



Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general
17 de junio de 2021
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Comunicación interestatal presentada por el Estado de Palestina contra Israel: decisión sobre la admisibilidad* **

<i>Demandante:</i>	Estado de Palestina
<i>Demandado:</i>	Israel
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de abril de 2018 (presentación inicial)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	30 de abril de 2021
<i>Asunto:</i>	Protección y recurso efectivos contra todo acto de discriminación racial; política y práctica generalizadas en relación con las comunicaciones interestatales; obligaciones del Estado
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Admisibilidad de la comunicación
<i>Cuestión de fondo:</i>	Discriminación por razón del origen nacional o étnico
<i>Artículos de la Convención:</i>	2; 3; 5; 11, párrs. 2, 3 y 5; y 12, párr. 1

1. El presente documento fue elaborado de conformidad con el artículo 11, párrafo 3, de la Convención.
2. El Estado de Palestina (el demandante) se adhirió a la Convención el 2 de abril de 2014. Israel (el demandado) ratificó la Convención el 3 de enero de 1979. El demandante sostiene que el demandado ha infringido los artículos 2, 3 y 5 de la Convención con respecto a los ciudadanos palestinos que viven en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental.
3. El presente documento debe leerse conjuntamente con los documentos CERD/C/100/3, CERD/C/100/4 y CERD/C/100/5.
4. El 23 de abril de 2018, el demandante presentó una comunicación contra el demandado de conformidad con el artículo 11, párrafo 1, de la Convención.

* Adoptada por el Comité en su 103^{er} período de sesiones (19 a 30 de abril de 2021).

** La presente decisión sobre la admisibilidad ha sido adoptada con la participación de los siguientes miembros: Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Chinsung Chung, Ibrahima Guissé, Gun Kut, Mehrdad Payandeh, Vadili Mohamed Rayess, Verene Shepherd, Stamatia Stavrinaki, Faith Dikeledi Pansy Tlakula y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen. Marc Bossuyt, Rita Izsák-Ndiaye, Ko Keiko y Li Yanduan, miembros que emitieron una opinión disidente en relación con la decisión sobre la jurisdicción adoptada el 12 de diciembre de 2019 en el 100^o período de sesiones, indicaron que no habían participado en la redacción y adopción de la presente decisión sobre la admisibilidad. Hubo cuatro miembros ausentes.



5. El 7 de noviembre de 2018, el demandante sometió nuevamente el asunto al Comité, de conformidad con el artículo 11, párrafo 2, de la Convención. El presente documento contiene un resumen de los principales argumentos relativos a la admisibilidad planteados por ambas partes de conformidad con la decisión del Comité de 14 de diciembre de 2018, en la que este pidió a las partes que le comunicaran si deseaban facilitar alguna información pertinente sobre las cuestiones de la jurisdicción del Comité o la admisibilidad de la comunicación¹.

6. El 12 de diciembre de 2019, en su 100º período de sesiones, de conformidad con el artículo 11, párrafo 5, de la Convención, tras las declaraciones orales formuladas por los representantes de ambos Estados partes interesados, el Comité decidió que tenía jurisdicción para examinar la comunicación interestatal presentada por el Estado de Palestina contra Israel². El Comité observó que el demandante y el demandado habían presentado argumentos tanto sobre la jurisdicción como sobre la admisibilidad y decidió que las observaciones formuladas con respecto a la admisibilidad se examinarían más adelante³.

I. Observaciones del demandado con respecto a la admisibilidad

7. El demandado, en sus respuestas de 3 de agosto de 2018, 23 de septiembre de 2018, 14 de enero de 2019 y 20 de marzo de 2019, afirmó que la denuncia del demandante era inadmisibile.

8. En primer lugar, el demandado sostiene que las alegaciones planteadas por el demandante pueden ser sometidas a los tribunales y existen numerosos recursos internos disponibles. Sin perjuicio de la inadmisibilidad de la comunicación o de su posición en relación con el fondo del caso, el demandado afirma que rechaza categóricamente la alegación infundada y genérica de Palestina sobre la falta de efectividad de los recursos internos⁴.

9. En segundo lugar, en su comunicación de 23 de septiembre de 2018, el demandado afirma que es necesario distinguir entre la cuestión preliminar de la (in)admisibilidad de la comunicación y otras cuestiones de admisibilidad, entre ellas las relacionadas con las iniciativas de las partes para resolver la situación y las relativas al agotamiento de los recursos internos⁵. También afirma que lo que el Comité debe dilucidar en esta etapa es la imposibilidad *ab initio* de la comunicación del demandante de poner en marcha el mecanismo previsto en el artículo 11, dada la inexistencia de relaciones convencionales entre Israel y la entidad palestina en el marco de la Convención. Se trata de un aspecto distinto de las cuestiones relativas a la "admisibilidad" que se plantean en el contexto del mecanismo del artículo 11 y que habría que determinar, en los plazos previstos por la Convención y con arreglo a los procedimientos en ella establecidos, únicamente en los casos en que, de manera legítima, proceda iniciar y dar curso a dicho mecanismo.

¹ Dado que ambas partes formularon argumentos tanto sobre la jurisdicción como sobre la admisibilidad, en la presente decisión se utilizan los argumentos ya presentados.

² Véase CERD/C/100/5.

³ En razón de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus repercusiones en los períodos de sesiones de 2020 del Comité, el tema se examinó en el pleno durante el 103º período de sesiones del Comité.

⁴ Véanse, por ejemplo: Tribunal Superior de Justicia de Israel, *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, sentencia, 29 de diciembre de 2009; *El-Arah et al. v. Central Commander of the Israeli Army and another*, HCJ 2775/11; Tribunal Supremo, *Anonymous v. State of Israel and another*, CHR 8823/07, decisión, 11 de febrero de 2010; y *Adalah Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel et al. v. Israel Defence Forces Central Commander*, HCJ 3799/02, sentencia, 6 de octubre de 2005.

⁵ El demandado indica que la transmisión de su respuesta de 3 de agosto de 2018 al demandante se entiende sin perjuicio de la inexistencia de relaciones convencionales entre las partes y de la cuestión de la admisibilidad legal de la comunicación.

10. En tercer lugar, en sus observaciones de 14 de enero de 2019⁶ relativas a la decisión del Comité de 14 de diciembre de 2018, el demandado alega que la comunicación es inadmisibles porque el demandante no ha interpuesto y agotado los recursos internos como exige el artículo 11, párrafo 3, de la Convención. La comunicación no es pertinente, ya que el Comité carece de jurisdicción para examinarla; por lo tanto, no se puede considerar que se haya activado el mecanismo previsto en el artículo 11 y, en consecuencia, no se plantean cuestiones de admisibilidad.

II. Observaciones del demandante sobre el agotamiento de los recursos internos

11. El 15 de febrero de 2019, el demandante presentó observaciones adicionales en las que abordó las diferentes cuestiones planteadas en la comunicación del demandado de 14 de enero de 2019, como la carga de la prueba, el agotamiento de los recursos internos y la inexistencia de recursos internos efectivos.

12. En esa comunicación, el demandante afirma que el Comité había determinado, en la decisión que adoptó el 14 de diciembre de 2018, en su 97º período de sesiones, que el asunto no se había resuelto a satisfacción de ambas partes.

13. El demandante sostiene que el demandado, la Potencia ocupante, sigue negando la aplicabilidad de la Convención en el territorio ocupado del Estado de Palestina y ha demostrado que no está dispuesto a entablar ningún diálogo efectivo con el Estado de Palestina sobre el cumplimiento de sus obligaciones internacionales con respecto al pueblo palestino. El demandante también afirma que el objeto y el propósito de la comunicación que ha presentado en virtud del artículo 11 de la Convención guardan relación con un sistema generalizado y sistemático de discriminación y segregación raciales inherente al proyecto de asentamiento israelí, que no puede corregirse con cambios menores o superficiales como los mencionados en las observaciones del demandado de 14 de enero de 2019.

