



Asamblea General

Distr. general
12 de agosto de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Tema 7 de la agenda

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

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

Resumen

En este informe, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/2 A de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, Michael Lynk, examina la situación actual de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, prestando especial atención a la cuestión de si la administración israelí del Territorio Palestino Ocupado puede calificarse ahora de *apartheid*.

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



I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, Michael Lynk, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de la resolución 1993/2 A de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 5/1 del Consejo.
2. El Relator Especial desea señalar que aún no se le ha permitido acceder al Territorio Palestino Ocupado ni se han aceptado sus solicitudes para reunirse con el Representante Permanente de Israel ante las Naciones Unidas. Además, observa una vez más que el acceso al Territorio Palestino Ocupado es indispensable para poder entender en profundidad la situación de los derechos humanos sobre el terreno.
3. El presente informe se basa principalmente en comunicaciones presentadas por escrito. El Relator Especial no pudo viajar a la región para realizar más consultas debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).
4. El Relator Especial expresa su reconocimiento al Gobierno del Estado de Palestina por la plena cooperación que le ha prestado. Asimismo, reconoce la labor fundamental que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos para crear un entorno en el que se respeten los derechos humanos y no se cometan vulneraciones de esos derechos y del derecho internacional humanitario impunemente y sin testigos.

II. Situación actual de los derechos humanos

Sociedad civil

5. Las autoridades israelíes siguieron tomando medidas contra las organizaciones de la sociedad civil palestina, lo que contribuyó a socavar la labor de las organizaciones que promueven y apoyan los derechos humanos de los palestinos. Estas medidas incluyeron la utilización de legislación antiterrorista y ordenanzas militares para restringir y criminalizar la labor humanitaria y de derechos humanos, la denegación de visados al personal de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales internacionales, el uso del programa espía Pegasus, desarrollado por la empresa israelí NSO Group, en los teléfonos móviles de los trabajadores palestinos de derechos humanos¹, y las detenciones arbitrarias y el procesamiento penal de los defensores de los derechos humanos.
6. El 19 de octubre de 2021, el Ministerio de Defensa de Israel anunció la inclusión de seis organizaciones humanitarias y de derechos humanos palestinas² en la lista de “organizaciones terroristas” en virtud de la Ley de Lucha contra el Terrorismo de 2016. La decisión de incluirlas se basó en vínculos infundados entre estas organizaciones y el Frente Popular para la Liberación de Palestina, incluido el supuesto desvío de fondos. En el momento de redactar el presente informe, las autoridades israelíes no habían presentado ninguna prueba que justificara estas alegaciones, a pesar de varias peticiones de la comunidad internacional y de organizaciones interesadas.
7. El efecto potencial de la inclusión de esas organizaciones en la lista y las posteriores declaraciones del comandante militar israelí para la Ribera Occidental es considerable³.

¹ Amnistía Internacional, “Devices of Palestinian human rights defenders hacked with NSO Group's Pegasus spyware”, 8 de noviembre de 2021.

² Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, Al-Haq, Bisan Center for Research and Development, Defensa de Niñas y Niños Internacional (sección de Palestina), Unión de Comités de Trabajo Agrícola y Unión de Comités de Mujeres de Palestina.

³ El 3 de noviembre de 2021, el comandante militar israelí para la Ribera Occidental declaró a cinco de las organizaciones palestinas asociaciones ilícitas mediante ordenanzas militares. Según la legislación israelí, las declaraciones de asociaciones ilícitas mediante ordenanzas militares se aplican en la Ribera Occidental y Gaza, mientras que la inclusión en la lista de organizaciones terroristas en virtud de la Ley de Lucha contra el Terrorismo se aplica en Jerusalén Oriental Ocupada e Israel.

Tanto la Ley de Lucha contra el Terrorismo como el Reglamento de Defensa (Emergencia) de 1945 prevén penas de prisión por la pertenencia o el apoyo o la cooperación de cualquier tipo a dichas organizaciones, la prohibición de actividades, la confiscación de bienes y el cierre de oficinas⁴.

III. De la ocupación al *apartheid*

A. Introducción

8. Cuando los hechos cambian, también deben cambiar nuestras opiniones.

9. En el territorio palestino que Israel ocupa desde 1967, hay ahora 5 millones de palestinos apátridas que viven sin derechos, en un agudo estado de sometimiento y sin perspectivas de alcanzar la libre determinación o un Estado independiente viable, algo que la comunidad internacional ha prometido repetidamente como su derecho⁵. En los últimos cinco decenios, Israel ha creado 300 asentamientos civiles solo para judíos, todos ellos ilegales⁶, y 700.000 colonos israelíes judíos viven ahora en Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental en medio de 3 millones de palestinos, aunque separados de ellos. En Gaza, Israel ha encerrado a los 2 millones de palestinos en lo que el ex-Primer Ministro del Reino Unido David Cameron llamó “una prisión al aire libre”⁷, un método de control de la población único en el mundo moderno. En los últimos años, los Primeros Ministros de Israel han proclamado de manera regular y abierta que la administración del país sobre los palestinos y su tierra es permanente y que no surgirá ningún Estado palestino⁸.

10. La comunidad internacional ha declarado una y otra vez que la administración israelí del territorio palestino constituye una ocupación, que se rige estrictamente por el derecho internacional humanitario⁹, así como por el derecho internacional de los derechos humanos¹⁰. Por definición, en una ocupación los edificios deben ser de madera, no de hormigón. En consecuencia, la ocupación por parte de Israel debe ser temporal, de corto plazo; Israel no puede anexionar ni un milímetro de territorio ocupado y cualquier cambio en el territorio ocupado debe ser lo más pequeño posible. Debe respetar plenamente el derecho internacional y las resoluciones de las Naciones Unidas y cooperar de buena fe con los dirigentes palestinos para poner fin por completo a la ocupación y hacer realidad una auténtica solución biestatal¹¹.

11. Nada de esto ha sucedido y, a juzgar por las pruebas disponibles, es probable que no suceda sin una intervención internacional concertada. La ocupación por parte de Israel se ha llevado a cabo haciendo totalmente caso omiso del derecho internacional y de cientos de resoluciones de las Naciones Unidas, con escasa resistencia de la comunidad internacional¹². Su ocupación, que ya lleva 55 años de antigüedad, superó hace tiempo los límites de lo temporal. Israel se ha dedicado progresivamente a la anexión *de jure* y *de facto* de los

⁴ Ley de Lucha contra el Terrorismo núm. 5766 de 2016, arts. 20 a 24, 56, 69 y 70; Reglamento de Defensa (Emergencia) de 1945, arts. 84 y 85; Ordenanzas Militares núms. 1651 y 101.

⁵ Véase la resolución 76/150 de la Asamblea General.

⁶ En su resolución 2334 (2016), el Consejo de Seguridad declaró que los asentamientos israelíes constituyen una flagrante violación del derecho internacional.

⁷ *BBC*, “David Cameron describes blockaded Gaza as a ‘prison’”, 27 de julio de 2010.

⁸ El Primer Ministro Benjamin Netanyahu declaró en 2018 que los palestinos podrían tener un “Estado de segunda”, en el que Israel mantendría el control de la seguridad sobre todo el territorio palestino. Véase Ben Sales, “Netanyahu says he supports a Palestinian ‘state-minus’ controlled by Israeli security”, *Jewish Telegraphic Agency*, 24 de octubre de 2018. En 2022, el Primer Ministro Naftali Bennett dijo: “Me opongo a un Estado palestino, y estoy haciendo que sea imposible llevar a cabo negociaciones diplomáticas que puedan conducir a un Estado palestino”. Véase Mazal Mualem, “Bennet, in interview blitz, reacts to Netanyahu criticisms”, *Al-Monitor*, 31 de enero de 2022.

⁹ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 237 (1967) y 2334 (2016), así como otras 20 resoluciones del Consejo de Seguridad.

¹⁰ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, párr. 149.

¹¹ Véase [A/72/556](#).

¹² Véanse [A/74/507](#) y [A/75/532](#).

territorios ocupados. Insiste en que las leyes de la ocupación y los derechos humanos no se aplican a su régimen, y su proliferación de hechos consumados prácticamente ha extinguido las perspectivas que todavía persistían de un auténtico Estado palestino. Se trata de un oxímoron jurídico: una ocupación a perpetuidad.

12. La pregunta ineludible ahora es: ¿se ha transformado la ocupación israelí en algo más sombrío y preocupante? Aunque las leyes de ocupación siguen aplicándose con toda su fuerza en el territorio palestino, se han convertido en un marco jurídico y político cada vez más inadecuado para comprender con precisión, y para regular y poner fin realmente, a la nueva realidad que Israel ha impuesto sobre el terreno. Aunque la prolongada ocupación israelí ha cruzado la línea roja de la ilegalidad¹³, esto no parece reflejar cabalmente el alcance de los cambios cualitativos que se están produciendo en el territorio palestino.

