendaciones examinadas en su informe (párr. 75).

8. En el presente informe, el Alto Comisionado se basa en el examen global facilitado en su informe anterior y se centra en las cuestiones específicas que se indican en la resolución 34/28.

II. Información actualizada sobre la rendición de cuentas

A. Rendición de cuentas por la escalada de las hostilidades en Gaza en 2014

9. En su resolución, el Consejo de Derechos Humanos exhortó a todas las instancias de protección a que siguieran aplicando las recomendaciones de la comisión de investigación independiente sobre el conflicto de Gaza de 2014. Desde la publicación del informe de la comisión de investigación, el Secretario General ha proporcionado periódicamente información actualizada sobre los progresos, o la falta de ellos, por las partes en el conflicto con respecto a las recomendaciones formuladas en él².

10. Las presuntas vulneraciones cometidas durante las hostilidades en Gaza en 2014 son similares a las documentadas e investigadas en 2008-2009 y 2012, lo que pone de relieve el carácter recurrente de estas prácticas en Gaza y el fracaso de los esfuerzos por evitar que se repitan³. Tres años y medio después de la escalada de las hostilidades, sigue siendo muy preocupante que las autoridades israelíes y palestinas no hayan rendido cuentas por las presuntas vulneraciones del derecho internacional humanitario —incluidas denuncias de crímenes de guerra— y las presuntas vulneraciones y conculcaciones del derecho internacional de los derechos humanos. El Alto Comisionado insiste en que la falta generalizada de rendición de cuentas contribuye a exacerbar el conflicto.

11. La falta de independencia, imparcialidad, prontitud y transparencia de la Oficina del Fiscal General Militar de Israel es otro motivo de preocupación. En los casos en que se han llevado a cabo investigaciones, estas rara vez han dado lugar a enjuiciamientos, y a menudo las sentencias dictadas no se corresponden con la gravedad de las vulneraciones cometidas por las fuerzas de seguridad israelíes.

12. La última información actualizada publicada por el Fiscal Militar General sobre la situación de las denuncias penales relacionadas con las hostilidades de 2014 en Gaza se remonta a agosto de 2016⁴. De las 500 denuncias relativas a 360 incidentes remitidas al Fiscal General Militar en relación con las presuntas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, solo se ordenaron investigaciones penales de 31 incidentes; estas dieron lugar al enjuiciamiento de tres soldados por saqueo. Hasta la fecha, de todas las denuncias presentadas en nombre de víctimas de Gaza, esta es la única que ha prosperado. La información recibida indica que siguen pendientes al menos 22 recursos interpuestos en relación con los incidentes ocurridos durante las hostilidades en Gaza en 2014 en los casos en que la investigación

¹ Véase www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf.

² Véanse, en particular, A/71/364, párrs. 40 y 51 a 55; y A/HRC/34/38, párr. 42.

³ Véase A/HRC/28/45, párr. 16.

⁴ Véase A/72/565, párr. 56.

penal se archivó sin que se formularan cargos o nunca llegó a iniciarse⁵. Esta información se refiere en particular al bombardeo de artillería de una zona situada en las inmediaciones de una escuela del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) que se utilizaba como refugio para civiles en Rafah, como consecuencia del cual resultaron muertas 15 personas, incluidos 8 niños⁶, y al caso de 4 niños que fallecieron al ser alcanzados por un proyectil mientras jugaban en una playa de Gaza⁷.

13. El número de casos que, pese a las graves acusaciones efectuadas, no han sido objeto de una investigación penal y han sido archivados por el Fiscal Militar General por falta de “motivos razonables de sospecha de conducta delictiva” es motivo de especial preocupación⁸. Por lo tanto, las recomendaciones que hizo la comisión de investigación en relación con las investigaciones y la reparación para las víctimas siguen sin aplicarse, como pone de manifiesto el hecho de que no se investiguen todas las denuncias creíbles y la falta de acceso a la justicia. El foco del sistema de justicia militar de Israel en los soldados, en lugar de en los altos mandos militares, permite el archivo de los casos —antes del inicio de una investigación— debido a la falta de indicios razonables de la existencia de un acto ilícito cometido por el soldado⁹. Sin embargo, la responsabilidad de los altos mandos militares sigue sin ser sometida a examen, al igual que la responsabilidad general de los encargados de la formulación de políticas¹⁰.

14. El Secretario General había subrayado que “según se ha constatado, lo que sucede reiteradamente es que el Fiscal General Militar, que encabeza el sistema de justicia militar, y el Fiscal General del Estado no inician investigaciones en casos en los que existen pruebas *prima facie*, como declaraciones de testigos presenciales, informes médicos y material audiovisual, que indican la ilegalidad de las acciones de los agentes del Estado”¹¹. El hecho de que el Fiscal Militar General 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, lo cual permite a Israel sostener que se hace justicia.