A. Carga de la prueba en relación con el agotamiento de los recursos internos

14. El demandante afirma que, de conformidad con los principios generalmente reconocidos del derecho internacional, incumbe a la parte que alega que no se han agotado los recursos internos demostrar que existen recursos internos efectivos y que estos no se han agotado⁷. El demandante aduce asimismo que el demandado se ha remitido a la función y disponibilidad del sistema judicial para proteger los derechos individuales, sin citar ninguna jurisprudencia que demuestre que los nacionales palestinos se hayan beneficiado de una protección jurídica efectiva.

15. En relación con el primer argumento, el demandante indica que ya lo confirmó en 1959 el tribunal arbitral en el caso *Ambatielos* cuando señaló que, para poder afirmar que una acción ante un tribunal internacional era inadmisibles, el Estado demandado debía demostrar que existían en su sistema de derecho interno recursos que no se habían utilizado⁸. Esto es algo que también han confirmado diversos órganos de tratados de derechos humanos,

⁶ El demandado indica que formula su observación sin perjuicio de su posición de que no reconoce a la "entidad palestina" como Estado, y que no tiene ninguna relación convencional con ella en el marco de la Convención.

⁷ El demandante remite a *The Ambatielos Claim (Greece, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, laudo de 6 de marzo de 1956, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 1963.V.3), págs. 83 a 153, en especial pág. 119; reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, art. 92, párr. 7; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO) v. Zambia*, comunicación núm. 71/92, decisión, octubre de 1997, párr. 12; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Escher y otros Vs. Brasil*, sentencia, 6 de julio de 2009, párr. 28.

⁸ *The Ambatielos Claim (Greece, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, pág. 119. El demandante pone de relieve que, en este caso, el "Estado demandado" es Israel.

en particular en relación con denuncias interestatales. Así pues, ya en su primer caso interestatal planteado por Grecia contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Comisión Europea de Derechos Humanos decidió que, de conformidad con las citadas normas de derecho internacional generalmente reconocidas, el Gobierno que alegase que no se habían agotado los recursos internos tenía el deber de demostrar la existencia de dichos recursos⁹.

16. El demandante alega que este enfoque también se ve confirmado por la práctica relacionada con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las referencias, en particular el artículo 69, párrafo 6, del reglamento de ese Comité, que establece explícitamente que, si un Estado parte interesado impugna la alegación del autor o autores de una comunicación de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna disponibles, el Estado parte explicará detalladamente los recursos efectivos de que dispone la presunta víctima; es decir, la carga de la prueba en relación con el agotamiento de los recursos internos recae en él. Así lo confirman también la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁰ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹¹.

17. El demandante añade que el demandado, la Potencia ocupante, se ha remitido en general a la función y disponibilidad de su sistema judicial para la protección de los derechos individuales; sin embargo, no ha hecho ninguna referencia específica a jurisprudencia que demuestre la posibilidad de que los nacionales del Estado de Palestina puedan, incluso en teoría, obtener una protección jurídica efectiva contra los actos de la Potencia ocupante. Esto es así, en particular, en lo que respecta al establecimiento sistemático de asentamientos ilegales en todo el territorio ocupado del Estado de Palestina.

B. Agotamiento de los recursos internos

18. El demandante sostiene que los nacionales palestinos no tienen acceso al territorio del demandado y, por lo tanto, no pueden presentar denuncias ante los tribunales israelíes, a menos que cuenten con el apoyo de organizaciones no gubernamentales israelíes o puedan obtener un permiso para entrar en Israel. Por este motivo, no se puede esperar que esos nacionales palestinos agoten los recursos internos. El demandante afirma que este argumento fue confirmado por la jurisprudencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que en 2003 abordó una ocupación similar de provincias fronterizas de la zona oriental de la República Democrática del Congo por las fuerzas armadas de Burundi, Rwanda y Uganda. Este enfoque debe aplicarse, *mutatis mutandis*, a los nacionales del demandante.

19. El demandante sostiene también que el agotamiento de los recursos internos no es necesario, dado que las vulneraciones de la Convención por el demandado constituyen una práctica administrativa. La población palestina que vive en el territorio ocupado afronta en su conjunto vulneraciones sistemáticas de la Convención, que van más allá de casos individualizados¹². En esas circunstancias, no puede esperarse que cada una de las vulneraciones del tratado se haya planteado en procesos individuales ante los tribunales locales de la Potencia ocupante. El demandante afirma que el requisito del agotamiento de los recursos internos no se aplica cuando se impugna una práctica legislativa o

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia*, párr. 12.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, sentencia (Excepciones preliminares), 26 de junio de 1987, párr. 88. Véase la evolución posterior de esta norma, que según la Corte no solo se deriva de la disposición específica de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativa al agotamiento de los recursos internos, sino que también tiene su origen en el derecho internacional general (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva núm. OC-11/90 sobre excepciones al agotamiento de los recursos internos (artículos 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)), 10 de agosto de 1990, párr. 41. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Escher y otros Vs. Brasil*, sentencia (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 6 de julio de 2009, párr. 28.

¹² CERD/C/ISR/CO/14-16, párr. 24.

administrativa¹³. Si bien la existencia de una práctica administrativa únicamente puede determinarse después de un examen de la cuestión en cuanto al fondo, en la etapa de admisibilidad, las pruebas *prima facie*, si bien son necesarias, también deben considerarse suficientes¹⁴. Esas pruebas *prima facie* de una práctica administrativa existen cuando las alegaciones relativas a casos individuales están suficientemente fundamentadas y se consideran en su conjunto, teniendo en cuenta las observaciones formuladas tanto por el demandante como por el demandado¹⁵. Las observaciones del Comité en las que afirma que las políticas y prácticas generales del demandado contravienen la Convención¹⁶ demuestran vulneraciones sistemáticas que constituyen pruebas *prima facie* de la existencia de una práctica administrativa. En consecuencia, de conformidad con los principios generales del derecho internacional, esto es otra razón por la que no es necesario agotar los recursos internos para poner en marcha el procedimiento de denuncia interestatal contemplado en los artículos 11 a 13 de la Convención.

C. Inexistencia de recursos internos efectivos

20. De conformidad con los principios generalmente reconocidos del derecho internacional, los recursos internos deben estar disponibles y ser efectivos, suficientes y adecuados. Un recurso está disponible si el denunciante puede interponerlo sin impedimentos en la práctica. Es efectivo si ofrece perspectivas razonables de conseguir atenuar el daño sufrido. Es suficiente si logra proporcionar la reparación perseguida. Los recursos puramente administrativos y disciplinarios no pueden considerarse adecuados ni efectivos¹⁷; para que se aplique la regla del agotamiento de los recursos internos, estos deben estar disponibles y ser efectivos¹⁸; los recursos internos no están disponibles ni son efectivos si la legislación nacional legitima la violación de los derechos humanos que se denuncia¹⁹, si el Estado impide sistemáticamente el acceso de los particulares a los tribunales²⁰ y si los recursos judiciales no son legítimos ni apropiados para subsanar las vulneraciones sufridas, lo que fomenta aún más la impunidad²¹; la aplicación y la suficiencia del recurso deben tener un efecto vinculante y las decisiones no deben tener un carácter meramente recomendatorio, ya que el Estado sería libre de ignorarlas²²; y el tribunal debe ser independiente e imparcial²³.

¹³ Véanse, por ejemplo, Comisión Europea de Derechos Humanos, *Kingdom of Greece v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, demanda núm. 176/56, decisión sobre la admisibilidad, 2 de junio de 1956; Comisión Europea de Derechos Humanos, *The Greek Case (Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece)*, demandas núms. 3321/67 a 3323/67 y núm. 3344/67, *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 11, págs. 690 y ss.; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Open Society Justice Initiative v. Côte d'Ivoire*, comunicación núm. 318/06, decisión, febrero de 2015, párrs. 45 y ss.; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Malawi African Association and Others v. Mauritania*, comunicaciones núm. 54/91, núm. 61/91, núm. 98/93, núm. 164/97 y núm. 210/98, 11 de mayo de 2000, párr. 85.

¹⁴ Comisión Europea de Derechos Humanos, *France, Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands v. Turkey*, demandas núms. 9940/82 a 9944/82, decisión, 6 de diciembre de 1983, párr. 22.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 22.