13. Destacadas voces han concluido en los últimos años que estos hechos inexorables equivalen, o se asemejan en gran medida, al *apartheid*. Ban Ki-moon, el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, escribió en 2021 que la intención de Israel de mantener “la dominación estructural y la opresión del pueblo palestino mediante la ocupación indefinida... podría considerarse *apartheid*”¹⁴. El Premio Nobel Desmond Tutu afirmó en 2014: “Sé de primera mano que Israel ha creado una realidad de *apartheid* dentro de sus fronteras y mediante su ocupación”¹⁵. La Ministra de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, Naledi Pandor, señaló en 2022 que su país estaba “muy consternado por las continuas prácticas de *apartheid* de Israel contra el sufrido pueblo de Palestina”¹⁶. Michael Ben-Yair, ex Fiscal General de Israel, afirmó en 2022 que Israel se había convertido en “un régimen de *apartheid*... la realidad de un solo Estado, en el que viven dos pueblos diferentes con derechos desiguales”¹⁷. Ami Ayalon, ex-Director del Shin Bet, escribió en sus memorias: “Ya hemos creado una situación de *apartheid* en Judea y Samaria, donde controlamos a los palestinos por la fuerza, negándoles la libre determinación”¹⁸. Además, dos ex-Embajadores de Israel ante Sudáfrica —Ilan Baruch y Alon Liel— afirmaron en 2021 que la discriminación sistemática de Israel “por motivos de nacionalidad y de etnia” ya constituía *apartheid*¹⁹.

14. Si estas personalidades responsables han determinado que esta realidad constituye *apartheid*, entonces nos corresponde a todos los demás comprobar, mediante las herramientas del derecho internacional y de los derechos humanos, si estas observaciones reflejan con exactitud lo que está ocurriendo en el territorio palestino.

15. Los palestinos han instado a la comunidad internacional a que vean su situación como *apartheid*. El Embajador de Palestina, Riyad Mansour, afirmó ante el Consejo de Seguridad en febrero de 2022 que el *apartheid* ya estaba arraigado en el Territorio Palestino Ocupado²⁰. Dos importantes organizaciones palestinas de derechos humanos —Al-Haq y la Addameer Prisoner Support and Human Rights Association— han llegado a la conclusión de que Israel mantiene un régimen de *apartheid* sobre todo el pueblo palestino²¹. El Centro de Derechos Humanos Al Mezan, otra destacada organización palestina de derechos humanos, informó

¹³ Véase [A/72/556](#).

¹⁴ “Ban Ki-moon: US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict”, *Financial Times*, 29 de junio de 2021.

¹⁵ Desmond Tutu, “Presbyterian General Assembly Biennial Meeting: my message on Israel and Palestine”, 16 de agosto de 2014.

¹⁶ Tovah Lazaroff, “Israeli apartheid charge: a matter of law, antisemitism or occupation?”, *Jerusalem Post*, 18 de febrero de 2022.

¹⁷ Michael Ben-Yair, “Former AG of Israel: with great sadness I conclude that my country is now an apartheid regime”, *thejournal.ie*, 10 de febrero de 2022.

¹⁸ Ami Ayalon, *Friendly Fire* (Steerforth Press, 2021), pág. 260.

¹⁹ Ilan Baruch y Alon Liel, “It’s apartheid, say Israeli ambassadors to South Africa”, *GroundUp*, 8 de junio de 2021.

²⁰ Véase la declaración formulada por la Misión Permanente de Observación del Estado de Palestina ante las Naciones Unidas el 23 de febrero de 2022 (véase [S/PV.8973](#)).

²¹ Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, Al-Haq y Housing and Land Rights Network, “Entrenching and maintaining an apartheid regime over the Palestinian people as a whole”, comunicación presentada al Relator Especial, enero de 2022.

recientemente de que el cierre de Gaza se había convertido en parte integrante del régimen de *apartheid* de Israel²².

16. Algunas organizaciones internacionales e israelíes de derechos humanos también han publicado informes sustantivos en los que se determina que Israel ha creado un régimen de *apartheid*, tanto en la Ribera Occidental como en todo Israel y el Territorio Palestino Ocupado. Human Rights Watch señaló en 2021: “El Gobierno israelí ha demostrado su intención de mantener la dominación por los israelíes judíos de los palestinos en todo Israel y el Territorio Palestino Ocupado”²³. Amnistía Internacional concluyó en 2022: “Israel ha cometido el acto internacional ilícito de *apartheid*, una violación de los derechos humanos y del derecho internacional público allí donde impone este sistema”²⁴. Betsalem afirmó en 2021 que Israel había creado un “régimen de supremacía judía desde el río Jordán hasta el mar Mediterráneo” que constituía *apartheid*²⁵. Además, en junio de 2020 Yesh Din emitió un amplio dictamen jurídico elaborado por el abogado de derechos humanos Michael Sfard en el que se determinaba que Israel estaba cometiendo el crimen de *apartheid* en la Ribera Occidental²⁶.

17. Israel y sus partidarios se han resistido firmemente a que las políticas y prácticas de Israel se consideren equivalentes al *apartheid*. En enero de 2022, el Ministro de Relaciones Exteriores, Yair Lapid, respondió al informe de Amnistía Internacional afirmando que su conclusión sobre el *apartheid* era “falsa, tendenciosa y antisemita”²⁷. El Director General del Comité Judío Americano, David Harris, señaló que las deficiencias de Israel no podían compararse con el *apartheid* de Sudáfrica²⁸. En un comentario más reflexivo, Michael Koplow, del Israel Policy Forum, criticó el uso del término *apartheid* por considerarlo conceptualmente erróneo en el contexto de Israel y Palestina, ya que alejaría a las instancias decisorias de la resolución del verdadero problema sobre el terreno²⁹.

18. En la siguiente sección del informe, el Relator Especial analiza si la administración israelí sobre el territorio palestino ocupado ahora puede calificarse de *apartheid*. El Relator Especial reconoce que varios grupos de derechos humanos (Al-Haq, Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, Human Rights Watch, Amnistía Internacional y Betsalem) han examinado la cuestión del *apartheid* en el contexto de Israel y el Territorio Palestino Ocupado conjuntamente, y han opinado que era imposible tener democracia en una parte y *apartheid* en otra³⁰. Sin embargo, en consonancia con el mandato del Relator Especial, la atención se centra en las prácticas de Israel en la Ribera Occidental, incluidas Jerusalén Oriental y Gaza.

B. Derecho internacional y prohibición del crimen de *apartheid*

19. El concepto de *apartheid* —el término significa “separación” en afrikáans— como sistema de gobierno opresivo y fundamento de la prohibición jurídica del derecho internacional surgió de las prácticas jurídicas, políticas y sociales establecidas en África Meridional entre las décadas de 1940 y de 1990. Se originó en Sudáfrica como una política del Estado declarada en 1948³¹, y también se aplicó en otros asentamientos de colonos en

²² Centro de Derechos Humanos Al Mezan, *The Gaza Bantustan* (2021).

²³ Human Rights Watch, *A Threshold Crossed* (2021).

²⁴ Amnistía Internacional, *Israel's Apartheid against Palestinians* (Londres, 2022).

²⁵ Betsalem, “A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea”, 12 de enero de 2021.

²⁶ Michael Sfard, “The Israeli occupation of the West Bank and the crime of *apartheid*”, documento de posición (Yesh Din, junio de 2020).

²⁷ Lazar Berman, “Israel blasts Amnesty UK for ‘antisemitic’ report accusing it of apartheid”, *Times of Israel*, 31 de enero de 2022.

²⁸ Laurenz Gehrke, “Amnesty International report alleging ‘apartheid’ in Israel draws fierce criticism”, *Político*, 1 de febrero de 2022.

²⁹ “The strange case of erasing nationalism from a national conflict”, en la columna de Koplow, Israel Policy Forum, 3 de febrero de 2022.

³⁰ Véase también N. Thrall, “The separate regimes delusion”, *London Review of Books* (7 de enero de 2021).

³¹ N. Clark y W. Worger, *South Africa: the Rise and Fall of Apartheid*, 3ª ed. (Routledge, 2016).

África Meridional. En la actualidad, el *apartheid* ha adquirido un significado universal que trasciende las prácticas específicas de África Meridional y es aplicable dondequiera que exista.

20. La prohibición jurídica del *apartheid* ha quedado bien establecida a través del derecho consuetudinario y el derecho convencional. En la actualidad se considera una norma de *ius cogens*, una norma imperativa de derecho internacional general que no admite excepciones³². La inclusión del *apartheid* entre los crímenes más graves de derecho internacional lo sitúa en la misma categoría que los crímenes de guerra, las guerras de agresión, la anexión territorial, el genocidio, la esclavitud, la tortura y los crímenes de lesa humanidad. Además, como norma de *ius cogens*, da lugar a obligaciones *erga omnes*, creando el deber jurídico de todos los Estados de cooperar para poner fin a la violación³³.

Derecho internacional consuetudinario

21. En 1950 la Asamblea General aprobó la primera resolución crítica del *apartheid* en Sudáfrica³⁴ y posteriormente, durante los 40 años siguientes, aprobó un volumen de resoluciones que condenaban esta práctica. En 1968, la Asamblea General declaró que las políticas de *apartheid* practicadas por el Gobierno de Sudáfrica eran un crimen de lesa humanidad, afirmando que esto formaba parte de la política de Sudáfrica de denegar a la población mayoritaria su derecho a la libre determinación³⁵. En su opinión consultiva sobre Namibia emitida en 1971, la Corte Internacional de Justicia dictaminó que la aplicación del *apartheid* en Namibia por parte de Sudáfrica era una “una violación flagrante de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”³⁶. En su resolución 473 (1980), el Consejo de Seguridad declaró que la política de *apartheid* era un crimen contra la conciencia y la dignidad de la humanidad y era incompatible con los derechos y la dignidad de la persona, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los juristas han aceptado que la prohibición del *apartheid* ha adquirido la condición de una norma de derecho consuetudinario internacional, lo que significa que se aplica universalmente, independientemente de que un Estado haya ratificado una convención o un instrumento internacional que prohíben el *apartheid*³⁷.