15. Por otra parte, los palestinos se enfrentan a una serie de obstáculos que les impiden acceder a la justicia, incluidos los recursos civiles. Para las víctimas de Gaza en particular, persisten varios retos que limitan su capacidad de acceder a los mecanismos de rendición de cuentas, como la legislación restrictiva sobre la responsabilidad del Estado y sobre los plazos de prescripción, la obligación de abonar unas garantías procesales de considerable cuantía y la prohibición que impide a los habitantes de Gaza entrar en Israel para asistir a las actuaciones judiciales¹². Al parecer, las escasas perspectivas de obtener una indemnización explican la constante reducción del número de casos de demanda de indemnización por vía civil presentados ante los tribunales israelíes en los últimos años en nombre de víctimas de Gaza. Si bien el Centro Palestino para los Derechos Humanos informó de que había presentado 97 casos de este tipo en relación con las hostilidades ocurridas en 2008-2009 (91 habían sido desestimados y 6 seguían pendientes en enero

⁵ De los recursos pendientes, 19 fueron presentados por el Centro Palestino para los Derechos Humanos, mientras que 3 lo fueron por el Centro Al Mezan para los Derechos Humanos y Adalah: Centro Jurídico para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel.

⁶ Véase A/HRC/29/CRP.4, párr. 440. Véase también el recurso interpuesto ante el Fiscal General de Israel en octubre de 2016 por Adalah y el Centro Al Mezan para los Derechos Humanos, que sigue pendiente. Véase además la declaración formulada por el OOPS sobre el archivo inicial del caso, que puede consultarse en: www.unrwa.org/newsroom/official-statements/record-response-idf-closing-criminal-investigation-shelling-near-unrwa.

⁷ Véanse A/HRC/28/80/Add.1, párr. 36; y A/HRC/29/CRP.4, párr. 632 y 633.

⁸ Decisiones de las Fuerzas de Defensa de Israel y el Fiscal General Militar sobre los incidentes excepcionales que presuntamente ocurrieron durante la operación “Filo protector”. Véase A/71/364, párr. 40; y A/HRC/34/38, párr. 42.

⁹ Véase <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Pages/Operation-Protective-Edge-Investigation-of-exceptional-incidents-Update-4.aspx>.

¹⁰ Véase A/HRC/35/19, párr. 20, incluidas las referencias.

¹¹ *Ibid.*, párr. 18, incluidas las referencias.

¹² Véase A/71/364, párrs. 40 y 56 y 57.

de 2018), había presentado solo 5 casos (1 fue sobreseído y 4 seguían pendientes) respecto de las hostilidades de 2012 y 2014.

16. En particular, la exclusión de la población de Gaza (como residentes de un “territorio enemigo”) del ámbito de aplicación de la legislación en materia de responsabilidad civil israelí en octubre de 2014 —con efecto retroactivo hasta julio de 2014— ha eximido a Israel de responsabilidad por cualquier acto ilícito cometido por las Fuerzas de Defensa de Israel durante la escalada de 2014¹³. La constitucionalidad de la cláusula de exclusión se ha impugnado en el marco de una demanda civil interpuesta ante el Tribunal de Distrito de Beersheva¹⁴. En este caso, los demandantes argumentan que una cláusula de exclusión similar fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en 2006¹⁵. En su respuesta a la decisión del Tribunal, el asesor jurídico de la Knését respaldó la posición del Estado de que la cláusula era constitucional. A mediados de enero de 2018, el Tribunal todavía no había dictado sentencia. Se espera que el fallo afecte al resultado de otros tres casos de palestinos que perdieron la vida a manos de las Fuerzas de Defensa de Israel durante la escalada de las hostilidades de 2014 que fueron presentados por el Centro Palestino para los Derechos Humanos.

17. En su informe, la comisión de investigación independiente también señaló las violaciones perpetradas por la Autoridad Palestina, los grupos armados palestinos y las autoridades de Gaza. El informe del Comité Nacional Independiente de Palestina, creado para encargarse del seguimiento de las recomendaciones formuladas por la comisión a la Autoridad Palestina, se publicó en enero de 2017. Si bien el informe del Comité se centra en las violaciones cometidas por Israel, también se ocupa de violaciones concretas cometidas por agentes palestinos entre 2014 y 2015. Sin embargo, ninguna de las conclusiones aborda específicamente las violaciones cometidas por agentes palestinos en Gaza durante la escalada de las hostilidades de 2014, ni indica qué medidas podrían adoptarse para establecer la rendición de cuentas por esas violaciones. Hasta la fecha, no se dispone de información que haga pensar que las autoridades palestinas han adoptado medidas significativas para hacer frente a las violaciones perpetradas por agentes palestinos durante la escalada de las hostilidades de 2014.

B. Rendición de cuentas por uso ilícito de la fuerza

18. La misión internacional independiente de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, exhortó a Israel “a que garanti[zara] la plena rendición de cuentas por todas las violaciones [...] de manera no discriminatoria y a que [pusiera] fin a la política de impunidad”¹⁶.