¹⁶ CERD/C/ISR/CO/14-16, párr. 25.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, *Basnet y Basnet c. Nepal* (CCPR/C/112/D/2051/2011), párr. 7.4; y *Giri y otros c. Nepal* (CCPR/C/101/D/1761/2008 y Corr.1), párr. 6.3.

¹⁸ Comité de Derechos Humanos, *Vicente y otros c. Colombia* (CCPR/C/60/D/612/1995), párr. 5.2.

¹⁹ Sarah Joseph y otros, *Un manual sobre los procedimientos de presentación de denuncias individuales ante los órganos de tratados de las Naciones Unidas*, Serie de Manuales de la OMCT, vol. 4 (Organización Mundial Contra la Tortura, 2006), págs. 62 a 64.

²⁰ Comité de Derechos Humanos, *Grioua c. Argelia* (CCPR/C/90/D/1327/2004), párr. 7.8.

²¹ Comité de Derechos Humanos, *El Albani y otros c. la Jamahiriya Árabe Libia* (CCPR/C/99/D/1640/2007), párr. 7.10.

²² Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *D. R. c. Australia* (CERD/C/75/D/45/2008), párr. 6.4.

²³ Comité de Derechos Humanos, *Arzuaga Gilboa c. el Uruguay*, comunicación núm. 147/1983, párr. 7.2, y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *L. R. y otros c. la República Eslovaca* (CERD/C/66/D/31/2003 y Corr.1), párr. 9.2.

D. Sistema judicial de Israel

21. El sistema judicial del demandado es ilegítimo, inútil, inaccesible, ineficaz e insuficiente. El demandado ignora los intereses de los nacionales palestinos que viven en el territorio ocupado y protege los intereses de los ocupantes ilegales. En la causa *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, el Tribunal Superior de Justicia de Israel rechazó la aplicabilidad del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) en el territorio ocupado y mantuvo una postura selectiva con respecto a la aplicabilidad del derecho internacional humanitario, lo que socavó los derechos colectivos e individuales del pueblo palestino²⁴. El Tribunal también evitó pronunciarse afirmando que la cuestión general de los asentamientos era de carácter político y, por lo tanto, debía ser resuelta por otros poderes del Estado²⁵. Incluso cuando el Tribunal parece pronunciarse de manera compatible o acorde con el derecho internacional, sus decisiones no se respetan ni aplican. En consecuencia, la interposición de recursos internos carecería de utilidad.

E. Falta de independencia del sistema judicial de Israel

22. El demandante sostiene que el Tribunal Superior de Justicia no es independiente, ya que ha quedado supeditado al ejército, que es el órgano investigado²⁶. El comité independiente de expertos en normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, establecido en virtud de la resolución 13/9 del Consejo de Derechos Humanos, ha señalado la deficiencia estructural y la falta intrínseca de independencia e imparcialidad del sistema judicial en referencia al Fiscal General Militar, que se encarga del enjuiciamiento de los casos de presunta conducta indebida de las Fuerzas de Defensa de Israel²⁷.

23. Si bien el demandado sostiene que el Tribunal Superior de Justicia, en calidad de tribunal civil, se encarga de examinar las decisiones del Fiscal General Militar, no puede hacerlo de manera efectiva porque la competencia y el reglamento del Tribunal solo se invocan en circunstancias excepcionales²⁸. El Tribunal Superior de Justicia también ha afirmado que no puede pronunciarse sobre vulneraciones del derecho internacional humanitario²⁹.

F. Legitimación de las violaciones de los derechos humanos en la legislación nacional

24. El demandante afirma que la legislación israelí ha sido un instrumento de opresión, discriminación y segregación. La Ley Básica de Israel como Estado Nación del Pueblo Judío establece que el ejercicio del derecho a la libre determinación nacional en Israel corresponde exclusivamente al pueblo judío, lo que excluye el derecho palestino a la libre determinación. Además, la Ley Básica afirma que el Estado considera de interés nacional el desarrollo de asentamientos judíos y se compromete a tomar las medidas necesarias para alentar y promover su establecimiento y consolidación.

²⁴ H CJ 2150/07, sentencia, 29 de diciembre de 2009, párrs. 21 y 38.

²⁵ *Mara'abe et al. v. Prime Minister of Israel et al.*, H CJ 7957/04, sentencia, 15 de septiembre de 2005, párr. 19. Véanse también Yaël Ronen, "Israel, Palestine and the ICC – territory uncharted but not unknown", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 12 (2014), págs. 24 y 25; y Tribunal Superior de Justicia, *Bargil v. Government of Israel*, H CJ 4481/91, sentencia, 25 de agosto de 1993, en particular la opinión del Magistrado Shamgar, párr. 3.

²⁶ Federación Internacional de los Derechos Humanos, *Shielded from Accountability: Israel's Unwillingness to Investigate and Prosecute International Crimes* (París, 2011), secc. 1.

²⁷ A/HRC/15/50, párr. 91. Véase también A/HRC/16/24, párr. 41.

²⁸ Eyal Benvenisti, "The duty of the State of Israel to investigate violations of the law of armed conflict", opinión de experto presentada el 13 de abril de 2011 a la Comisión Turkel, pág. 24; y *Shtanger v. Attorney General*, H CJ 10665/05, 16 de julio de 2006.

²⁹ El demandante cita *Thabit v. Attorney General*, H CJ 474/02, sentencia, 30 de enero de 2011.

25. El sistema de justicia militar es inaccesible para las víctimas palestinas, que, *de facto*, no pueden presentar denuncias directamente a la Dependencia de Investigación de la Policía Militar y deben recurrir a abogados u organizaciones de derechos humanos para que presenten las denuncias en su nombre. La Dependencia de Investigación de la Policía Militar no tiene jurisdicción en el territorio ocupado, y los nacionales palestinos no están autorizados a entrar en Israel sin un permiso especial. Las declaraciones se suelen tomar en oficinas de coordinación de distrito israelíes. Cuando se reciben denuncias, a menudo se prolonga injustificadamente su tramitación, por lo que frecuentemente los soldados denunciados ya no están en servicio activo ni sometidos a la jurisdicción militar³⁰.

26. Los nacionales palestinos se enfrentan a costas judiciales excesivas, a la imposibilidad de que los testigos se desplacen para comparecer en el juicio y a la incapacidad de los abogados de viajar al territorio ocupado y desde allí para representar a sus clientes³¹. Además de las costas, los tribunales exigen el pago de un seguro o garantía judicial (fijado en un mínimo de 10.000 nuevos séqueles, pero suele ser mucho más, llegando a superar los 100.000 nuevos séqueles en algunos casos, equivalentes a 28.000 dólares de los Estados Unidos) para poder tramitar la causa. El demandante señala que el artículo 519 del Código Civil de Israel reconoce al Tribunal Superior de Justicia el derecho a solicitar, antes de que comience la tramitación de la causa, el pago de una garantía para sufragar los gastos de las partes en caso de que se pierda el litigio, una política que solo se aplica a los palestinos.

III. Observaciones adicionales del demandado

27. En su nota verbal de 20 de marzo de 2019, el demandado formuló observaciones adicionales sobre la admisibilidad de la comunicación. Reiteró su posición con respecto al no agotamiento de los recursos internos, entre otros aspectos en relación con la carga de la prueba, los marcos jurídicos internos, la efectividad de los recursos internos y la fiabilidad del sistema de justicia israelí y el acceso de las víctimas palestinas a él.

A. Obligación del demandante de demostrar el agotamiento de los recursos internos disponibles

28. El demandante no ha demostrado el agotamiento de los recursos internos e intenta trasladar la carga de la prueba al demandado³², a pesar de que en derecho internacional está bien reconocido que la carga de la prueba recae en el demandante³³. Una vez que el demandante ha demostrado el agotamiento de los recursos internos, el demandado puede indicar cuáles son los recursos de la jurisdicción interna que están efectivamente disponibles y aún no se han agotado³⁴.

29. Reconociendo que no ha satisfecho la carga de la prueba, el demandante sostiene que, dado que las presuntas transgresiones se produjeron fuera del territorio israelí en una zona de ocupación, a los nacionales palestinos se les niega *de facto* la posibilidad de interponer recursos ante los tribunales israelíes, y que no es necesario agotar los recursos internos si las

³⁰ B'Tselem, "No accountability", 11 de noviembre de 2017. Puede consultarse en: www.btselem.org/accountability.