Derecho convencional

22. En el derecho convencional, la prohibición del crimen de *apartheid* está firmemente fundamentada en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.

23. En relación con el derecho internacional de los derechos humanos, la Asamblea General aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial³⁸ para combatir el flagelo de la supremacía racial, la segregación y la separación mediante la prohibición de la discriminación por motivos de raza, color u origen étnico³⁹. El artículo 3 afirma que los Estados partes condenan especialmente la segregación

³² Naciones Unidas, “proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con sus comentarios”, comentario sobre el art. 40 (2001).

³³ Véase [A/CN.4/727](#).

³⁴ Resolución 395 (V).

³⁵ Resolución 2396 (XXIII) y [A/CN.4/727](#).

³⁶ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, párr. 131.

³⁷ Véanse [A/CN.4/727](#); y A. Cassese, *International Criminal Law*, 2ª ed. (Oxford University Press, 2008), pág. 25.

³⁸ Entró en vigor el 4 de enero de 1969. A 1 de febrero de 2022, 182 Estados habían ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

³⁹ En 1979 Israel ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Estado de Palestina hizo lo propio en 2014.

racial y el *apartheid* y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza⁴⁰.

24. En el derecho internacional humanitario, el *apartheid* ha sido definido por las altas partes contratantes en los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 como una violación grave en virtud del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), si se comete durante circunstancias reguladas por los Convenios, como un conflicto armado o una ocupación⁴¹. El artículo 85, párrafo 4 define una serie de actos “cuando se cometan intencionalmente” como “infracciones graves” del Protocolo. Entre los actos enumerados concretamente están “las prácticas del *apartheid* y demás prácticas inhumanas y degradantes, basadas en la discriminación racial, que entrañen un ultraje contra la dignidad personal”. Además, el artículo 85, párrafo 5 afirma que las “infracciones graves” se considerarán “crímenes de guerra” en virtud del derecho internacional humanitario.

25. El Comité Internacional de la Cruz Roja, custodio de los Convenios de Ginebra de 1949, considera que la prohibición del *apartheid* en el derecho internacional humanitario ha alcanzado la categoría de derecho internacional consuetudinario⁴². En el ámbito del derecho penal internacional, la Asamblea General aprobó en 1973 la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*⁴³. El artículo 1 de la Convención declara que el *apartheid* es un crimen de lesa humanidad. El artículo 2 define la expresión “crimen de lesa humanidad” del *apartheid*, que incluirá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en África Meridional, y afirma que el término “crimen de *apartheid*” denotará los siguientes actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente:

- a) La denegación a uno o más miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de la persona, mediante el asesinato, atentados graves contra la integridad física o mental, o la detención arbitraria y la prisión;
- b) La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- c) Medidas legislativas destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación plena en la vida política, social, económica y cultural del país;
- d) Cualesquiera medidas destinadas a dividir la población según criterios raciales, creando reservas y guetos separados, prohibiendo los matrimonios mixtos y expropiando bienes raíces;
- e) La explotación del trabajo de los miembros de uno o más grupos raciales;
- f) La persecución de las organizaciones que se oponen al *apartheid* privándolas de derechos y libertades fundamentales.

26. En 1998, la comunidad internacional abordó en mayor profundidad la criminalidad del *apartheid* mediante la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁴⁴.

⁴⁰ En su recomendación general núm. XIX (1995), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial afirmó que el artículo 3 era de aplicación universal y que la prohibición abarcaba a todos los países.

⁴¹ El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 entró en vigor el 7 de diciembre de 1979. A 1 de febrero de 2020, 174 Estados habían ratificado el Protocolo. Israel ratificó los Convenios de Ginebra de 1949 en 1951, pero no ha ratificado el Protocolo.

⁴² “Norma 88: no discriminación”, Base de Datos sobre Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario. Puede consultarse en https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docindex/v1_rul_rule88#:~:text=Apartheid-.Rule%2088.,other%20similar%20criteria%20is%20prohibited.

⁴³ Entró en vigor el 18 de julio de 1976. A 1 de febrero de 2022, 110 Estados habían ratificado la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*. El Estado de Palestina ratificó la Convención en 2014. Israel no la ha ratificado.

⁴⁴ Entró en vigor el 1 de julio de 2002. A 1 de febrero de 2022, 123 Estados habían ratificado el Estatuto de Roma. El Estado de Palestina lo ratificó en 2015. Israel no la ha ratificado.

De conformidad con el artículo 7, párrafo 2 h) del Estatuto de Roma por “el crimen de *apartheid*” se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1 cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen. El artículo 7, párrafo 1, enumera una serie de actos inhumanos, entre ellos:

- a) Deportación o traslado forzoso de población;
- b) Encarcelación u otra privación grave de la libertad;
- c) Tortura;
- d) Persecución contra cualquier grupo identificable por motivos políticos, raciales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros;
- e) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

27. En febrero de 2021, la Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte Penal Internacional dictaminó que tenía jurisdicción penal para conocer de las denuncias de presuntas violaciones del Estatuto de Roma en relación con la situación en Palestina⁴⁵.

28. En consecuencia, el derecho internacional pertinente establece que el Territorio Palestino Ocupado es una entidad territorial en la que se puede aplicar la prohibición del *apartheid* para determinar si existen prácticas de *apartheid*. Entre los factores que apoyan esta conclusión se encuentran la aplicación universal del derecho internacional consuetudinario, la ratificación tanto de Israel como del Estado de Palestina de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la ratificación por parte del Estado de Palestina de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y del Estatuto de Roma, y la condición de derecho internacional humanitario consuetudinario de la prohibición del *apartheid*.

Definición jurídica de *apartheid*

29. Únicamente la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y el Estatuto de Roma contienen definiciones jurídicas de *apartheid*. Los dos instrumentos se redactaron y aprobaron en épocas distintas, lo que probablemente explique las diferencias en su respectiva terminología. La redacción de la Convención a principios de la década de 1970 reflejó la atención prestada por la comunidad internacional a las prácticas específicas de supremacía racial en África Meridional. Cuando se redactó y aprobó el Estatuto de Roma, 25 años más tarde, la era del *apartheid* en África Meridional ya había terminado, y el propósito del Estatuto de Roma era proporcionar una definición orientada hacia el futuro de aplicación universal. En particular, no hacía ninguna referencia a Sudáfrica ni a África Meridional. Habida cuenta de este enfoque, no hay fundamento razonable para pensar que la existencia del *apartheid* está limitada a un momento o a un lugar determinados. Además, aunque la práctica histórica del *apartheid* en África Meridional establece puntos de referencia útiles para determinar la posible existencia del *apartheid* en otros lugares, estas comparaciones históricas y políticas nunca son exactas, y no se puede esperar que lo sean⁴⁶. En cambio, el punto de partida jurídico y político para determinar la presencia del *apartheid* en otro momento y lugar es la aplicación de una definición comúnmente aceptada, extraída de la Convención y del Estatuto de Roma.

30. En su informe, Amnistía Internacional señala acertadamente que hay dos diferencias secundarias entre la definición de *apartheid* de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y la del Estatuto de Roma⁴⁷. En primer lugar, según el Estatuto de Roma, el crimen de *apartheid* requiere la existencia de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más

⁴⁵ *Situation in the State of Palestine*, núm. ICC-01/18, decisión, 5 de febrero de 2021.

⁴⁶ J. Dugard y J. Reynolds, “Apartheid, International Law and the Occupied Palestinian Territory”, *European Journal of International Law*, vol. 24, núm. 3 (septiembre de 2013), págs. 867, 883 y 884.

⁴⁷ Amnistía Internacional, *Israel’s Apartheid against Palestinians*, nota 28, págs. 47 a 49.

grupos raciales, con la intención de mantener ese régimen. En cambio, la Convención adopta un enfoque menos específico, ya que no se refiere a un “régimen institucionalizado”. No obstante, dado que la Convención menciona específicamente las “políticas y prácticas análogas” que se aplicaron en África Meridional durante la era del *apartheid*, cabe suponer que estas prácticas equivalen al tipo de “régimen institucionalizado” al que se refiere el Estatuto de Roma. La segunda diferencia reside en la lista más amplia de actos inhumanos proscritos en la Convención. Sin embargo, una interpretación deliberada de las respectivas listas indica que hay un solapamiento considerable, y puede afirmarse con razón que en general la redacción utilizada en el Estatuto de Roma —es decir, “otros actos inhumanos”— incluye las mismas disposiciones prohibidas que figuran en la lista de la Convención.

31. Estas diferencias entre la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y el Estatuto de Roma son secundarias y compatibles. En consecuencia, la redacción de una definición de “crimen de lesa humanidad del *apartheid*” inspirada en ambos instrumentos y coherente con ellos incluiría las tres características siguientes:

- a) Existe un régimen institucionalizado de opresión y discriminación racial sistemáticas;
- b) El régimen se estableció con la intención de mantener la dominación de un grupo racial sobre otro;
- c) El régimen se caracteriza por los actos crueles e inhumanos que se cometen como parte integrante de este.

Esta definición ha sido aceptada por académicos y organizaciones de derechos humanos que han evaluado el significado contemporáneo del *apartheid* en el derecho internacional⁴⁸. Cabe señalar que se requieren las tres características: los ejemplos o patrones de discriminación racial por sí solos son insuficientes.