19. En cuanto a los incidentes que ocurren fuera del contexto de las hostilidades activas, en particular en los casos que se refieren principalmente al aparente uso excesivo de la fuerza por las Fuerzas de Defensa de Israel, el Secretario General y el Alto Comisionado han expresado constantemente su preocupación por la prevalencia de una cultura de

¹³ *Ibid.*, párrs. 56 y 57. Véase el Decreto del Gobierno de Israel de 26 de octubre de 2014, por el que se declara la Franja de Gaza “territorio enemigo” con efecto retroactivo desde el 7 de julio de 2014, a fin de activar la exención de responsabilidad por los daños causados a “las personas que no son ciudadanos o residentes de Israel y residen en un territorio fuera de Israel que ha sido declarado ‘territorio enemigo’ en virtud de un decreto gubernamental”.

¹⁴ El caso fue presentado ante el Tribunal por el Centro Al Mezan para los Derechos Humanos y Adalah en nombre de Ateyeh Nabaheen y sus padres, oriundos de Gaza. El 16 de noviembre de 2014, Ateyeh Nabaheen, de 15 años de edad, fue alcanzado por los disparos de las Fuerzas de Defensa de Israel, que le causaron lesiones graves (de resultas de las cuales quedó tetrapléjico) cuando volvía a su casa, situada en las tierras de su familia, que se encontraban a unos 500 m de la valla de Gaza.

¹⁵ Véase *Adalah v. Government of Israel*, causa núm. HCJ 8276/05, decisión de 12 de diciembre de 2006 relativa a la enmienda núm. 7 de 2005, que excluía a todos los residentes de las “zonas de conflicto” designadas por el Ministerio de Defensa.

¹⁶ Véase A/HRC/22/63, párr. 114.

impunidad¹⁷. También informaron sobre la condena por homicidio dictada contra el sargento Elor Azaria por la muerte de Abdelfattah al-Sharif, un palestino al que un soldado israelí disparó en la cabeza, pese a que ya había quedado incapacitado, tras, al parecer, haber apuñalado a un soldado israelí. Esta condena sigue siendo excepcional y la pena de 18 meses de prisión impuesta se ha descrito como excesivamente leve¹⁸. Aunque el 30 de junio de 2017¹⁹ el Tribunal Militar de Apelación confirmó la condena y la pena de 18 meses, en septiembre de 2017, el Jefe de las Fuerzas de Defensa de Israel anunció su decisión de reducir la pena en 4 meses²⁰.

20. Las recientes novedades en otros dos casos socavan aún más la confianza en el sistema de justicia militar israelí, ya que parecen reforzar la cultura de impunidad. El 9 de enero de 2018, se aplazó el pronunciamiento de la sentencia contra el oficial de la Policía de Fronteras Deri Ben, después de un procedimiento de más de tres años ante el Tribunal de Distrito de Jerusalén. El 15 de mayo de 2014, durante una manifestación en Beitunia, el agente Deri disparó y mató a Nadeem Nuwara, de 17 años de edad, a pesar de que el vídeo presentado como prueba ante el Tribunal mostraba que no representaba ninguna amenaza²¹. La calificación de la conducta delictiva del agente se rebajó a homicidio por imprudencia, basándose en su alegación de que no sabía que su arma contenía munición real. Posteriormente, en la negociación de la declaración de culpabilidad con los fiscales israelíes, el Sr. Deri admitió que era culpable de negligencia²². En el marco del acuerdo de reconocimiento de culpabilidad, la fiscalía ha propuesto una pena de entre 20 y 40 meses de prisión, mientras que la defensa ha solicitado que no se le imponga ninguna medida privativa de libertad adicional. El anuncio de la sentencia, previsto inicialmente para enero de 2018, se aplazó hasta abril de 2018. El hecho de que sea probable que el procedimiento concluya con un acuerdo de reconocimiento de culpabilidad, así como la rebaja de la calificación de la conducta delictiva, plantea preocupación por que la condena no se ajuste a la gravedad del delito.

21. El 12 de enero de 2018, los medios de comunicación informaron de que un soldado israelí que el 21 de junio de 2016 había disparado contra un automóvil palestino causando la muerte de Mahmoud Badran, de 15 años de edad, e hiriendo a otras cuatro personas, incluidos otros tres niños²³, no sería enjuiciado y solo sería expulsado del ejército por conducta negligente durante el incidente²⁴. Tras una primera indagación, las Fuerzas de Defensa de Israel reconocieron que efectivamente el soldado había tomado como blanco el vehículo “por error”²⁵, tras lo cual anunciaron la apertura de una investigación²⁶. Aunque las Fuerzas de Defensa de Israel todavía no han confirmado la información facilitada por los medios de comunicación en relación con la no incoación de un proceso penal contra el soldado, el hecho de que no se enjuicie a un soldado que abrió fuego contra un automóvil lleno de personas que no representaban una amenaza para la vida ni amenazaban con causar daños graves ha suscitado serias preocupaciones con respecto a la rendición de cuentas por una conducta que constituye claramente un uso excesivo de la fuerza.