³¹ Federación Internacional de los Derechos Humanos, *Shielded from Accountability*, anexo 4. Véase también Michael Sfard, *The Wall and the Gate: Israel, Palestine, and the Legal Battle for Human Rights* (Nueva York, Henry Holt and Company, 2018).

³² El Estado parte remite al artículo 92, párrafo 7, del reglamento del Comité, que se refiere expresamente a las denuncias individuales previstas en el artículo 14 de la Convención, y no a las comunicaciones interestatales.

³³ *Case of Certain Norwegian Loans*, fallo de 6 de julio de 1957, *I.C.J. Reports 1957*, pág. 9; *Case of Certain Norwegian Loans*, opinión separada del Magistrado Sir Hersch Lauterpacht, pág. 39; y Hugh Thirlway, *The Law and Procedure of the International Court of Justice: Fifty Years of Jurisprudence*, vol. 1 (Oxford University Press, 2013), pág. 612.

³⁴ Bernard Robertson, "Exhaustion of local remedies in international human rights litigation: the burden of proof reconsidered", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 39, núm. 1 (enero de 1990), pág. 193.

presuntas transgresiones constituyen una “práctica administrativa” del Estado. En contra de este argumento, en el asunto *Demopoulos*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que, en principio, los demandantes que residían fuera de la jurisdicción de un Estado contratante no quedaban exentos de la obligación de agotar las vías de recurso internas en ese Estado, a pesar de los inconvenientes prácticos que ello representara o de reticencias personales comprensibles³⁵. El Tribunal concluyó en última instancia que los mecanismos nacionales de que disponían los grecochipriotas proporcionaban un marco accesible y eficaz de reparación y que se debían desestimar las alegaciones de los demandantes que no hubieran agotado el mecanismo por no haber agotado los recursos internos³⁶. Por lo tanto, el hecho de que nacionales palestinos residan fuera del territorio israelí no los exime de la obligación de agotar los recursos internos israelíes.

30. En cuanto al argumento de que la “práctica administrativa” de Israel contraviene la Convención, los tribunales israelíes son competentes para realizar el examen constitucional y administrativo de las medidas legislativas y ejecutivas, lo que significa que existen vías para impugnar a nivel nacional las prácticas legislativas o administrativas. Dada la disponibilidad de esas vías jurídicas internas, el demandante no ha cumplido el requisito de presentar pruebas *prima facie* de la existencia de una práctica administrativa de tal índole. En los casos en que el Estado cuenta con un mecanismo que podría proporcionar un recurso efectivo, sería prematuro eximir a un demandante de la obligación de agotar primero ese recurso antes de hacer dirimir la cuestión a nivel internacional³⁷.

B. Marcos jurídicos nacionales

31. El demandado rechaza las afirmaciones de que el Tribunal Superior de Justicia facilita las actividades relacionadas con los asentamientos o permite la existencia de dos regímenes jurídicos distintos. Por el contrario, el Tribunal examina sistemáticamente las acciones o decisiones del mando militar de las Fuerzas de Defensa de Israel en relación con la Ribera Occidental teniendo en cuenta las obligaciones humanitarias establecidas en el Cuarto Convenio de Ginebra y cualesquiera obligaciones dimanantes del derecho internacional consuetudinario relativas a la ocupación beligerante³⁸. Además, el Tribunal ha determinado que las normas sustantivas de derecho administrativo israelí se aplican a toda medida ejecutiva adoptada en la Ribera Occidental³⁹.

32. Las medidas de seguridad se aplican y ejecutan atendiendo a la responsabilidad que tiene el mando militar de garantizar el orden y la seguridad públicos⁴⁰. Si bien su aplicación puede afectar a los nacionales palestinos e israelíes de manera diferente, no son un intento sistemático de dominar o discriminar a la población palestina⁴¹.

³⁵ *Demopoulos and others v. Turkey*, demanda núm. 46113/99 y otras, decisión sobre la admisibilidad, 1 de marzo de 2010, párr. 98.

³⁶ *Ibid.*, párr. 127.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Véase, por ejemplo, *Ajuri et al. v. Israel Defense Forces Commander in the West Bank et al.*, HCJ 7015/02, 3 de septiembre de 2002.

³⁹ *Al-Taliya v. Minister of Defense*, HCJ 619/78, 28 de mayo de 1979; *Ajuri et al. v. IDF Commander in the West Bank et al.*, HCJ 7015/02, sentencia, 3 de septiembre de 2002; *Ja'amait Ascan el-Malimun el-Mahdudeh el-Masauliyeh, Cooperative Society Registered at the Judea and Samaria Area Headquarters v. IDF Commander in Judea and Samaria and the Supreme Planning Committee in the Judea and Samaria Area*, HCJ 393/82, 28 de diciembre de 1983; *Association for Civil Rights in Israel and others v. Central Commander and another*, HCJ 358/88, sentencia, 30 de julio de 1989; *Physicians for Human Rights et al. v. IDF Commander in Gaza*, HCJ 4764/04, sentencia, 30 de mayo de 2004, párr. 10; y *Beit Sourik Village Council v. Government of Israel and the Commander of the IDF in the West Bank*, HCJ 2056/04, sentencia, 30 de junio de 2004.

⁴⁰ Véanse la Convención relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, artículo 43, y el anexo de la Convención (Reglamento relativo a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre).

⁴¹ *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, sentencia, 29 de diciembre de 2009.

C. Recursos internos efectivos

33. A lo largo de los años el Tribunal Superior de Justicia de Israel ha conocido de miles de causas relativas a intereses palestinos y no ha vacilado en derogar políticas del ejecutivo e incluso leyes cuando ha concluido que estas restringen excesivamente los derechos individuales. Los palestinos que desean interponer una acción judicial ante los tribunales israelíes necesitan un permiso para entrar, que generalmente se les concede⁴². A fin de garantizar que el acceso a los tribunales y la capacidad para interponer acciones judiciales no se vean obstaculizados, se han establecido directrices y mecanismos, como los criterios procedimentales que deben cumplir los denunciantes y testigos para entrar a Israel desde la Franja de Gaza para participar en las actuaciones judiciales⁴³, y las directrices del Fiscal del Estado para las acciones judiciales interpuestas por residentes de la Franja de Gaza tras el conflicto de 2008-2009 (operación Plomo Fundido). Además, el Tribunal ha determinado que, aunque la seguridad sea motivo de preocupación, la intención del Estado es garantizar la máxima equidad procesal⁴⁴. A raíz de esta determinación, para que los residentes de la Franja de Gaza interpusieran con mayor facilidad acciones judiciales en Israel, el Estado estableció procedimientos pertinentes que el Tribunal consideró que resolvían adecuadamente los problemas planteados, por lo que desestimó la denuncia⁴⁵.

34. En respuesta al argumento del demandante de que a las personas se les impide *de facto* presentar denuncias ante los tribunales israelíes, el demandado remite a la jurisprudencia en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce que el derecho de acceso a los tribunales incluye el derecho a entablar una acción civil, pero no supone un derecho general a estar físicamente presente en el tribunal en los procesos civiles⁴⁶. Según la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, incluso en los procesos penales puede autorizarse, en algunas circunstancias, la celebración de la vista en ausencia del acusado cuando redunde en interés de la debida administración de justicia⁴⁷.

D. Tribunal Superior de Justicia

35. El demandante incurre en error al afirmar que el Tribunal Superior de Justicia no es independiente y ha quedado supeditado al ejército. Al contrario, sus magistrados son seleccionados por el Comité de Selección Judicial, que es independiente⁴⁸. El sistema judicial está separado del sistema militar, puesto que no hay relación entre ellos⁴⁹.

⁴² Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios, procedimiento de tramitación de solicitudes de actuaciones judiciales (octubre de 2014).

⁴³ Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios, procedimiento de examen de las solicitudes de los residentes palestinos en la Franja de Gaza para iniciar procedimientos legales en Israel (mayo de 2013).