La cuestión de la “raza” y el “grupo racial”

32. La cuestión de la raza y los grupos raciales en el contexto del *apartheid* y la dominación requiere una explicación. Ni la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* ni el Estatuto de Roma definen el término “grupo racial”. El enfoque inicial respecto del término “grupo racial” en la Convención podría sugerir que se vio influenciado por las categorías raciales empleadas por los regímenes de *apartheid* en África Meridional, que se centraban en el color de la piel, blanco y negro⁴⁹. Sin embargo, la comprensión de “raza” y “grupos raciales” ha evolucionado considerablemente en los últimos decenios, de manera que desde hace algún tiempo se reconoce que la “raza” y el “grupo racial” son construcciones sociales y no determinaciones biológicas basadas en el color de la piel o en supuestos sobre diferencias raciales inherentes⁵⁰. De hecho, el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial —que precedió a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y se menciona específicamente en el preámbulo de esa Convención— contiene una definición amplia de “discriminación racial” que va más allá de la “raza” y el “color” e incluye la etnia, la ascendencia y el origen nacional, es decir, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional

⁴⁸ J. Dugard y J. Reynolds, “Apartheid, international law and the Occupied Palestinian Territory”, nota 51; Human Rights Watch, *A Threshold Crossed*, nota 27; Amnistía Internacional, *Israel’s Apartheid against Palestinians*, nota 28; y Consultorio Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, “Apartheid in the Occupied West Bank”, comunicación conjunta a la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, febrero de 2022.

⁴⁹ C. Lingaas, “Jewish Israeli and Palestinians as distinct ‘racial groups’ within the meaning of the crime of apartheid?”, EJIL: Talk!, 6 de julio de 2021.

⁵⁰ C. Lingaas, *The Concept of Race in International Criminal Law* (Routledge, 2019).

o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales⁵¹.

33. Por lo tanto, en el contexto de las acciones de Israel hacia los palestinos que viven en el territorio ocupado, los israelíes judíos y los árabes palestinos pueden considerarse grupos raciales diferentes que se distinguen por su nacionalidad, etnia, religión, linaje y ascendencia⁵². Por ser construcciones sociales, las identidades raciales deberían considerarse una cuestión de percepción, especialmente a los ojos de un grupo dominante que se distingue de otros grupos en función de estos diversos marcadores sociales. En el presente caso, el Gobierno de Israel ha determinado la asignación, y la denegación, de derechos en el Territorio Palestino Ocupado mediante una serie de leyes, prácticas y políticas que definen quién es judío y quién no lo es (la población no judía es mayoritariamente palestina). Lo importante en el derecho internacional no es qué representan estos respectivos grupos en relación con una supuesta identidad establecida, sino el *trato* que se da a estos respectivos grupos en función de su identidad y clasificación percibida.

Leyes de ocupación y prohibición jurídica del *apartheid*

34. El crimen de lesa humanidad del *apartheid* puede cometerse durante una ocupación que se rige por el derecho internacional humanitario. En primer lugar, el artículo 3 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial obliga a los Estados a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza (es decir, “la segregación racial y el *apartheid*”). Esta definición, redactada en el contexto del *apartheid* durante la administración ilegítima de Sudáfrica en Namibia, reflejaría las prácticas de cualquier administración extranjera de un Estado fuera de sus fronteras reconocidas. En segundo lugar, el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 prohíbe expresamente el *apartheid*, lo que significa que las altas partes contratantes previeron que ese delito podría cometerse durante una ocupación. En tercer lugar, la aplicación de un *corpus* legislativo no elimina la vigencia del otro, salvo en casos de contradicción expresa. La aplicación de la *lex specialis* —un enfoque tradicional en el derecho internacional humanitario que dispone que, si dos leyes rigen una situación particular, la ley más específica prevalece sobre la ley más general— debe interpretarse cuidadosamente en estas circunstancias, para no privar a los beneficiarios previstos de la firme protección de estas leyes⁵³. El punto de vista jurídico predominante es que diferentes ordenamientos jurídicos pueden aplicarse simultáneamente a una situación determinada en la que pueden proporcionar una protección complementaria y concurrente⁵⁴. Esto se aplica también al derecho de la ocupación y a la prohibición del *apartheid*⁵⁵.

C. Aplicación de la prueba del *apartheid* en el Territorio Palestino Ocupado

35. Desde el comienzo de la ocupación en junio de 1967, la administración por Israel del territorio palestino se ha caracterizado por dos rasgos fundamentales. El primero es el

⁵¹ Esta definición fue aplicada por la Corte Internacional de Justicia en *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, nota 40, párr. 131.

⁵² Consultorio Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, “Apartheid in the Occupied West Bank”, nota 53; y R. Falk y V. Tilley, “Israeli Practices towards the Palestinian People and the Question of Apartheid”, en *Palestine and the Israeli Occupation*, núm. 1 (segundo trimestre de 2017, págs. 1 a 65).

⁵³ M. Jackson, “Expert opinion on the interplay between the legal regime applicable to belligerent occupation and the prohibition of apartheid under international law”, documento preparado para el Diakonia International Humanitarian Law Centre, 23 de marzo de 2021.

⁵⁴ Véase *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*.

⁵⁵ M. Jackson, “Expert opinion on the interplay between the legal regime applicable to belligerent occupation and the prohibition of apartheid under international law”, nota 58; y Al-Haq, Addameer Prisoner Support and Human Rights Association y Housing and Land Rights Network, “Entrenching and maintaining an apartheid regime over the Palestinian people as a whole”, nota 25.

establecimiento de unos “hechos consumados” formulados con carácter irreversible: el establecimiento de 300 asentamientos civiles, habitados por 700.000 colonos judíos, con la intención de crear demográficamente una reivindicación ilegal de soberanía mediante la anexión del territorio ocupado, y al mismo tiempo privar a los palestinos del derecho a la libre determinación. El segundo es la creación de un sistema opresivo de gobierno militar sobre los 2,7 millones de palestinos de la Ribera Occidental, un reducido y endeble conjunto de derechos de residencia para los 360.000 palestinos que viven en Jerusalén Oriental y un bloqueo militar medieval de los 2 millones de palestinos de Gaza.

36. Estos dos rasgos están profundamente entrelazados: es imposible que una Potencia ocupante adquisitiva asiente a cientos de miles de sus ciudadanos en un territorio ocupado, cree para ellos unas condiciones de vida atractivas equivalentes a las del territorio de origen, y expropie y enajene enormes franjas de tierra y recursos para su beneficio y seguridad, sin empeorar al mismo tiempo las condiciones de la población indígena y desencadenar su permanente rebelión. Los últimos setenta años nos han enseñado que una Potencia extranjera codiciosa tiene dos opciones: abandonar el sueño febril del colonialismo basado en asentamientos y reconocer la libertad de los pueblos indígenas o, por el contrario, redoblar la apuesta aplicando métodos cada vez más complejos y duros de control de la población como consecuencia inevitable de afianzar el dominio extranjero permanente sobre un pueblo profundamente opesto a la privación de sus derechos y al despojo.

37. Israel ha elegido el segundo camino. Kofi Annan describió esta situación como una “ocupación prolongada y a veces brutal”⁵⁶. Ban Ki-moon ha escrito que la “ocupación indefinida” de Israel se ha impuesto mediante “actos inhumanos y abusivos”⁵⁷. Barack Obama ha criticado la “anexión a cámara lenta” de tierras palestinas a los asentamientos israelíes⁵⁸. Cabe preguntarse: ¿se ha convertido ahora esta ocupación en *apartheid*?

Régimen institucionalizado de opresión y discriminación racial sistemáticas

38. El proyecto colonial de asentamientos de Israel se basa en un sistema jurídico y político dual que otorga amplios derechos y mejores condiciones de vida a los colonos israelíes judíos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, al tiempo que impone a los palestinos un gobierno y control militar sin ninguna de las protecciones básicas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos⁵⁹. A contracorriente del siglo XXI, Israel asigna, o retiene, estos derechos y condiciones en función de la identidad étnica y nacional.

39. Política y jurídicamente, los colonos israelíes judíos gozan de los mismos derechos de ciudadanía y protección que los israelíes judíos que viven dentro de las fronteras del país de 1949. Los 475.000 colonos israelíes de la Ribera Occidental, que viven en asentamientos exclusivamente judíos, gozan de todas las leyes y prestaciones que los demás ciudadanos de Israel, de manera personal y extraterritorial. Al igual que los israelíes de Tel Aviv o Eilat, los colonos de la Ribera Occidental tienen el mismo acceso al seguro médico, el seguro estatal, los servicios sociales, la educación, los servicios municipales regulares y el derecho a entrar y salir de Israel y de gran parte de la Ribera Occidental. También reciben prestaciones e incentivos específicos del Gobierno de Israel para vivir y trabajar en los asentamientos⁶⁰. Los colonos forman parte de una sociedad próspera y gozan de un nivel de vida europeo⁶¹. Los servicios públicos y las prestaciones de los que disfrutaban los asentamientos, como agua,

⁵⁶ K. Annan, *Interventions: a Life in War and Peace* (Penguin, 2012), pág. 268.

⁵⁷ Ban Ki-moon, “Ban Ki-moon: US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict”.

⁵⁸ B. Obama, *A Promised Land* (Crown, 2020), pág. 632.

⁵⁹ Consultorio Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, “Apartheid in the Occupied West Bank”, nota 53; N. Thrall, “The separate regimes delusion”; Amnistía Internacional, *Israel’s Apartheid against Palestinians*, nota 28; Asociación de Derechos Civiles de Israel, *One Rule, Two Legal Systems* (octubre de 2014); Human Rights Watch, *A Threshold Crossed*; Al-Haq *et al.*, nota 25; y D. Kretzmer e Y. Ronen, *The Occupation of Justice*, 2ª ed. (Oxford University Press, 2021).