¹⁷ Véanse, por ejemplo, A/71/364, párr. 66; A/HRC/34/38, párrs. 43 y 44; y A/HRC/35/19, párrs. 17 y 18.

¹⁸ Véanse A/HRC/34/36, párr. 78; A/HRC/34/38, párr. 48; y A/HRC/35/19, párr. 21.

¹⁹ Véase A/72/565, párr. 52.

²⁰ Véase A/HRC/37/38, párr. 30.

²¹ Véase un vídeo del acto en: www.theguardian.com/world/2014/may/20/video-indicates-killed-palestinian-youths-no-threat-israeli-forces.

²² La familia de Nadeem Nuwara había formulado anteriormente objeciones a la negociación de la culpabilidad, pero perdió el recurso que había interpuesto ante el Tribunal Superior.

²³ Véase A/HRC/34/36, párr. 9.

²⁴ Véase www.haaretz.com/israel-news/.premium-idf-officer-won-t-be-indicted-for-opening-fire-against-rules-killing-palestinian-boy-1.5730351.

²⁵ Véase www.theguardian.com/world/2016/jun/21/israeli-troops-mistakenly-kill-palestinian-teenager-stone-throwers, y www.haaretz.com/opinion/premium-palestinian-boy-killed-by-mistake-1.5399928.

²⁶ Véase www.haaretz.com/israel-news/israeli-army-opens-investigation-into-death-of-palestinian-teen-1.5399284.

III. Obstáculos a la labor de los defensores de los derechos humanos

22. Preocupa en especial el hecho de que el clima imperante de impunidad y falta de rendición de cuentas por las presuntas violaciones obstaculice la labor de los defensores de los derechos humanos y los periodistas, que cada vez más están en el punto de mira de las autoridades debido a las actividades que realizan. Los defensores de los derechos humanos son especialmente objeto de ataques cuando tratan de garantizar la rendición de cuentas por las presuntas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. El Consejo de Derechos Humanos ha denunciado todos los actos de intimidación y amenazas contra los agentes de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos que llevan a cabo actividades de documentación y lucha contra las vulneraciones del derecho internacional y la impunidad en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental²⁷.

A. Intimidación y amenazas contra los agentes de la sociedad civil

23. Se han denunciado sistemáticamente el acoso y la violencia contra los defensores de los derechos humanos y los periodistas²⁸. El Alto Comisionado ha advertido contra el efecto disuasorio de esos ataques sobre la libertad de expresión²⁹.

24. Las declaraciones públicas de altos dirigentes y políticos israelíes profiriendo calumnias contra las organizaciones de derechos humanos están reforzando ese efecto, como demuestran las agresiones verbales —que pueden equivaler a incitación a la violencia— a que se enfrentan una serie de organizaciones no gubernamentales (ONG) israelíes. Por ejemplo, tras una exposición informativa ante el Consejo de Seguridad en octubre de 2016, el Director de Betsalem fue condenado públicamente por altos funcionarios, entre ellos, el Primer Ministro y el Representante Permanente de Israel ante las Naciones Unidas. El Presidente de la coalición de Gobierno en el poder pidió que se le privara de su nacionalidad³⁰. Preocupa al Alto Comisionado que el discurso de ciertas personalidades esté contribuyendo a un entorno cada vez más represivo en el cual se considera que las organizaciones y los activistas en favor de los derechos humanos en Israel son objetivos legítimos de amenazas y violencia³¹.

25. Otro motivo de preocupación es la mayor intimidación ejercida recientemente sobre las ONG que vienen solicitando la remisión a jurisdicciones extranjeras y mecanismos de justicia internacional para garantizar la rendición de cuentas respecto de las violaciones cometidas por Israel. El ACNUDH ha informado periódicamente sobre esos incidentes, entre los que cabe citar, por ejemplo, las amenazas de muerte anónimas recibidas por un representante de la ONG palestina Al-Haq en Europa en febrero de 2016³². Otras organizaciones palestinas, como Al Mezan, también han denunciado haber recibido amenazas³³.

26. El aumento de las tensiones políticas asociadas con la división política palestina han creado un entorno que favorece los abusos y las violaciones contra los derechos humanos por las autoridades palestinas, en particular en lo que respecta a los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica. También se han denunciado casos de ataques contra opositores políticos consistentes en acoso, amenazas, agresiones, detenciones arbitrarias,

²⁷ Véase, por ejemplo, la resolución 34/28.

²⁸ Véanse A/HRC/31/40, párrs. 52 y 53; y A/HRC/34/36, párrs. 39 a 42.

²⁹ Véase A/HRC/31/40, párr. 53.

³⁰ Véanse A/HRC/34/36, párr. 42; y A/HRC/34/38, párr. 69. Véase también www.haaretz.com/israel-news/coalition-chairman-seeks-to-strip-citizenship-of-b-tselem-head-1.5452046.

³¹ Véase A/HRC/34/36, párr. 50.