⁴⁴ El demandado remite al Tribunal Superior de Justicia, *The Palestinian Center for Human Rights v. The Attorney General*, HCJ 9408/10, respuesta complementaria para el Estado.

⁴⁵ Véase el procedimiento de examen de las solicitudes. Las autoridades encargadas de examinar las solicitudes pueden tener en cuenta consideraciones de seguridad o penales relativas al solicitante, la posibilidad de que el rechazo de una solicitud sea perjudicial para un procedimiento judicial y circunstancias humanitarias excepcionales que justifiquen hacer una excepción respecto de la política general. Las decisiones de denegación de la entrada en Israel son revisables por los tribunales israelíes.

⁴⁶ *Kabwe and Chungu v. United Kingdom*, demandas núm. 29647/08 y núm. 33269/08, decisión sobre la admisibilidad, 2 de febrero de 2010; *X. v. Sweden*, demanda núm. 434/58, decisión sobre la admisibilidad, 30 de junio de 1959; y *Muyldermans v. Belgium*, sentencia, 23 de octubre de 1991, serie A, núm. 214-A, párr. 64.

⁴⁷ *Perterer v. Austria* (CCPR/C/81/D/1015/2001), párr. 9.3.

⁴⁸ Los magistrados son nombrados por el Presidente por recomendación del Comité de Selección Judicial, que está presidido por el Ministro de Justicia e integrado por otro ministro del Gabinete, el Presidente del Tribunal Supremo, otros dos magistrados del Tribunal Supremo, dos miembros del Knéset y dos representantes del Colegio de Abogados de Israel. Así, en el Comité están representados los tres poderes del Estado y el Colegio de Abogados de Israel.

⁴⁹ Véase Israel's Basic Law: The Judiciary.

36. El Tribunal Superior de Justicia ha afirmado su competencia para conocer de los casos relativos a las acciones del Estado en la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, así como de las denuncias presentadas por personas residentes en la Ribera Occidental y la Franja de Gaza⁵⁰. El Tribunal también se encarga de controlar la constitucionalidad de la legislación israelí aplicable tanto a los palestinos como a los israelíes. Ha habido casos, relativos a vistas en que se han decretado medidas de privación de libertad en ausencia del acusado⁵¹ y a excepciones a la responsabilidad del Estado por los daños causados en una zona de conflicto por actos de las fuerzas de seguridad⁵², que han sido objeto de un control de constitucionalidad en favor de particulares.

37. Por otra parte, el demandante incurre en error al afirmar que el rechazo por el Tribunal Superior de Justicia de un recurso contra la Ley Básica de Israel como Estado Nación del Pueblo Judío demuestra su función como instrumento de opresión y discriminación. El demandado afirma que, por el contrario, actualmente hay 14 denuncias relativas a la Ley Básica pendientes ante el Tribunal.

38. Además, el demandante alega que el pago de un depósito de garantía impuesto por los tribunales es un impedimento para la interposición de acciones judiciales, en particular ante el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, no es práctica general del Tribunal Superior de Justicia imponer el pago de un depósito de garantía cuando se le presenta una denuncia. En relación con la imposición a los demandantes del pago de un depósito de garantía, el Tribunal Supremo ha establecido en su jurisprudencia directrices para los tribunales inferiores en las que los insta a que tengan en cuenta la complejidad del proceso, la identidad de las partes y la buena fe del demandante al incoar el proceso⁵³. Ello ha permitido que demandantes palestinos interpongan con frecuencia acciones judiciales ante los tribunales israelíes, a pesar de la exigencia de dichos depósitos⁵⁴.

E. Accesibilidad

39. Toda parte interesada tiene derecho a acudir directamente al Tribunal Supremo para denunciar el carácter *ultra vires* ilegal o injustificado de una determinada medida o política del Gobierno⁵⁵. En 2017 se presentaron más de 2.500 denuncias ante el Tribunal en su calidad de Tribunal Superior de Justicia, y 2.270 en 2016⁵⁶. Además, el Tribunal Superior de Justicia ha ampliado gradualmente el alcance de su revisión judicial para incluir cuestiones que en muchas otras jurisdicciones se consideraban antes “vedadas” o no invocables ante los

⁵⁰ *Khelou et al. v. Government of Israel et al.*, HCJ 302/72, 21 de mayo de 1973; y Meir Shamgar, “Legal concepts and problems of the Israeli military government – the initial stage” y Eli Nathan, “The power of supervision of the High Court of Justice over military government”, en Meir Shamgar (ed.), *Military Government in the Territories Administered by Israel, 1967-1980: The Legal Aspects*, vol. I (Jerusalén, Harry Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, Universidad Hebrea de Jerusalén, 1982).

⁵¹ El demandado remite a Ci.Ap. 8823/07, *Anonymous v. The State of Israel*, 2 de noviembre de 2010.

⁵² *Adalah: Legal Center for Arab Minority Rights in Israel et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 8276/05, HCJ 8338/05 y HCJ 11426/05, 12 de diciembre de 2006.

⁵³ *Estate of the late Ali Ja'alia et al. v. State of Israel*, Ci.Ap.Req. 1007/08, 31 de enero de 2010.

⁵⁴ Algunos ejemplos recientes son Tribunal de Distrito de Beersheba, *Estate of the late Abu-Halimeh et al v. State of Israel*, Ci.C. 35484-08-10; Tribunal de Distrito de Jerusalén, *Estate of the late Abu al-Ayash v. State of Israel*, Ci.C. 40777-12-10; Tribunal de Distrito de Beersheba, *Al-Halo et al. v. State of Israel*, Ci.C. 7503-01-11, 10 de diciembre de 2018; Tribunal de Distrito de Beersheba, *Estate of the late Abu Sayid v. State of Israel*, Ci.C. 21677-07-12.

⁵⁵ *Public Committee against Torture in Israel and LAW–Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. Government of Israel et al.*, HCJ 769/02, sentencia, 14 de diciembre de 2006.

⁵⁶ Informe anual de la judicatura de Israel correspondiente a 2017. Puede consultarse en www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2017/he/annual2017.pdf (en hebreo).

tribunales⁵⁷. Asimismo, el Tribunal ha adoptado una posición particularmente firme con respecto a la justificación de las presuntas violaciones de derechos humanos⁵⁸.

40. En muchos casos, el Gobierno de Israel ha revisado su posición durante las propias actuaciones, ya sea a instancias del Tribunal o tras un diálogo con los denunciantes⁵⁹. En algunos casos, aunque en última instancia el Tribunal desestime una denuncia, puede establecer directrices destinadas al Gobierno para que las acciones del Estado se ajusten a sus obligaciones jurídicas⁶⁰. Incluso con respecto a denuncias relativas a actividades militares operacionales de carácter delicado, el Tribunal ha exigido la comparecencia de mandos militares para que faciliten información relativa a las actividades sobre el terreno en tiempo real⁶¹.

41. Estos ejemplos demuestran que la posibilidad de interponer un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia influye de manera importante en el ajuste de las políticas y decisiones del ejecutivo en materia de seguridad nacional y derechos humanos. El efecto de los procedimientos sustanciados ante el Tribunal Superior de Justicia sobre la situación de los derechos humanos en la Ribera Occidental y la Franja de Gaza se refleja no solo en los fallos a favor de los denunciantes, sino también en las formas alternativas de solución de las controversias ante el Tribunal. El Tribunal se ha ganado el respeto y el reconocimiento internacionales por su jurisprudencia, así como por su independencia en la aplicación de la ley⁶².

F. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Israel relativa a los derechos de los palestinos en la Ribera Occidental

42. El Tribunal Superior de Justicia conoce con regularidad de denuncias en relación con vulneraciones de la libertad de circulación, en particular de palestinos que solicitan permisos

⁵⁷ *Physicians for Human Rights and others v. Prime Minister of Israel and others*, HCJ 201/09; y *Gisha Legal Centre for Freedom of Movement and others v. Minister of Defence*, HCJ 248/09, sentencia, 19 de enero de 2009.