⁶⁰ Betselem, *This Is Ours - and This, Too* (2021).

⁶¹ Según el Banco Mundial, el producto interno bruto israelí per cápita en 2020 ascendía a 44.168 dólares de los Estados Unidos.

electricidad, vivienda, acceso a puestos de trabajo bien remunerados, carreteras e inversiones industriales, son muy superiores a los que tienen a su disposición los palestinos. Si los colonos son acusados de un delito, son juzgados por un tribunal israelí con la plena protección del derecho penal israelí. Los colonos tienen derecho a votar en las elecciones israelíes, a pesar de que las leyes israelíes restringen formalmente la capacidad de voto de los ciudadanos israelíes que viven fuera del territorio del país. Si bien los ciudadanos de Israel gozan de algunos derechos de ciudadanía que no se prestan automáticamente a los colonos de la Ribera Occidental, especialmente en lo que respecta a la legislación sobre propiedad, planificación y construcción, se han dictado ordenanzas militares israelíes para asignar estos derechos a los consejos locales y regionales de colonos en la Ribera Occidental, lo que en la práctica subsana la deficiencia. Estos consejos de colonos se consideran equivalentes a los consejos municipales dentro de Israel, y en consecuencia el Gobierno de Israel les asigna importantes prestaciones y fondos. Las principales instituciones paraestatales a las que se ha dado autoridad para operar en el territorio ocupado, como el Fondo Nacional Judío, la Agencia Judía para Israel, la Organización Sionista Mundial y múltiples organizaciones benéficas extranjeras, trabajan exclusivamente con el objeto de consolidar la presencia de israelíes judíos en los asentamientos.

40. En marcado contraste, los 2,7 millones de palestinos que viven en la Ribera Occidental no disfrutan de ninguno de los derechos, protecciones ni privilegios de los que gozan los colonos israelíes judíos que viven entre ellos. Pueden votar en las elecciones (cuando se celebran) de la Autoridad Palestina, pero esta tiene poderes excepcionalmente limitados. No tienen derechos democráticos ni políticos para hacer rendir cuentas a la Potencia ocupante, que ejerce un control abrumador sobre sus vidas. Las omnipresentes barreras a la libertad de circulación personal y comercial en todo el territorio ocupado han dado lugar a una economía caracterizada por una reversión estructural del desarrollo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha estimado que los cierres israelíes, la confiscación de tierras y recursos, el crecimiento rapaz de los asentamientos y las operaciones militares han costado a la economía palestina 57.700 millones de dólares de los Estados Unidos debido a la interrupción del desarrollo desde 2000⁶². Sin embargo, a pesar de las penurias de la ocupación, la sociedad palestina está muy alfabetizada y educada⁶³. El resultado es una población dinámica y talentosa cuya economía se ha agotado y empobrecido a causa de una prolongada ocupación militar, que depende en gran medida de la ayuda internacional y que solo tiene una decimotercera parte del producto interno bruto per cápita de Israel⁶⁴.

41. La vida de los palestinos en la Ribera Occidental se rige por más de 1.800 ordenanzas militares dictadas desde 1967 por el comandante de las Fuerzas de Defensa de Israel, que abarcan cuestiones relativas a la seguridad, los impuestos, el transporte, la ordenación de la tierra y la zonificación, los recursos naturales, los viajes y la administración de justicia. En particular, Israel ha impuesto un régimen jurídico militar en la Ribera Occidental que se aplica a los palestinos, pero no a los colonos judíos. Este régimen se centra en la regulación de la seguridad, que abarca delitos como la participación en protestas y la desobediencia civil no violenta, los actos delictivos estándar, las infracciones de tránsito, el terrorismo, la pertenencia a más de 400 organizaciones prohibidas, la asistencia a reuniones políticas y la participación en actividades de la sociedad civil. Los palestinos detenidos por delitos de seguridad pueden ser privados de libertad sin que se presenten cargos durante un período mucho más largo que los colonos israelíes. El régimen jurídico militar está presidido por jueces militares israelíes y los juicios se celebran en hebreo (que muchos palestinos detenidos no hablan). El régimen ofrece escasa protección procesal y sustantiva por tratarse de un ordenamiento jurídico penal deliberado, los abogados de los reclusos tienen un acceso considerablemente restringido a las pruebas y la tasa de condenas es superior al 99 %⁶⁵. Un aspecto más draconiano aún es la encarcelación durante un período indeterminado de cientos de palestinos mediante la detención administrativa, en virtud de la cual se permite su

⁶² Véase [A/76/309](#).

⁶³ Oficina Central Palestina de Estadística, *Palestine in Figures 2020* (2021).

⁶⁴ Según el Banco Mundial, el producto interno bruto palestino per cápita en 2020 ascendía a 3.239 dólares. (El Banco Mundial solo recoge datos de la Ribera Occidental y Gaza; excluye Jerusalén Oriental).

⁶⁵ *War on Want, Judge, Jury, Occupier* (Londres, 2021).

reclusión sin siquiera la fachada de un procedimiento formal, es decir, sin la presentación de cargos, pruebas, juicio o condena, y que puede prolongarse indefinidamente. Las investigaciones militares sobre muertes y lesiones graves rara vez dan lugar a la rendición de cuentas.

42. Una estrategia central de la administración israelí ha sido la fragmentación del territorio palestino en distintas zonas de control de la población, con Gaza, la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental físicamente separadas unas de otras. La propia Ribera Occidental está a su vez dividida en 165 enclaves desconectados. Esta fragmentación estratégica —*divide et impera* (divide y vencerás)— es impuesta geográficamente por Israel por medio de una elaborada serie de muros, puestos de control, barricadas, zonas de cierre militar, carreteras solo para palestinos y carreteras solo para israelíes⁶⁶. Israel supervisa estrechamente la sociedad palestina a través de una cibervigilancia avanzada que le permite el control absoluto del registro de la población palestina. El Territorio Palestino Ocupado carece de acceso terrestre, marítimo o aéreo seguro al mundo exterior, ya que Israel controla todas sus fronteras (a excepción del paso fronterizo de Rafah entre Gaza y Egipto). Los palestinos necesitan permisos especiales, que son difíciles de obtener, del ejército israelí para viajar entre la Ribera Occidental, Jerusalén Oriental y Gaza⁶⁷. Esta división geográfica separa a los palestinos bajo ocupación no solo entre ellos en los entornos sociales, económicos y políticos, sino también de los palestinos que viven en Israel y en el resto del mundo⁶⁸. Como observó anteriormente el Relator Especial: “Ninguna otra sociedad en el mundo se enfrenta a tantos desafíos acumulativos, que incluyen la ocupación beligerante, la discontinuidad territorial, la divergencia política y administrativa, el confinamiento geográfico y la desconexión económica”⁶⁹.

43. En la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental, las tierras palestinas —el recurso natural más importante del territorio— son expropiadas constantemente por Israel para su uso exclusivo por parte de los judíos y para la creación de asentamientos, con el apoyo de leyes de planificación y ordenanzas militares discriminatorias. Desde 1967, Israel ha confiscado más de 2 millones de dunums (200.000 ha) de tierras palestinas en la Ribera Occidental⁷⁰, que se han utilizado para construir asentamientos, autopistas y carreteras, parques recreativos, centros industriales y bases militares y zonas de tiro solo para israelíes, todo ello con el fin de cimentar una presencia demográfica permanente e inamovible. Israel ha empleado principalmente los tres métodos siguientes para la confiscación de tierras: a) la apropiación de tierras para satisfacer “necesidades militares”, que en algunos casos se convirtieron posteriormente en asentamientos israelíes civiles, b) la designación de tierras para satisfacer “necesidades públicas”, para su utilización principal o exclusivamente por los israelíes judíos, y c) la declaración de “tierras estatales”, con el objetivo ulterior de utilizar estas tierras principalmente para fines israelíes judíos. Según Peace Now en 2018 la asignación del 99,76 % de las tierras del Estado fue para uso exclusivo de los asentamientos israelíes⁷¹. A diferencia de los colonos judíos, los palestinos no tienen representación ni voz en la toma de decisiones sobre la zonificación y el uso de la propiedad en la mayor parte de la Ribera Occidental. Las Naciones Unidas han observado que, debido a que los permisos de construcción de viviendas y propiedades palestinas en Jerusalén Oriental y la zona C de la Ribera Occidental “son prácticamente imposibles de obtener”, los palestinos suelen construir sin tenerlos. A su vez, el ejército israelí ordena con frecuencia la demolición de viviendas y propiedades palestinas construidas sin permiso: las estructuras demolidas en 2021 y 2020 ocuparon el segundo y el tercer lugar desde 2009, en que se registraron por primera vez estas

⁶⁶ En relación con el sistema de autopistas separadas, véase Centro Israelí de Asuntos Públicos y Breaking the Silence, *Highway to Annexation* (2020).

⁶⁷ Sari Bashi y Eitan Diamond, *Separating Land, Separating People: Legal Analysis of Access Restrictions between Gaza and the West Bank* (Tel Aviv-Jaffa, Gisha, 2015).