³² Véase www.alhaq.org/advocacy/topics/human-rights-defenders/1026-al-haq-under-attack-staff-members-life-threatened. Véanse también A/HRC/34/26, párr. 48; y A/HRC/34/38, párr. 69.

³³ Véase www.mezan.org/en/post/21475/Al+Mezan+Condemns+Continued+Death+Threats+to+Staff+Members+and+Calls+on+the+International+Community+to+Intervene. Véase también A/HRC/34/70, párrs. 39 a 53.

malos tratos y tortura³⁴. El ACNUDH recibe informes periódicos de violaciones de los derechos humanos perpetradas por las fuerzas de seguridad palestinas y las autoridades de Gaza, en particular contra personas y grupos que critican a las respectivas autoridades palestinas³⁵.

B. Detención arbitraria de defensores de los derechos humanos

27. La detención y reclusión de defensores de los derechos humanos por las autoridades israelíes y palestinas es motivo de preocupación. En su informe presentado al actual período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/37/42), el Alto Comisionado indica, sobre la base de los casos supervisados por el ACNUDH, que todos los garantes de derechos en el Territorio Palestino Ocupado recurren a esta práctica. Según el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, la privación de libertad que resulta del ejercicio de las libertades fundamentales debe considerarse arbitraria³⁶.

28. Las libertades de expresión, de asociación y de reunión pacífica están garantizadas por el derecho internacional de los derechos humanos³⁷. Si bien las restricciones al ejercicio de esos derechos están autorizadas, esas restricciones deben estar fijadas por la ley y respetar los requisitos estrictos de necesidad y proporcionalidad³⁸. La detención y la reclusión de defensores de los derechos humanos a causa de su labor no solo vulnera su derecho a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, sino que también contribuye a crear un entorno represivo y puede llevar a la autocensura entre la población del Territorio Palestino Ocupado y en Israel.

C. Medidas legislativas que afectan a la sociedad civil

Legislación israelí

29. Es probable que las recientes medidas legislativas den lugar a un aumento de la presión sobre las organizaciones de defensa de los derechos humanos en Israel. En junio de 2016, la Knéset aprobó la denominada Ley de Transparencia, que exige que las ONG que reciban más del 50% de su financiación de fuentes públicas extranjeras la declaren públicamente. Se prevé que la Ley tenga un efecto desproporcionado sobre las organizaciones de derechos humanos, ya que la mayoría de su financiación procede del exterior³⁹. El Secretario General señaló que la Ley contribuye a un clima en el que se deslegitiman cada vez más las actividades de las organizaciones de derechos humanos⁴⁰. En junio de 2017, el Primer Ministro Netanyahu anunció su intención de reforzar la Ley de Transparencia al limitar la cuantía de las donaciones que las organizaciones pueden recibir⁴¹.

30. La Ley de la Función Pública, que se promulgó en marzo de 2017, también suscita preocupación en relación con el espacio operativo de las organizaciones de la sociedad civil; entrará en vigor el 1 de abril de 2018. Si bien esta Ley no prohíbe que las ONG que reciben financiación extranjera acepten a voluntarios del servicio nacional, establece que la recepción de un voluntario por esas organizaciones tiene que ser aprobada expresamente por el Primer Ministro o cualquier otro ministro autorizado por el Gobierno.

31. En el momento de redactarse el presente informe, se había presentado ante la Knéset un proyecto de ley por el que se denegaban los beneficios fiscales a determinadas

³⁴ Véase, por ejemplo, A/HRC/37/42, párrs. 57 a 60.

³⁵ Véanse A/HRC/31/40, párrs. 66 y 67; A/HRC/34/36, párrs. 51 a 53; y A/HRC/34/38, párr. 70.

³⁶ Véase A/HRC/33/66.

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 19 y 21 y 22.

³⁸ Véase A/HRC/37/42, párr. 40.

³⁹ Véase www.haaretz.com/israel-news/.premium-ngo-law-would-apply-almost-solely-to-human-rights-organizations-1.5390248.

⁴⁰ Véase A/HRC/34/36, párr. 49. Véase también www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#WlyNc7yWbIU.

⁴¹ Véase www.timesofisrael.com/netanyahu-confirms-knesset-push-to-limit-ngos-foreign-funding/.

organizaciones que se consideraba que actuaban contra el Estado de Israel⁴². El proyecto tiene por objeto denegar el crédito fiscal a los donantes que proporcionan fondos a las instituciones públicas que “actúan contra el Estado de Israel”, definidas como las instituciones que difunden publicaciones en las que se acusa al Estado de Israel de cometer crímenes de guerra o se hacen llamamientos en favor del boicot contra Israel o sus ciudadanos. El proyecto también pretende restringir la definición de “institución pública” y establecer que las ventajas fiscales solo se concedan a las personas que hagan donaciones a una organización que actúe en nombre de los ciudadanos del Estado de Israel o de la diáspora judía.