⁵⁸ Véanse, por ejemplo, *Public Committee against Torture in Israel and LAW–Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. Government of Israel et al.*, HCJ, 769/02, sentencia, 14 de diciembre de 2006, párr. 50; *Dawikat et al. v. State of Israel et al.*, HCJ 390/79, sentencia, 22 de octubre de 1979; Aharon Barak, “A judge on judging: the role of a supreme court in a democracy”, *Harvard Law Review*, vol. 116 (2002), págs. 106 a 110 (véanse también las páginas 97 a 105); Ariel L. Bendor, “Are there any limits to justiciability? The jurisprudential and constitutional controversy in light of the Israeli and American experience”, *Indiana International & Comparative Law Review*, vol. 7, núm. 2 (1997); y Baruch Bracha, “Judicial review of security powers in Israel: a new policy of the courts”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 28 (1991-1992), págs. 96 y 97.

⁵⁹ *Head of Deir Samit Village Council et al. v. Commander of the IDF in the West Bank and the Commander of the Hebron Brigade*, HCJ 3969/06, sentencia, 22 de octubre de 2009; *Société Foncière De Terre-Sainte v. State of Israel et al.*, HCJ 7210/04, 19 de agosto de 2004; *Abu Romi v. Military Commander in the West Bank*, HCJ 5743/04, 9 de septiembre de 2004; *Bethlehem Municipality and 22 others v. State of Israel – Ministry of Defence, and IDF Commander in Judaea and Samaria*, HCJ 1890/03, sentencia, 3 de febrero de 2005; *Al-Quds University v. State of Israel*, HCJ 5383/04-B, 17 de junio de 2004; y *Diaab et al. v. Government of Israel et al.*, HCJ 2626/04, sentencia, 4 de noviembre de 2004.

⁶⁰ *Public Committee against Torture in Israel and LAW–Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. Government of Israel et al.*, HCJ 769/02, sentencia, 14 de diciembre de 2006.

⁶¹ Véanse *Physicians for Human Rights and others v. Prime Minister of Israel and others*, HCJ 201/09; y *Gisha Legal Centre for Freedom of Movement and others v. Minister of Defence*, HCJ 248/09, sentencia, 19 de enero de 2009.

⁶² Tribunal Supremo del Canadá, *Application under section 83.28 of the Criminal Code*, sentencia, 23 de junio de 2004, párr. 7.

de viaje, por motivos de seguridad⁶³, la amplia discrecionalidad del Ministerio de Defensa⁶⁴ y el deber del mando militar de garantizar el orden público y la seguridad⁶⁵.

43. El Tribunal Superior de Justicia ha fallado a favor de nacionales palestinos en casos relativos a los derechos de los trabajadores, en particular los derechos laborales de los empleados palestinos que trabajan en asentamientos israelíes⁶⁶, las retenciones para la percepción de una pensión⁶⁷, el salario mínimo y el subsidio por aumento del costo de la vida⁶⁸.

44. El Tribunal examina regularmente denuncias de palestinos por presuntas vulneraciones del derecho a la propiedad. Ha resuelto reclamaciones relativas a la construcción en terrenos pertenecientes a palestinos en casos pertinentes en los que ha ordenado el desmantelamiento de la construcción ilegal⁶⁹. También se ha ocupado de denuncias relativas a la incautación de bienes con fines de seguridad en la Ribera Occidental, examinando la legalidad de las decisiones del mando militar⁷⁰.

45. El Tribunal también ha examinado denuncias relativas a procedimientos sustanciados ante tribunales militares en la Ribera Occidental, por ejemplo en relación con la accesibilidad de los documentos⁷¹ y la duración de los períodos de privación de libertad⁷². Las acciones interpuestas ante el Tribunal han contribuido a una importante reforma del procedimiento penal de los tribunales militares en la Ribera Occidental, que incluyó, entre otras cosas, el establecimiento de un tribunal de menores especializado en la Ribera Occidental; el aumento de la mayoría de edad; la plena separación entre los adultos y los menores en los procesos judiciales; un acortamiento especial del plazo de prescripción; y la participación de los progenitores.

46. Teniendo en cuenta el derecho internacional, el Tribunal ha examinado las actividades operacionales de las Fuerzas de Defensa de Israel, entre ellas las reclusiones por períodos prolongados⁷³, las detenciones con la colaboración de residentes locales⁷⁴ y los plazos para examinar las solicitudes de entrada⁷⁵.

⁶³ El demandado remite a *Jamal Ali v. The Military Commander in West Bank*, HCJ 3764/16, sentencia, 2017.

⁶⁴ *Parents Circle-Families Forum, Bereaved Families for Peace and Combatants for Peace Ltd. v. Minister of Defense and the IDF Commander in Judea and Samaria*, HCJ 2964/18, sentencia, 17 de abril de 2018.

⁶⁵ *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, 29 de diciembre de 2009, párr. 35.

⁶⁶ *Kav LaOved Association and others v. National Labour Court, Jerusalem, and others*, HCJ 5666/03, sentencia, 10 de octubre de 2007.

⁶⁷ *Neetuv – Management and Development Company Ltd v. Estate of Badawi Gitan et al.*, 48438-02-15, 2018.

⁶⁸ El demandado indica que, tras la decisión en la causa *Kav LaOved* [teléfono de asistencia al trabajador], se modificó la Orden núm. 967 (1982) relativa al empleo de trabajadores en determinadas zonas (Judea y Samaria) para que los empleados palestinos tuvieran derecho a un salario mínimo y a un subsidio por aumento del costo de la vida.

⁶⁹ *Al-Naboot v. Minister of Defense*, HCJ 8887/06, sentencia, 2 de julio de 2011; *Kassem v. Minister of Defense and others*, HCJ 9669/10, sentencia, 8 de septiembre de 2014; *Hamed et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 9949/08, sentencia, 14 de noviembre de 2016; y *Muhamad v. Minister of Defense*, HCJ 9496/11, sentencia, 4 de noviembre de 2015.

⁷⁰ *Beit Sourik Village Council v. Government of Israel and the Commander of the IDF in the West Bank*, HCJ 2056/04, 30 de junio de 2004; y *Mara'abe et al. v. Prime Minister of Israel et al.*, HCJ 7957/04, sentencia, 15 de septiembre de 2005.

⁷¹ *El-Arah et al. v. Central Commander of the Israeli Army and another*, HCJ 2775/11.

⁷² *Ministry of Palestinian Prisoners and others v. Minister of Defense and others*, HCJ 3368/10, sentencia, 6 de abril de 2014.

⁷³ *Mar'ab et al. v. IDF Commander in the West Bank, and Judea and Samaria Brigade Headquarters*, HCJ 3239/02, sentencia, 5 de febrero de 2003.

⁷⁴ *Adalah: Legal Center for Arab Minority Rights in Israel v. GOC Central Command, IDF*, HCJ 3799/02, sentencia, 6 de octubre de 2005.

⁷⁵ *Anonymous v. Minister of Defence*, HCJ 9815/17, sentencia, 19 de marzo de 2018.

G. Procedimiento civil y penal

47. Los tribunales civiles de Israel están a disposición de los residentes palestinos de la Ribera Occidental para los casos relacionados con los derechos de propiedad, por ejemplo la legitimidad del título de propiedad⁷⁶. El Tribunal Superior de Justicia también ha examinado casos relativos a indemnizaciones por daños o lesiones causados por las fuerzas de seguridad en la Ribera Occidental⁷⁷.

48. Los tribunales penales de Israel tienen competencia respecto de los delitos cometidos por israelíes en la Ribera Occidental. Han enjuiciado y condenado a israelíes por delitos cometidos contra palestinos o con respecto a ellos⁷⁸, y, en particular, han resuelto casos de delitos racistas o discriminatorios⁷⁹.

H. Sistema de justicia penal militar

49. Por lo que se refiere a las observaciones del demandante respecto de la independencia del sistema de justicia penal militar de Israel, el demandado señala que la Fiscalía General Militar consta de dos dependencias: una encargada de velar por el cumplimiento de la ley en todas las Fuerzas de Defensa de Israel⁸⁰, y otra encargada de prestar asesoramiento jurídico a todas las autoridades militares⁸¹. El Fiscal General Militar es nombrado por el Ministro de Defensa, una autoridad civil⁸², y está sujeto únicamente a la autoridad de la ley⁸³. Los tribunales militares, que dirimen las acusaciones contra soldados de las Fuerzas de Defensa de Israel por delitos militares y de otra índole, son independientes de la Fiscalía General Militar y de la cadena de mando de las Fuerzas de Defensa de Israel. El sistema de justicia militar incluye tribunales regionales de primera instancia, así como un Tribunal Militar de Apelación, cuyas decisiones son susceptibles de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia.