⁶⁸ El ex-Primer Ministro Benjamín Netanyahu explicó en 2019 que “mantener una separación entre la Autoridad Palestina en la Ribera Occidental y Hamás en Gaza ayuda a impedir el establecimiento de un Estado palestino”. Véase Lahav Harkov, “Netanyahu: money to Hamas part of strategy to keep Palestinians divided”, *Jerusalem Post*, 12 de marzo de 2019.

⁶⁹ A/71/554, párr. 41.

⁷⁰ Un dunum equivale a 1.000 m².

⁷¹ “State land allocation in the West Bank: for Israelis only”, 17 de julio de 2018.

cifras⁷². Además, al margen de las políticas oficiales de expropiación se toleran ciertos actos por parte de los colonos israelíes, como el empleo regular de la violencia para apoderarse de tierras palestinas o para hacer insostenible su uso⁷³.

44. Los 360.000 palestinos de Jerusalén Oriental tienen una condición jurídica y social mejor que la de los palestinos de la Ribera Occidental, pero su posición sigue siendo muy inferior a la de los 230.000 colonos judíos que viven entre ellos en asentamientos exclusivamente judíos. Israel considera que los colonos judíos residen en territorio israelí soberano (como resultado de la anexión ilegal de Jerusalén Oriental en dos fases, en 1967 y 1980)⁷⁴ y, en tal sentido, gozan de plenos derechos, beneficios y privilegios de ciudadanía. Casi todos los palestinos de Jerusalén Oriental tienen condición de residentes, y no de ciudadanos israelíes; aunque esto les otorga algunos derechos sociales israelíes (incluido el seguro médico), la condición de residencia puede cancelarse si abandonan Jerusalén durante un período determinado, una amenaza a la que no se enfrentan los israelíes judíos. Aproximadamente el 75 % de las familias palestinas de Jerusalén Oriental viven por debajo del umbral de pobreza, frente al 22 % de las familias judías. Alrededor del 38 % de las tierras de Jerusalén Oriental —en su mayoría tierras palestinas de propiedad privada, si bien algunas son tierras públicas— habían sido expropiadas en 2017 por el Gobierno de Israel para su uso exclusivo por parte de los judíos, dejando a los habitantes palestinos de Jerusalén con una base de tierras reducida para dar cabida a su población cada vez más numerosa⁷⁵. Los barrios palestinos de Jerusalén Oriental tienen una considerable escasez de escuelas, una mayor concentración de viviendas, permisos de zonificación y vivienda discriminatorios, y peor acceso a los servicios municipales (incluidos el alcantarillado y el agua) que los colonos judíos de su entorno. Entre 120.000 y 140.000 palestinos jerosolimitanos se han visto obligados a vivir del lado del muro de separación de la Ribera Occidental, físicamente separados de la ciudad y de sus servicios⁷⁶. El sesgo intencionadamente discriminatorio de los palestinos en Jerusalén Oriental queda claramente ilustrado en el Plan Maestro de Jerusalén, en el que se establece la meta de mantener una mayoría demográfica judía con una relación de 60:40, tras el fracaso de la meta anterior de 70:30⁷⁷.

45. En Gaza, la aparente estrategia de Israel es la retención indefinida de una población no deseada de 2 millones de palestinos, a los que ha confinado en una estrecha franja de tierra mediante un exhaustivo bloqueo aéreo, terrestre y marítimo que data de hace quince años⁷⁸ (a lo que se suman las restricciones por parte de Egipto en la frontera meridional de Gaza). Ban Ki-moon ha descrito esta cuarentena política de la población como un “castigo colectivo”⁷⁹, que constituye una grave violación del derecho internacional⁸⁰. El Banco Mundial informó en 2021 de que Gaza había sufrido un proceso de varios decenios de reversión del desarrollo y desindustrialización, lo que había dado lugar a una tasa de desempleo del 45 % y a una tasa de pobreza del 60 %, y un 80 % de la población dependía de algún tipo de ayuda internacional, en gran parte debido al hermético cierre del acceso de Gaza al mundo exterior⁸¹. El acuífero costero, única fuente de agua potable natural en Gaza,

⁷² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Data on demolition and displacement in the West Bank”. Puede consultarse en <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.

⁷³ Betsalem, “State business: Israel’s misappropriation of land in the West Bank through settler violence”, noviembre de 2021.

⁷⁴ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 476 (1980), 478 (1980) y 2334 (2016).

⁷⁵ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Right to Develop: Planning Palestinian Communities in East Jerusalem* (2015).

⁷⁶ Asociación de Derechos Civiles de Israel, “East Jerusalem: facts and figures”, mayo de 2021.

⁷⁷ International Crisis Group, “Reversing Israel’s deepening annexation of occupied East Jerusalem”, *Middle East Report*, núm. 202 (Bruselas, junio de 2019).

⁷⁸ Centro de Derechos Humanos Al Mezan, *The Gaza Bantustan*; Gisha, “Area G: from separation to annexation” (junio de 2020); y D. MacIntyre, *Gaza: Preparing for Dawn* (Oneworld, 2017).

⁷⁹ Haaretz, “UN chief Ban Ki-moon calls for Israel to end ‘collective punishment’ blockade of Gaza”, *Reuters*, 29 de junio de 2016.

⁸⁰ Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, art. 33.

⁸¹ Estas tasas se encuentran entre las más altas de las unidades económicas del mundo respecto de las cuales el Banco Mundial mantiene datos. Véase Banco Mundial, “Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee”, 17 de noviembre de 2021.

se ha contaminado y no es apto para el consumo humano debido a la contaminación por el agua de mar y las aguas residuales, lo que se ha traducido en un aumento considerable del costo del agua para una población ya empobrecida. Gaza depende en gran medida de fuentes externas —Israel y Egipto— para obtener electricidad, y los palestinos deben soportar cortes de energía regulares por zonas de entre 12 y 20 horas diarias, lo que perjudica gravemente la vida cotidiana y la economía. La entrada y exportación de mercancías está estrictamente controlada por Israel, lo que ha estrangulado la economía local. El sistema de atención sanitaria de Gaza se encuentra desbordado, con una grave escasez de profesionales médicos, equipos de tratamiento inadecuados y un reducido suministro de drogas y medicamentos. Los palestinos de Gaza rara vez pueden viajar fuera del territorio, lo que supone una denegación de su derecho fundamental a la libertad de circulación. Más aún, han librado cuatro guerras sumamente asimétricas con Israel en los últimos trece años, con una enorme pérdida de vidas civiles y una inmensa destrucción de bienes. El sufrimiento fue reconocido por Antonio Guterres en mayo de 2021, cuando declaró: “Si hay un infierno en la Tierra, es el que viven los niños de Gaza”⁸².

El régimen se estableció con la intención de mantener la dominación de un grupo racial sobre otro

46. En casi todo el espectro político de Israel hay un consenso generalizado de que Israel conservará Jerusalén Oriental y la mayor parte o la totalidad de la Ribera Occidental, haya o no acuerdo de paz, y los palestinos seguirán bajo su permanente control de seguridad. El ex-Primer Ministro Benjamín Netanyahu señaló en 2019: “Un Estado palestino pondrá en peligro nuestra existencia... No dividiré Jerusalén, no evacuaré ninguna comunidad [asentamiento] y me aseguraré de que contemplemos el territorio situado al oeste de Jordania”⁸³. Antes de convertirse en Primer Ministro, Naftali Bennett afirmó: “El mundo no respeta a una nación que está dispuesta a renunciar a su patria. Debemos aplicar la legislación israelí en Judea y Samaria”⁸⁴. El Ministro de Defensa, Benny Gantz, dijo en 2019: “Reforzaremos los módulos de asentamientos y los altos del Golán, de los que nunca nos retiraremos. El valle del Jordán seguirá siendo nuestra frontera de seguridad oriental”⁸⁵. El Ministro de Transporte, Merav Michaeli, durante su campaña en 2019, señaló: “Nadie piensa que se evacuará medio millón de colonos de Judea y Samaria”⁸⁶. Además, antes de convertirse en Ministro de Relaciones Exteriores, Yair Lapid explicó en 2016: “Este es mi principio: el mayor número posible de judíos en la mayor cantidad posible de tierras con la mayor seguridad posible y con el menor número de palestinos posible”⁸⁷. Entre los líderes políticos israelíes recientes y actuales, el único debate relativo a los palestinos se ha reducido a cuestiones terciarias: si se concederá a los palestinos un pequeño Estado reducido con sus propios sellos postales y si ocuparán un lugar en las Naciones Unidas o, de lo contrario, se los mantendrá en su actual estado de apatridia. En todo caso, la intención es que los palestinos sean encerrados en un osario político y se conviertan en una reliquia de museo del colonialismo del siglo XXI.

47. Con excepción de unas pocas semanas inmediatamente después de su ocupación en 1967 de la Ribera Occidental, Jerusalén Oriental y Gaza, Israel nunca ha aceptado el consenso generalizado de la comunidad internacional de que el territorio palestino está ocupado, de que se aplican los Convenios de Ginebra de 1949 y, por tanto, las normas estrictas del derecho internacional humanitario⁸⁸. La negativa de Israel de aceptar la orientación de la comunidad internacional no es una diferencia honesta de opiniones respecto

⁸² Noticias ONU, “Los niños de Gaza ‘viven el infierno en la Tierra’, asegura Guterres al pedir un alto el fuego inmediato”, 20 de mayo de 2021.

⁸³ *Haaretz*, “Netanyahu says will begin annexing West Bank if he wins Israel election”, 7 de abril de 2019.

⁸⁴ Alex Traiman, “On AIPAC sidelines, Israeli ministers express support for settlements”, *Jewish News Syndicate*, 6 de marzo de 2018.