32. En marzo de 2017, la Knéset aprobó una enmienda a la Ley de Entrada en Israel⁴³, que prohíbe la concesión de un visado o una licencia a las personas que no son ciudadanos o residentes permanentes de Israel si ellas o la organización para la que trabajan han hecho deliberadamente un llamamiento público para imponer un boicot a Israel, o se han comprometido a participar en ese boicot⁴⁴. La enmienda se ha redactado en términos generales, que prohíben automáticamente la expedición de visados en las circunstancias indicadas. El Ministro del Interior está facultado para hacer excepciones y debe señalar por escrito los motivos en que se basa. La definición de “boicot” está enunciada explícitamente en la Ley de Boicot de 2011 e incluye los boicots destinados a los asentamientos israelíes situados en el Territorio Palestino Ocupado⁴⁵. A principios de enero de 2018, los medios de comunicación publicaron la denominada lista de boicot, desinversión y sanciones, que contiene la lista completa de las organizaciones cuyos miembros tendrán prohibida la entrada en el país, que, al parecer, fue divulgada por el Ministerio de Asuntos Estratégicos⁴⁶.

33. En noviembre de 2017, se aprobó en lectura preliminar un proyecto de ley para modificar la Ley de Boicot de 2011⁴⁷ y, en el momento de redactarse el presente informe, se estaba preparando ese proyecto para someterlo a primera lectura. Al tipificar como delito el acto de hacer un llamamiento en favor del boicot, la Ley permite en particular la interposición de demandas civiles contra quien haga un llamamiento en favor del boicot y faculta al Tribunal para conceder una indemnización, incluida una indemnización punitiva, aun cuando no se demuestre la existencia de daños reales. La enmienda propone limitar a 100.000 nuevos sheqalim la cuantía de la indemnización en los casos en que no se causen daños reales, y a 500.000 nuevos sheqalim si el tribunal determina que el llamamiento al boicot se hizo deliberadamente, de manera sistemática y organizada.

34. Como subrayaron el Alto Comisionado y varios relatores especiales de las Naciones Unidas, esas leyes tendrán importantes repercusiones negativas sobre el espacio de la sociedad civil en Israel, el Territorio Palestino Ocupado y otros lugares⁴⁸. El efecto acumulativo de esta legislación se extiende más allá de los obstáculos jurídicos creados, que parecen afectar principalmente a las organizaciones de derechos humanos. Según muchas organizaciones de derechos humanos, el discurso público que rodeó la redacción y aprobación de dicha Ley ha tenido consecuencias perjudiciales para su reputación entre los ciudadanos israelíes. Las posibles sanciones legales, así como los riesgos para la reputación de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de derechos humanos, tienen un efecto disuasivo sobre su capacidad para afrontar cuestiones delicadas.

⁴² En enero de 2018, se estaba preparando la “Orden relativa al impuesto sobre la renta (instituciones que actúan en interés del Estado de Israel)” para someterla a primera lectura.

⁴³ Enmienda núm. 5777-2017.

⁴⁴ Véase A/72/565, párrs. 45 y 46.

⁴⁵ La Ley de Prevención de Daños al Estado de Israel a través del Boicot (núm. 5771-2011) define el boicot como la acción deliberada de evitar todos los vínculos económicos, culturales o académicos con una persona u un órgano, basándose exclusivamente en su vinculación con Israel o cualquiera de sus instituciones o zonas bajo su control, de modo que pueda causar daños económicos, culturales o académicos.

⁴⁶ Véase www.haaretz.com/israel-news/1.833502.

⁴⁷ Enmienda núm. 5771-2011.

⁴⁸ Véase A/HRC/34/36, párr. 49; véase también www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#.WlyNc7yWbIU; www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54319#.WCXEZS196M9; y www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20177&LangID=E.

Legislación palestina

35. En los últimos cinco años, las autoridades palestinas —tanto en la Ribera Occidental como en Gaza— también adoptaron una serie de medidas legislativas que reducen el espacio operativo de las ONG.

36. Como consecuencia de las decisiones adoptadas por el Gobierno del Estado de Palestina en julio de 2015 y abril de 2016, todas las empresas sin fines de lucro deben obtener la autorización del Ministerio de Economía Nacional para recibir financiación. A raíz de esas decisiones, y sin notificación previa, según parece, las cuentas bancarias de varias empresas sin fines de lucro fueron congeladas siguiendo las instrucciones de la Autoridad Monetaria Palestina y solo se liberaron los fondos después de que esas empresas presentaran al Gobierno un desglose completo de sus actividades. Algunas tuvieron que esperar varios meses para obtener la aprobación del Gobierno, a pesar de haber proporcionado la documentación solicitada.

37. Estos requisitos parecen obstaculizar considerablemente el acceso a la financiación y la realización de transacciones financieras por estas organizaciones sin fines de lucro y podrían menoscabar su autonomía y el alcance de sus actividades. Las medidas también han restringido la capacidad de las organizaciones para prestar servicios sociales básicos y, en algunos casos, servicios humanitarios, en particular en Gaza.