50. La principal entidad encargada de investigar las denuncias de delitos es la División de Investigación Criminal de la Policía Militar, una dependencia completamente separada de la Fiscalía General Militar que goza de total independencia profesional⁸⁴. En lo que respecta a los principios de independencia, imparcialidad, eficacia, exhaustividad, prontitud y transparencia, la Comisión Turkel también consideró favorablemente el sistema de investigaciones de Israel al compararlo con los sistemas de las naciones occidentales⁸⁵.

⁷⁶ Véanse Tribunal de Distrito de Jerusalén, *Baakri v. Tal Construction Co.*, demanda civil núm. 3329/09, sentencia, 18 de abril de 2012, y *Hamdi et al. v. Himnuta L.T.D. et al.*, demanda civil núm. 2425/08, 15 de julio de 2010.

⁷⁷ El demandado remite a *Ministry of Defense v. Estate of the late Fhatma Ibrahim Abdallah Abu Samara*, Ci.Ap. 3991/09, y Tribunal de Distrito de Jerusalén, *State of Israel v. Na'awa*, Ci.Ap.Rq. 37000-06-17.

⁷⁸ Tribunal de Distrito de Jerusalén, *State of Israel v. S.T. and other*, Cr.C. 4001-05-15, 22 de julio de 2015; y Tribunal de Distrito de Jerusalén, *State of Israel v. Ben David et al.*, S.Cr.C. 34700-07-14, 19 de abril de 2016.

⁷⁹ El demandado remite a *State of Israel v. Cohen*, Cr.C. 41705-08-14, 19 de septiembre de 2017; y *The State of Israel v. Avraham Gafni et al.*, Cr.C. 55372-08-15.

⁸⁰ El demandado remite a la Ley de Justicia Militar (núm. 5715-1955), art. 178, y la Orden del Mando Supremo de las Fuerzas de Defensa de Israel núm. 2.0613, de 5 de marzo de 1976, sobre la Fiscalía General Militar.

⁸¹ El demandado remite a la Ley de Justicia Militar, art. 178, párr. 1, y la Orden del Mando Supremo de las Fuerzas de Defensa de Israel núm. 2.0613. Véase también la Directiva núm. 9.1002 del Fiscal General sobre el Fiscal General Militar, párr. 2 b) (actualizada por última vez en abril de 2015).

⁸² Ley de Justicia Militar, art. 177 a).

⁸³ El demandado remite a la Orden del Mando Supremo de las Fuerzas de Defensa de Israel núm. 2.0613, y la Directiva núm. 9.1002 del Fiscal General, párr. 3.

⁸⁴ Israel, Ministerio de Asuntos Exteriores, *The 2014 Gaza Conflict, 7 July-26 August 2014: Factual and Legal Aspects* (2015), pág. 222.

⁸⁵ Comisión Pública para Examinar el Incidente Marítimo de 31 de mayo de 2010 (Comisión Turkel), *Israel's Mechanisms for Examining and Investigating Complaints and Claims of Violations of the Laws of Armed Conflict According to International Law*, segundo informe (febrero de 2013), págs. 152 a 264.

I. Control civil administrativo y judicial del sistema de justicia penal militar

51. El sistema de justicia penal militar en Israel está sujeto al control civil del Fiscal General y el Tribunal Supremo. Cualquier interesado puede solicitar la revisión de una decisión del Fiscal Militar General sobre la apertura de una investigación penal o la formulación de una acusación en casos de supuestas violaciones del derecho internacional humanitario sometiendo la cuestión al Fiscal General para su examen, algo que se hace de manera habitual⁸⁶. El Fiscal General también puede examinar cuestiones jurídicas generales relativas al ejército o emitir un dictamen al respecto⁸⁷.

52. A esto hay que añadir la posibilidad de revisión judicial, por el Tribunal Superior de Justicia, de todas las decisiones del Fiscal General Militar y del Fiscal General. El Tribunal puede revisar y revocar las decisiones del Fiscal General Militar y del Fiscal General, entre ellas las de abrir una investigación penal, presentar un escrito formal de acusación penal, formular determinados cargos o recurrir una decisión de los tribunales militares⁸⁸. Aunque, por lo general, el Tribunal Superior de Justicia otorga amplia discrecionalidad al Fiscal General Militar y al Fiscal General, interviene cuando considera que la decisión que estos han adoptado no es razonable⁸⁹.

IV. Examen de la admisibilidad

53. El Comité recuerda su decisión de 12 de diciembre de 2019, en la que declara que tiene jurisdicción para examinar la comunicación. En dicha decisión se hacía referencia a la decisión de 14 de diciembre de 2018, en la que el Comité determinó que, a los efectos del artículo 11, párrafo 3, de la Convención, el asunto no se había resuelto a satisfacción de ambas partes. Por consiguiente, el Comité considera que el asunto que tiene ante sí no se ha podido resolver en el marco de otros mecanismos alternativos.

54. En lo que respecta a la admisibilidad de la comunicación, el Comité observa que el demandado plantea en particular la cuestión del no agotamiento de los recursos internos.

55. El Comité observa que el demandado alega que las reclamaciones formuladas se someten a los tribunales y que existen numerosos recursos internos disponibles, mientras que el demandante sostiene que esos recursos ni están disponibles ni son efectivos.

A. Agotamiento de los recursos internos

56. En virtud del artículo 11, párrafo 3, de la Convención, el Comité ha de cerciorarse de que respecto del caso “se han interpuesto y agotado todos los recursos de jurisdicción interna, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos”. En sus respuestas de 23 de septiembre de 2018, 14 de enero de 2019 y 20 de marzo de 2019, el demandado alega que el demandante no ha demostrado que no haya recursos internos disponibles.

B. Disponibilidad de recursos internos y obligación de agotarlos

57. Con respecto a la cuestión de la disponibilidad de recursos internos, el Comité observa que, según el demandante, el hecho de que sus nacionales no tengan acceso al territorio del demandado, excepto cuando se les concede un permiso de viaje, limita considerablemente su capacidad para presentar reclamaciones ante los tribunales israelíes. El Comité también

⁸⁶ El demandado remite a *Avivit Atiyah v. Attorney General*, H CJ 4723/96, sentencia, 29 de julio de 1997.

⁸⁷ Directiva núm. 9.1002 del Fiscal General, párr. 2 b). Véanse también las directivas del Ministerio de Justicia relativas al Fiscal General Militar y a la revisión de las decisiones del Fiscal General Militar.

⁸⁸ *Thabit v. Attorney General*, H CJ 474/02, sentencia, 30 de enero de 2011.

⁸⁹ *Avery v. Military Advocate General*, H CJ 11343/04, 9 de octubre de 2005; y *Abu Rahma et al. v. The Military Advocate General et al.*, H CJ 7195/08, sentencia, 1 de julio de 2009.

observa el argumento del demandante de que el agotamiento de los recursos internos no es necesario cuando las transgresiones constituyen una práctica administrativa y que las observaciones del Comité en las que afirma que las políticas y prácticas generales del demandado contravienen la Convención⁹⁰ ponen de manifiesto transgresiones sistemáticas que constituyen una prueba *prima facie* de la existencia de una práctica administrativa.

58. En su respuesta de 20 de marzo de 2019, el demandado argumenta que, durante décadas, la judicatura de Israel ha abierto sus puertas a los palestinos que desean emprender acciones legales contra el Estado de Israel y que los palestinos han seguido entablando procedimientos judiciales en Israel incluso en tiempos de intensas hostilidades. El demandado también aduce que los palestinos no han cumplido el requisito de presentar pruebas *prima facie* de la existencia de una práctica administrativa, y que, en la medida en que los palestinos consideren que la leyes o políticas israelíes vulneran las normas consagradas en la Convención, existen vías internas para impugnar dichas prácticas legislativas o administrativas.