⁸⁵ *Haaretz*, “Benny Gantz, Netanyahu rival, gives campaign launch speech”, 30 de enero de 2019.

⁸⁶ Tovah Lazaroff, “Michaeli: no one thinks half a million settlers will be evacuated”, *Jerusalem Post*, 9 de marzo de 2019.

⁸⁷ Gil Stern Hoffman, “Lapid: US helped Iran fund its next war against Israel”, *Jerusalem Post*, 26 de enero de 2016.

⁸⁸ T. Meron, “The West Bank and international humanitarian law on the eve of the fiftieth anniversary of the Six-Day War”, *American Journal of International Law*, vol. 111, núm. 2 (abril de 2017).

de la interpretación del derecho internacional, sino el ofuscamiento de un ocupante adquisitivo resuelto a mantener el control permanente sobre la tierra y su población indígena. A los pocos meses de la Guerra de los Seis Días, el Gabinete israelí estaba debatiendo no si devolver el territorio, sino si quedarse con todo o devolver solo las principales ciudades palestinas a Jordania en el marco de un acuerdo de administración conjunta⁸⁹. En el tercer trimestre de 1967, Israel inició la construcción de sus primeros asentamientos israelíes civiles, primero de forma encubierta y luego abiertamente. La vía más fiable para una Potencia extranjera que codicia el territorio que ocupa es establecer hechos consumados irreversibles mediante la creación de asentamientos civiles. Esto no solo establece una huella demográfica cada vez más densa que permite plantar la bandera nacional, sino que también genera una creciente base política interna que apoyará la incipiente reivindicación de anexión territorial. La intención de Israel al construir los asentamientos nunca fue principalmente la seguridad ni el aumento del incentivo para que los Estados árabes vecinos negociaran un acuerdo de paz definitivo, sino conservar la mayor cantidad de tierra posible. Como explicó en 1969 el entonces Ministro de Trabajo de Israel, Yigal Allon, uno de los principales defensores de los asentamientos: Estamos creando un gran Eretz Israel desde el punto de vista estratégico, y estableciendo un Estado judío desde el punto de vista demográfico⁹⁰. En la actualidad, el 10 % de los ciudadanos judíos de Israel viven en asentamientos en el Territorio Palestino Ocupado y la base política de israelíes judíos que apoya la expansión de los asentamientos sigue aumentando.

48. En 2018, el Knéset israelí promulgó la Ley Básica: Israel, Estado Nación del Pueblo Judío⁹¹. Aunque Israel no tiene una Constitución, ha aprobado una serie de leyes básicas que han adquirido una condición casi constitucional. La Ley del Estado Nación consagra la desigualdad constitucional y la discriminación racial nacional en la legislación israelí al diferenciar entre los derechos de los israelíes judíos y los de los de los palestinos y otros ciudadanos no judíos de Israel⁹². El reconocido Experto en Política Exterior estadounidense David Rothkopf ha escrito en *Haaretz* que la Ley del Estado Nación “crea una sociedad de *apartheid* en la que la identidad étnica está por encima de los derechos humanos fundamentales”⁹³. La Ley del Estado Nación es coherente con la proclamación habitual de los líderes políticos israelíes, incluido Benjamin Netanyahu, de que “Israel es el Estado nacional, no de todos sus ciudadanos, sino solo del pueblo judío”⁹⁴. La constitucionalidad de la Ley del Estado Nación fue confirmada por el Tribunal Superior de Israel en julio de 2021⁹⁵. A efectos del presente informe, el artículo 7 proclama que “El Estado considera que el desarrollo de asentamientos judíos es un valor nacional, y actuará para alentar y promover su establecimiento y consolidación”.

49. El alcance de la Ley del Estado Nación no se limita a las fronteras de Israel anteriores a 1967, ya que la Ley se refiere a “la Tierra de Israel”, un término más amplio y flexible que se aplica a las zonas de asentamiento judío histórico, incluido el Territorio Palestino Ocupado. Dado que Israel considera que los asentamientos judíos en Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental forman parte del país, cabe esperar que el artículo 7 sea utilizado por Israel en el futuro para justificar una mayor expansión de los asentamientos y los métodos conexos para lograrlo, como la expropiación de tierras y recursos palestinos.

⁸⁹ I. Zertal y A. Eldar, *Lords of the Land* (Nations Books, 2007).

⁹⁰ R. Friedman, *Zealots for Zion* (Random House, 1992).

⁹¹ Ley núm. 5778 de 2018.

⁹² Adalah: Legal Center for Minority Arab Rights in Israel, “Israel’s Jewish Nation-State Law”, 20 de diciembre de 2020.

⁹³ David Rothkopf, “Why it’s now every American Jew’s duty to oppose Israel’s Government”, *Haaretz*, 5 de agosto de 2018.

⁹⁴ Bill Chappell y Daniel Estrin, “Netanyahu says Israel is ‘Nation-State of the Jewish people and them alone’”, *National Public Radio*, 11 de marzo de 2019. La Ministra del Interior de Israel, Ayelet Shaked, formuló comentarios similares. Véase Joseph Krauss, “Israel renews law to keep out Palestinian spouses”, 11 de marzo de 2022.

⁹⁵ Netael Bandel, “Israel’s top court rules the Nation-State Law is constitutional, denies petitions against it”, *Haaretz*, 8 de julio de 2021.

Actos crueles e inhumanos cometidos como parte integrante del régimen

50. La administración de la ocupación de Israel abunda en actos crueles e inhumanos prohibidos por la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y el Estatuto de Roma. En suma, estos actos incluyen los siguientes:

a) **Denegación del derecho a la vida y a la libertad.** La administración de Israel requiere cada vez más violencia y confinamiento para mantenerse: entre enero de 2008 y febrero de 2022, 5.988 palestinos fueron muertos en el contexto de la ocupación y el conflicto (durante el mismo período murieron 262 israelíes). Para los palestinos, 2021 fue el año más mortífero desde 2014⁹⁶. Las ejecuciones extrajudiciales sancionadas por el Estado de Israel siguen formando parte de su conjunto de instrumentos, incluidos los asesinatos de civiles que no suponen una amenaza inmediata para las tropas israelíes, y con escasa o nula rendición de cuentas interna⁹⁷. Además, los tribunales militares encarcelan a miles de palestinos por motivos de seguridad en el marco de un sistema judicial que ofrece escasa protección internacional relativa al debido proceso o a la prevención de la detención y reclusión arbitrarias⁹⁸. Además, cientos de palestinos permanecen en detención administrativa bajo confinamiento indefinido⁹⁹. El castigo colectivo se emplea con frecuencia, ya sea el bloqueo de Gaza, la demolición de los hogares de personas sospechosas de terrorismo o la retención de cadáveres¹⁰⁰;

b) **Denegación de la plena participación en todos los aspectos de la sociedad.** Los palestinos no solo no tienen voz ni voto para exigir la rendición de cuentas del régimen militar que gobierna gran parte de sus vidas, sino que además se restringe gravemente, mediante ordenanzas militares israelíes, el ejercicio de sus derechos inherentes a la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de circulación dentro de su propia sociedad. Están limitados en sus desplazamientos por cientos de puestos de control y carreteras separadas y por el sistema de permisos e identificación. Se restringe su capacidad de salir de Palestina y regresar a ella. Su derecho al trabajo se ve obstaculizado por una economía asfixiada, restricciones a los viajes y la fragmentación de su territorio. Centenares de organizaciones políticas y civiles están prohibidas, y las principales organizaciones de derechos humanos han sido incluidas en la lista de grupos “terroristas”. Israel ha encarcelado a miembros del Consejo Legislativo Palestino (inactivo). La fragmentación divide a los palestinos y garantiza mayor control por parte de Israel;

c) **Medidas que dividen la población según criterios raciales.** Israel ha creado cientos de asentamientos exclusivamente judíos en Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental, con colonos que viven separados y apartados de los palestinos árabes. Los colonos israelíes gozan de derechos, prestaciones, privilegios y niveles de vida considerablemente superiores. En 2022, el Knéset israelí aprobó la Ley de Ciudadanía, que restringe la capacidad de los palestinos de Israel para contraer matrimonio con personas procedentes de la Ribera Occidental o Gaza; esto no se aplica a los israelíes judíos¹⁰¹. La aplicación militar por Israel de normas relativas a la tierra, la zonificación y la propiedad en Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental beneficia de forma discriminatoria a los colonos israelíes judíos y perjudica seriamente a los palestinos. En toda la Ribera Occidental hay carreteras separadas para colonos y palestinos, y los colonos judíos no deben pasar por innumerables puestos de control

⁹⁶ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Data on casualties”. Puede consultarse en <https://www.ochaopt.org/data/casualties>.

⁹⁷ Véase A/HRC/40/74; y Al-Haq, “Al-Haq sends urgent appeal to UN Special Rapporteur on Israel’s extrajudicial killing of three Palestinian men in Nablus”, 13 de marzo de 2022.

⁹⁸ Luigi Daniele, “The Israeli military justice system and international law”, *Questions of International Law*, vol. 20, núm. 31 (noviembre de 2017).

⁹⁹ Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, “Administration detention”, julio de 2017.

¹⁰⁰ Véase A/HRC/44/60.