38. En abril de 2016, se ordenó a las oficinas de Gaza de las ONG con sede en la Ribera Occidental que se registraran ante las autoridades de Gaza, pese a que ya se habían registrado ante la Autoridad Palestina. Entre otros requisitos de inscripción, se pidió a la sede de esas organizaciones, que se encontraba en la Ribera Occidental, que solicitara la autorización de las autoridades de Gaza para abrir una sucursal allí. A pesar de las reservas relacionadas con la condición de las autoridades de Gaza, varias organizaciones cumplieron los requisitos por miedo a que las autoridades de Hamás cerraran sus oficinas y pusieran fin a las actividades que llevaban a cabo.

39. En un contexto general de restricciones a la libertad de expresión en la Ribera Occidental, el 24 de junio de 2017 se aprobó mediante decreto presidencial la denominada Ley de Lucha contra la Delincuencia Informática de Palestina⁴⁹. La Ley tipifica como delito la publicación de datos (o la creación de sitios web a tal efecto) que atente contra “la moral y el orden públicos”, que ponga en peligro “la seguridad de la comunidad” o que sea insultante hacia “los lugares sagrados, las religiones y las creencias” y los “valores familiares”. Sobre la base de esos términos excesivamente amplios, la Ley podría utilizarse para menoscabar la libertad de expresión y, de hecho, ya se ha invocado para detener y recluir a varios periodistas y defensores de los derechos humanos⁵⁰. A pesar de los compromisos expresados por el Gobierno en el sentido de que tendrá en cuenta las preocupaciones planteadas por el ACNUDH y la sociedad civil acerca de la Ley, esta no ha modificado y se está aplicando.

IV. Responsabilidad de terceros Estados

40. En su resolución 34/28, el Consejo de Derechos Humanos exhortó a todos los Estados a que promovieran la observancia del derecho internacional y a todas las Altas Partes Contratantes en el Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) a que respetaran y velaran por que se respetara el derecho internacional humanitario en el Territorio Palestino Ocupado, de conformidad con el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra.

⁴⁹ Véanse www.amnesty.org/download/Documents/MDE1569832017ENGLISH.pdf.

⁵⁰ Véanse A/HRC/37/38, párrs. 58 y 59; y A/HRC/37/42, párrs. 42 y 50 y 51.

41. Velar por que se respeten los convenios implica adoptar medidas para apremiar a los Estados a que actúen de conformidad con el derecho internacional humanitario⁵¹. El Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la mayoría de los Estados partes en los Convenios de Ginebra invocaron esa obligación cuando pidieron a terceros Estados que instaran a Israel a que respetara el derecho internacional humanitario⁵².

42. En su resolución 34/28, el Consejo de Derechos Humanos también exhortó a todas las instancias de protección a que siguieran aplicando las recomendaciones de la misión internacional independiente de las Naciones Unidas de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental. En su informe, la misión de investigación se refirió igualmente a la responsabilidad de terceros Estados respecto de las situaciones en que un Estado incumplía normas imperativas de derecho internacional. Ningún Estado reconocerá como lícita una situación que viole el derecho internacional, ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación. Por consiguiente, los terceros Estados no reconocerán la situación ilícita creada por los asentamientos israelíes, ni tampoco prestarán ayuda o asistencia a Israel a este respecto⁵³. Además, los terceros Estados también cooperarán para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave de una norma imperativa de derecho internacional general⁵⁴. Esa cooperación también queda implícita en el propósito establecido en el Artículo 1, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades, como se recuerda expresamente en la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos⁵⁵.

43. Reconociendo que “las empresas comerciales han permitido, facilitado y aprovechado, directa e indirectamente, la construcción y el crecimiento de los asentamientos”⁵⁶, la misión de investigación también exhortó a todos los Estados Miembros a que adoptaran medidas apropiadas para velar por que las empresas comerciales domiciliadas en su territorio y/o bajo su jurisdicción, incluidas las que fueran de su propiedad o estuvieran bajo su control, que realizaran actividades en los asentamientos o relacionadas con ellos respetaran los derechos humanos en todas sus operaciones⁵⁷.

44. Con arreglo a lo dispuesto en diversos instrumentos jurídicos internacionales, los terceros Estados deben adoptar medidas cuando los Estados incumplan el derecho internacional. Debe destacarse esta obligación en relación con el contexto del Territorio Palestino Ocupado. En su examen global de la situación de la aplicación de las recomendaciones dirigidas a todas las partes desde 2009, por lo que respecta al Territorio

⁵¹ Véase A/HRC/34/38, párr. 12. Véanse también el comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) al artículo 1 común a los Convenios de Ginebra, 2016, párr. 154, que puede consultarse en: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentaryArt1>; el párrafo 4 de la declaración de 5 de diciembre de 2001, adoptada por la Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el Cuarto Convenio de Ginebra; Corte Internacional de Justicia, *Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el Territorio Palestino Ocupado*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 134, párrs. 158 y 159; y *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, fondo, fallo, *I.C.J. Reports 1986*, pág. 14, párr. 220.