C. Efectividad de los recursos internos

59. En cuanto a la efectividad de los recursos internos, el Comité observa que, según las observaciones del demandante de 15 de febrero de 2019, los recursos internos previstos por el demandado no son efectivos y el sistema judicial israelí se utiliza como un instrumento de opresión y discriminación, entre otras cosas, muy especialmente, al legitimar las políticas discriminatorias de Israel que violan los principios básicos del derecho internacional, incluida la Convención. El demandante afirma que el sistema judicial no es independiente, y las sentencias en que parece fallarse a favor del derecho internacional y los derechos de los palestinos no surten efectos ni se ejecutan. También sostiene que la legislación nacional israelí legitima las violaciones de los derechos humanos de los palestinos y que el derecho israelí no contempla todos los actos considerados tan graves como la discriminación racial. Afirma que, por el contrario, ha sido un instrumento de opresión, discriminación y segregación.

60. En su respuesta de 20 de marzo de 2019, el demandado argumenta que Israel dedica amplios recursos a facilitar los litigios de los palestinos ante los tribunales israelíes y que los argumentos basados en la inadecuación del sistema jurídico de Israel carecen de fundamento y ponen de manifiesto que los palestinos no han demostrado el agotamiento de los recursos internos ni por qué en esos casos dicho agotamiento es innecesario. El Comité observa que, según el demandado, el Tribunal Superior de Justicia examina cada año numerosas denuncias sobre múltiples cuestiones que afectan a los palestinos.

D. Carga de la prueba

61. El Comité observa además que, según el demandado, las alegaciones relativas a la existencia de una práctica administrativa no eximen al demandante de la obligación de agotar los recursos internos. El demandado sostiene que, aunque las transgresiones denunciadas tuvieron lugar fuera del territorio israelí en una zona de ocupación, los palestinos deben agotar los recursos internos israelíes. El demandante tiene la obligación de demostrar el agotamiento de los recursos internos disponibles. El Comité toma nota de la posición adoptada por el demandado, al tiempo que observa que, en el informe que presentó al Comité en virtud del artículo 9 de la Convención, insistió en que no tenía la obligación de informar sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado (los territorios bajo el control efectivo del Estado parte, excepto Jerusalén Oriental, cuya anexión se arroga)⁹¹. El Comité observa la afirmación del demandante de que, de conformidad con los principios generalmente reconocidos del derecho internacional, incumbe al demandado, que alega que no se han agotado los recursos internos, demostrar que existen recursos internos efectivos y que estos no se han agotado.

⁹⁰ CERD/C/ISR/CO/14-16, párr. 25.

⁹¹ CERD/C/ISR/CO/14-16, párr. 10.

V. Decisión sobre la admisibilidad

62. El Comité señala que, en virtud del artículo 11, párrafo 3, de la Convención, el requisito de que se hayan interpuesto y agotado todos los recursos de jurisdicción interna se aplica de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. En estas circunstancias, toma nota de la jurisprudencia consolidada de los tribunales y las comisiones de derechos humanos sobre el requisito del agotamiento de los recursos internos en el contexto de las comunicaciones y demandas interestatales. En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido una excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos en los casos de “alegada existencia de una práctica generalizada de discriminación”⁹². Basándose en la jurisprudencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que la regla del agotamiento de los recursos internos no se aplica cuando el Estado demandante denuncia una práctica como tal, a fin de impedir que continúe o se repita, pero no pide al Tribunal que se pronuncie sobre cada uno de los casos presentados como prueba o ejemplo de dicha práctica⁹³. El Tribunal sostuvo además que la práctica administrativa conlleva dos elementos distintos: la reiteración de los actos y la tolerancia oficial⁹⁴.

63. En este contexto, el Comité considera que las alegaciones del demandante se refieren a medidas adoptadas en el marco de una política ordenada y coordinada a los más altos niveles de Gobierno, lo que puede constituir una política y una práctica generalizadas con respecto a una serie de cuestiones sustantivas abordadas en la Convención. Estima que no se exige el agotamiento de los recursos internos cuando se han autorizado una política y una práctica generalizadas⁹⁵. En consonancia con la jurisprudencia de las comisiones y los tribunales regionales de derechos humanos, el Comité considera, no obstante, que no basta con que se alegue la existencia de esa política y esa práctica generalizadas, sino que deben establecerse pruebas *prima facie* de dicha práctica.

64. En este contexto, el Comité recuerda las preocupaciones expresadas en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Israel por el mantenimiento de varias leyes que discriminaban a los ciudadanos árabes de Israel y a los palestinos del Territorio Palestino Ocupado y que creaban diferencias entre ellos en lo que se refiere a su estado civil, protección jurídica, acceso a las prestaciones sociales y económicas o el derecho a la tierra y la propiedad⁹⁶. Recuerda también expresó su preocupación por la falta de información detallada sobre las denuncias de discriminación racial presentadas ante los tribunales nacionales y otras instituciones israelíes pertinentes, así como sobre las investigaciones, los juicios, las condenas, las penas y las reparaciones otorgadas a las víctimas y por el hecho de que las personas pertenecientes a grupos minoritarios, en particular los palestinos, podían tropezar con obstáculos para acceder a la justicia cuando solicitan reparación por casos de discriminación⁹⁷. Además, el Comité expresó su preocupación por la continua segregación entre las comunidades judías y no judías⁹⁸. También expresó inquietud por los informes de que la judicatura podría estar ocupándose de los casos de discriminación racial aplicando normas diferentes en función del origen étnico o nacional del presunto autor⁹⁹. A la luz de las comunicaciones de los Estados partes y de las observaciones finales del Comité, este confirma que se cumple el umbral de prueba *prima facie* de una política y una práctica generalizadas en relación con cuestiones sustantivas abordadas en la Convención y que, por consiguiente, no se aplica la regla del agotamiento de los recursos internos.

⁹² *Nicaragua c. Costa Rica*, caso interestatal núm. 01/06, decisión, 8 de marzo de 2007, párrs. 253 y ss.

⁹³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos y *Georgia c. Rusia (II)*, demanda núm. 38263/08, decisión, 13 de diciembre de 2012, *Georgia v. Rusia (II)*, párr. 85, con referencias a la jurisprudencia anterior.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ CERD/C/99/4, párr. 40.

⁹⁶ CERD/C/ISR/CO/17-19, párr. 15.

⁹⁷ *Ibid.*, párr. 19 b).

⁹⁸ *Ibid.*, párrs. 21 y ss.

⁹⁹ *Ibid.*, párr. 26 c).

VI. Conclusión

65. Con respecto a la comunicación interestatal presentada el 23 de abril de 2018 por el Estado de Palestina contra Israel, el Comité rechaza las objeciones planteadas por el Estado demandado en relación con la admisibilidad de la comunicación interestatal.

66. El Comité solicita a su Presidencia que designe, conforme al artículo 12, párrafo 1, de la Convención, a los miembros de una Comisión Especial de Conciliación que pondrán sus buenos oficios a disposición de los Estados interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, basada en el cumplimiento por los Estados partes de la Convención.

Anexo

Lista de documentos presentados

1. Comunicación presentada por el Estado de Palestina de conformidad con el artículo 11 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de fecha 23 de abril de 2018.
 2. Observaciones del Estado de Palestina, de 29 de octubre de 2018, en las que somete nuevamente el asunto al Comité de conformidad con el artículo 11, párrafo 2, de la Convención.
 3. Observaciones de Israel de 30 de abril de 2018.
 4. Observaciones del Estado de Palestina de 3 de agosto de 2018.
 5. Observaciones adicionales de Israel de 28 de septiembre de 2018.
 6. Observaciones de Israel de 23 de octubre de 2018.
 7. Observaciones del Estado de Palestina de 7 de noviembre de 2018.
 8. Observaciones de Israel de 14 de enero de 2019 relativas a la decisión del Comité de 14 de diciembre de 2018.
 9. Observaciones del Estado de Palestina de 15 de febrero de 2019 en respuesta a las observaciones de Israel de 14 de enero de 2019.
 10. Observaciones de Israel de 20 de marzo de 2019 en respuesta a las observaciones del Estado de Palestina de 15 de febrero de 2019.
-