¹⁰¹ Noa Shpigel, “Israel just re-banned Palestinian family unification. What does this law do, and how can it be fought?”, *Haaretz*, 12 de marzo de 2022. En apoyo de la Ley, la Ministra del Interior de Israel afirmó que no había que andarse con rodeos, que el proyecto de ley también tenía razones demográficas.

ni enfrentarse a obstáculos para viajar por ese territorio. Los israelíes judíos y los palestinos se rigen por regímenes jurídicos distintos;

d) **Explotación del trabajo de un grupo racial.** Los palestinos se han convertido en una reserva de mano de obra para Israel y sus asentamientos. Israel anunció recientemente que tenía previsto expedir hasta 10.000 permisos para que los palestinos de Gaza pudieran trabajar en Israel¹⁰². Asimismo, unos 90.000 palestinos de la Ribera Occidental tienen permisos para trabajar en Israel¹⁰³. Otros 35.000 palestinos trabajan en los asentamientos israelíes¹⁰⁴. Muchos más trabajan sin permisos. En casi todos los casos se trata de empleos no cualificados y semicualificados en la construcción, la agricultura y la manufactura. Estos trabajos se encuentran en el extremo inferior del mercado laboral de Israel, son muy precarios, carecen de protección sindical y suponen largos desplazamientos diarios. Los palestinos que trabajan en Israel ganan más que los que trabajan en los territorios ocupados, pero sus condiciones de trabajo y sus salarios son considerablemente inferiores a los de los israelíes en el mercado laboral de Israel y están sometidos a un sistema abusivo de intermediación de permisos. En un informe de 2022, la Organización Internacional del Trabajo señaló el impacto excepcionalmente grave que la pandemia de COVID-19 había tenido en el empleo y las condiciones de trabajo palestinos, dado que la sociedad palestina carecía de los mecanismos de protección social que poseía Israel para gestionar la repentina crisis laboral¹⁰⁵;

e) **Otros actos crueles e inhumanos que causan gran sufrimiento.** Aunque la tortura está estrictamente prohibida en virtud del derecho internacional, en la práctica Israel sigue ejerciéndola contra los palestinos detenidos. Los métodos de tortura incluyen la privación del sueño, los golpes y las bofetadas, las humillaciones, las condiciones antihigiénicas y la inmovilización prolongada con grilletes en posiciones difíciles de mantener¹⁰⁶. Las impugnaciones ante el Tribunal Supremo de Israel contra su uso han sido infructuosas¹⁰⁷. Se denuncian con regularidad las palizas que los soldados israelíes propinan a los palestinos durante las detenciones, con escasa rendición de cuentas¹⁰⁸.

IV. Conclusiones

51. **El derecho internacional humanitario permite el trato diferenciado de la población indígena durante una ocupación, pero solo de forma restringida. Este trato debe fundamentarse en el principio de que toda vulneración de los derechos humanos y de la igualdad debe ser lo más reducida y proporcional posible durante una ocupación temporal y de corta duración. Esto no es lo que sucede en el caso de los 55 años de ocupación por parte de Israel. La administración extranjera permanente del territorio ocupado y su población indígena es la antítesis del derecho internacional humanitario y en los últimos decenios, la inexorable ocupación israelí se ha convertido en algo indistinguible de la anexión.**

52. **¿Esta situación constituye *apartheid*? La aplicación de los tres pasos de la prueba consolidada de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* y el Estatuto de Roma ha permitido al Relator Especial llegar a la conclusión de que el sistema político de gobierno arraigado en el Territorio Palestino Ocupado que dota a un grupo racial, nacional o étnico de derechos, beneficios y privilegios considerables mientras somete intencionadamente a otro grupo a vivir**

¹⁰² Emanuel Fabian, “Israel to boost number of Palestinian workers from Gaza, Gantz says”, *Times of Israel*, 1 de marzo de 2022.

¹⁰³ Daniel Avis, “Israel to offer more work permits for Palestinians, Bennet says”, *Bloomberg*, 18 de enero de 2022.

¹⁰⁴ Organización Internacional del Trabajo, *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2022), párr. 16.

¹⁰⁵ *Ibid.*; y Al-Haq, *Captive Markets Captive Lives* (Ramala, Ribera Occidental, 2021).

¹⁰⁶ Comité Público contra la Tortura en Israel, “Torture in Israel 2021: situation report”.

¹⁰⁷ Organización Mundial contra la Tortura, ““It’s now (even more) official: torture is legal in Israel””, 21 de marzo de 2019.

¹⁰⁸ Betselem, “Torture and abuse in interrogation”, 11 de noviembre de 2017.

detrás de muros y puestos de control y bajo una administración militar permanente *sans droits, sans égalité, sans dignité et sans liberté* (sin derechos, sin igualdad, sin dignidad y sin libertad) satisface el criterio probatorio imperante para la existencia del *apartheid*.

53. En primer lugar, se ha establecido un régimen institucionalizado de opresión y discriminación racial sistemáticas. Los israelíes judíos y los palestinos árabes de Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental viven bajo un mismo régimen que diferencia su distribución de derechos y prestaciones en función de la identidad nacional y étnica, y que garantiza la supremacía de un grupo sobre el otro y en detrimento de este último. (La Autoridad Palestina ejerce una jurisdicción restringida y presta servicios en partes limitadas de la Ribera Occidental que Israel no tiene interés en suministrar). Las diferencias en las condiciones de vida y en los derechos y beneficios de la ciudadanía son marcadas, profundamente discriminatorias y se mantienen mediante la opresión sistemática e institucionalizada.

54. En segundo lugar, este sistema de gobierno extranjero se ha establecido con la intención de mantener la dominación de un grupo racial, nacional o étnico sobre otro. Los líderes políticos israelíes, tanto los anteriores como los actuales, han declarado repetidamente que pretenden mantener el control sobre todo el territorio ocupado para ampliar la extensión de los asentamientos judíos presentes y futuros, al tiempo que mantienen a los palestinos encerrados en “reservas de población”. Esta moneda tiene dos caras: los planes de más colonos judíos y de asentamientos judíos más grandes en una mayor superficie ocupada no pueden llevarse a cabo sin la expropiación de más tierras palestinas y de métodos más duros y complejos de control de la población frente a la inevitable resistencia. En virtud de este sistema, las libertades de un grupo están inextricablemente ligadas al sometimiento del otro.

55. En tercer lugar, la imposición de este sistema de discriminación institucionalizada con la intención de ejercer una dominación permanente se ha basado en la práctica regular de actos crueles e inhumanos, ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales, tortura, la denegación de derechos humanos fundamentales, un sistema de tribunales militares fundamentalmente defectuoso y la falta de debidas garantías procesales, la detención arbitraria y el castigo colectivo. La repetición de estos actos durante largos períodos y su respaldo por el Knéset y el sistema judicial israelí, indican que no son el resultado de actos aleatorios y aislados, sino que forman parte integrante del sistema de gobierno de Israel.

56. Esto es *apartheid*. No tiene algunas de las características de África Meridional; en particular, gran parte de lo que se ha llamado “petit apartheid” (formas de discriminación no contempladas en la legislación) no está presente. Por otro lado, hay elementos despiadados en la “separación” impuesta por la administración de Israel en el Territorio Palestino Ocupado que no se utilizaron en África Meridional, como las carreteras segregadas, los altos muros y los numerosos puestos de control, el encierro de la población, los ataques con misiles y bombas arrojadas por tanques contra la población civil, y el traslado a la comunidad internacional de la responsabilidad por el bienestar social de los palestinos¹⁰⁹. Ante los ojos bien abiertos de la comunidad internacional, Israel ha impuesto en Palestina la realidad del *apartheid* en un mundo que ha dejado atrás el *apartheid*.

¹⁰⁹ J. Dugard, *Confronting Apartheid: a Personal History of South Africa, Namibia and Palestine* (Johannesburgo, Jacana Media, 2018).

V. Recomendaciones

57. El Relator Especial recomienda al Gobierno de Israel que cumpla plenamente sus obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional y ponga fin por completo y de manera incondicional a la ocupación del territorio palestino, a la mayor brevedad posible. A lo largo de este proceso y posteriormente, debe:

a) Poner fin a todas las leyes, prácticas y políticas discriminatorias y de *apartheid* que privilegian a los israelíes judíos que viven en los territorios ocupados y someten a los árabes palestinos;

b) Respetar plenamente los derechos nacionales y los derechos humanos de los palestinos, permitirles ejercer su libertad de circulación, de reunión, de expresión y de asociación, y eliminar todas las restricciones arbitrarias e injustas a la vida familiar, los bienes, el empleo, el acceso a los recursos y el disfrute de estos, la educación y la vida cotidiana.

58. El Relator Especial recomienda a la comunidad internacional que acepte y haga suyas las conclusiones de las organizaciones de derechos humanos palestinas, israelíes e internacionales en el sentido de que Israel practica el *apartheid* en el Territorio Palestino Ocupado y fuera de él. La comunidad internacional debería:

a) Establecer un conjunto de medidas diplomáticas de rendición de cuentas para poner fin por completo a la ocupación israelí y su práctica de *apartheid* en el territorio palestino;

b) Prestar apoyo a toda remisión o solicitud a la Corte Penal Internacional o la Corte Internacional de Justicia con respecto a las consecuencias jurídicas de la práctica del *apartheid* en el Territorio Palestino Ocupado.

59. El Relator Especial recomienda a las Naciones Unidas que vuelvan a establecer el Comité Especial contra el Apartheid para que investigue todas y cada una de las prácticas de discriminación y opresión sistemáticas que presuntamente equivalen a *apartheid* en cualquier parte del mundo, incluido el Territorio Palestino Ocupado.