⁵² Véanse, por ejemplo, las resoluciones 465 (1980) y 2334 (2016) del Consejo de Seguridad; los párrafos 9 y 10 de la resolución 70/89 de la Asamblea General; y el párrafo 4 de la declaración de 17 de diciembre de 2014, adoptada por la Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el Cuarto Convenio de Ginebra.

⁵³ Véase A/HRC/22/63, párr. 116. Véase también el comentario del CICR al artículo 1 común a los Convenios de Ginebra, 2016, párr. 163; véase además *Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el Territorio Palestino Ocupado*, párrs. 157 a 159.

⁵⁴ Comisión de Derecho Internacional, proyectos de artículo sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, arts. 40, párr. 1, y 41, párr. 1.

⁵⁵ Véanse el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵⁶ Véase A/HRC/22/63, párr. 96.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 117.

Palestino Ocupado, el Alto Comisionado señaló 141 recomendaciones relativas a la colaboración internacional⁵⁸. De esas recomendaciones, solo algo más del 10% se han aplicado plenamente, mientras que, al parecer, más de la mitad de ellas no se han aplicado en absoluto⁵⁹.

V. Conclusiones y recomendaciones

45. El Alto Comisionado ha expresado anteriormente “su grave preocupación por la falta de rendición de cuentas en relación con pasados ciclos de violencia y escalada del conflicto en Gaza y con incidentes registrados en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y en las zonas de acceso restringido de la Franja de Gaza”⁶⁰. Como se indica en la información actualizada que se proporciona en el presente informe, esa preocupación sigue siendo válida en la actualidad, en particular durante el período que se examina, respecto de la falta de rendición de cuentas por las constantes denuncias de uso excesivo de la fuerza por las fuerzas israelíes, así como por las denuncias relativas a la intensificación de las hostilidades en Gaza en 2014 que siguen sin investigarse.

46. Paralelamente a las denuncias relativas al uso de la fuerza, la labor de los defensores de los derechos humanos se ve cada vez más cuestionada. Debe concederse a las organizaciones de la sociedad civil, los periodistas y los defensores de los derechos humanos espacio para llevar a cabo sus actividades, que consisten, entre otras cosas, en hacer un llamamiento para la rendición de cuentas por las presuntas vulneraciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Las medidas que tratan de obstaculizar esa labor —por ejemplo, mediante la detención y la reclusión o la promulgación de legislación estigmatizante— suscitan serias preocupaciones sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el riesgo de reducción del espacio cívico.

47. Asimismo, el examen global de las recomendaciones encaminadas a asegurar la rendición de cuentas y la justicia por todas las vulneraciones del derecho internacional en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, puso de manifiesto que los informes analizados para el examen indicaban que el cuadro general de violaciones de los derechos humanos y la no aplicación de las recomendaciones no eran meros síntomas del conflicto, sino que seguían alimentando el ciclo de la violencia⁶¹. Como subrayó el Secretario General, la falta de rendición de cuentas “pone en riesgo la posibilidad de establecer una paz y seguridad sostenibles. La principal prioridad de las partes debe ser combatir la impunidad”⁶². Una vez más, el Alto Comisionado se hace eco de este llamamiento.

48. Además, recordando las medidas de seguimiento descritas en el examen global, que siguen siendo válidas, el Alto Comisionado:

a) Exhorta a Israel a que cumpla plenamente las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el Territorio Palestino Ocupado;

b) Insta a Israel a que investigue con prontitud, exhaustividad, eficacia, imparcialidad e independencia todas las presuntas violaciones y conculcaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en particular todas las denuncias de delitos internacionales, y exhorta a Israel a que vele por que todas las víctimas tengan acceso a recursos y reparación;

c) Insta al Estado de Palestina a que investigue con prontitud, exhaustividad, eficacia, imparcialidad e independencia todas las presuntas violaciones

⁵⁸ Véase A/HRC/35/19/Add.1, párrs. 28 a 36.

⁵⁹ *Ibid.*, cuadro 1 y párrs. 63 a 81.

⁶⁰ Véase A/HRC/31/40/Add.1, párr. 39.

⁶¹ Véase A/HRC/35/19, párr. 81.

⁶² Véase A/71/364, párr. 6.

y conculcaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en particular todas las denuncias de delitos internacionales, y exhorta al Estado de Palestina a que vele por que todas las víctimas tengan acceso a recursos y reparación;

d) Recomienda a todas las partes que respeten el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, en particular los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, y aseguren la rendición de cuentas por violaciones graves;

e) Reitera los llamamientos hechos a todos los Estados y a los órganos competentes de las Naciones Unidas para que adopten todas las medidas necesarias a fin de garantizar el pleno respeto y cumplimiento de las resoluciones pertinentes del Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, incluida la resolución 2334 (2016);

f) Insta a todos los Estados partes en los Convenios de Ginebra a que adopten medidas para garantizar el respeto de los Convenios por todas las partes.
