



Asamblea General

Distr. general
22 de octubre de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 74 c) del programa

**Promoción y protección de los derechos humanos:
situaciones de los derechos humanos e informes
de relatores y representantes especiales**

Situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, Michael Lynk, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

* Este informe se presentó después del plazo límite para reflejar los acontecimientos más recientes.



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

Resumen

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, Michael Lynk, presenta su sexto informe a la Asamblea General, el cual se basa fundamentalmente en información aportada por víctimas, testigos, representantes de la sociedad civil y organismos de las Naciones Unidas. En el informe se tratan diversas preocupaciones suscitadas por la situación de los derechos humanos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y en Gaza, y se analiza en profundidad la responsabilidad y la actuación de los agentes internacionales.

I. Introducción

1. En el presente informe, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, Michael Lynk, ofrece una breve reseña de las preocupaciones más acuciantes en materia de derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado en el momento en que se presentó, reunidas por el Relator Especial en conversaciones y encuentros con la sociedad civil. A continuación, hace un análisis detallado de las inquietudes más recientes en materia de derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, prestando especial atención a las responsabilidades y la actuación de los agentes internacionales.

2. Una vez más, el Relator Especial desea destacar que, pese a sus reiteradas peticiones, Israel todavía no le ha permitido entrar en el Territorio Palestino Ocupado. El Relator Especial quiere insistir nuevamente en la necesidad de un diálogo abierto entre todas las partes para la protección y promoción de los derechos humanos, y recuerda a Israel que está dispuesto a participar en dicho diálogo. Asimismo, el Relator sigue destacando la importancia de acceder al Territorio Palestino Ocupado para poder entender las realidades fundamentales de la situación de los derechos humanos en ese territorio. La falta de cooperación de Israel con el mandato es motivo de grave preocupación.

3. El Relator Especial no pudo desplazarse a la región, incluida Ammán, debido a las restricciones a los viajes en relación con la propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). No obstante, pudo interactuar activamente con miembros de la sociedad civil y otros organismos de las Naciones Unidas y reunir información importante sobre el tema, especialmente por medio de comunicaciones.

4. En el presente informe, el Relator Especial se centra en un análisis profundo de las responsabilidades y la actuación de los agentes internacionales.

5. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento al Gobierno del Estado de Palestina por su plena cooperación con su mandato.

6. El Relator Especial reitera su apoyo a la labor fundamental desempeñada por las organizaciones de derechos humanos palestinas, israelíes e internacionales. Esa labor no solo es indispensable para que el Relator pueda cumplir su mandato, sino también para la comunidad internacional en general. Es preciso reconocer las iniciativas de las organizaciones de derechos humanos que permiten contar con información exacta y completa sobre la situación en el Territorio Palestino Ocupado.

II. Situación actual de los derechos humanos

A. Uso excesivo de la fuerza por parte de Israel

7. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría, en 2021 las fuerzas israelíes han matado a 55 palestinos en la Ribera Occidental, todos ellos con munición activa¹. Como ejemplo reciente, el 15 de agosto, cinco palestinos murieron a manos de las fuerzas israelíes durante operaciones de búsqueda y captura en el campamento de Yenín. Según los informes, resultaron muertos tras un enfrentamiento armado entre palestinos y una unidad encubierta israelí, que entró en el campamento para detener a un palestino presuntamente afiliado a Hamás². El 28 de julio, un niño de 11 años resultó muerto en Beit Ummar. El automóvil en el que

¹ Véase Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Protection of civilians: Occupied Palestinian Territory", 10 a 23 de agosto de 2021 (a 27 de agosto).

² *Ibid.*

viajaba se alejaba lentamente de los soldados cuando algunos de ellos echaron a correr tras el vehículo y abrieron fuego. En su funeral, celebrado el 29 de julio, durante las protestas por su asesinato, los palestinos arrojaron piedras y las fuerzas israelíes abrieron fuego y alcanzaron y mataron a otro palestino³.

8. Se produjeron numerosos incidentes de muertes y lesiones de palestinos en manifestaciones, muchas en protesta por los asentamientos y su expansión, y enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad. El 6 de agosto, por ejemplo, durante una manifestación en Beita, los palestinos lanzaron piedras a las fuerzas israelíes, que dispararon munición activa, balas de goma y botes de gas lacrimógeno, ocasionando la muerte de un palestino⁴.

9. Los periodistas palestinos que informan sobre las violaciones de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado fueron objeto de hostigamiento y violencia con el propósito de intimidarlos e impedir la cobertura informativa de las protestas pacíficas palestinas. El 27 de agosto de 2021, las fuerzas de seguridad israelíes detuvieron a siete periodistas palestinos que cubrían una manifestación pacífica contra el establecimiento de nuevos puestos de avanzada y la violencia de los colonos en las colinas del sur de Hebrón. Los periodistas fueron detenidos, y su equipo, confiscado, poco después de que terminara la protesta, cuando se dirigían a sus automóviles, pese a que se identificaron como periodistas ante los soldados. Los esposaron, los dejaron sentados bajo un sol abrasador durante una hora y luego los llevaron a la comisaría de policía de Kiryat Arba, donde los interrogaron. Dos de los periodistas afirmaron que los soldados los habían atacado y golpeado durante la detención⁵.

B. Gaza

10. Durante los 11 días que duró la escalada de las hostilidades en Gaza en mayo de 2021, 260 palestinos resultaron muertos, entre ellos 66 niños. Al menos 129 de los fallecidos eran civiles. Más de 2.200 palestinos fueron heridos durante las hostilidades, incluidos 685 niños y 480 mujeres, algunos de los cuales quizá sufran una discapacidad a largo plazo que requiera rehabilitación⁶. La escalada de las hostilidades hizo que 113.000 desplazados internos buscaran refugio y protección en escuelas gestionadas por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA)⁷ o con familias que los acogieron. Durante la escalada de las hostilidades, 290 instalaciones de agua, saneamiento e higiene sufrieron daños o quedaron destruidas, incluidos pozos de agua, estaciones de bombeo de agua y redes de distribución⁸. En julio de 2021, la mayoría de las líneas eléctricas habían sido reconectadas y el combustible financiado por Qatar entró de nuevo en Gaza, lo que ha permitido disponer de electricidad durante un promedio de 14 horas al día en toda Gaza⁹.

11. En agosto de 2021, se reanudaron las manifestaciones a lo largo de la valla de Gaza, a las que Israel respondió haciendo uso de la fuerza. El 21 de agosto se anunció

³ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Protection of civilians: Occupied Palestinian Territory", 27 de julio a 9 de agosto de 2021.

⁴ *Ibid.*

⁵ Actualización del Human Rights Defenders Fund, 30 de agosto de 2021 (datos de archivo).

⁶ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 8", 8 a 28 de julio de 2021.

⁷ *Ibid.*

⁸ Grupo temático sobre agua, saneamiento e higiene (WASH Cluster), Estado de Palestina, "Gaza WASH sector damage assessment", 28 de junio de 2021.

⁹ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 8".

un “día de la ira”, y cientos de palestinos celebraron una manifestación masiva ante la valla perimetral de Gaza. Durante la protesta, los manifestantes arrojaron piedras y otros objetos a las fuerzas israelíes, mientras que estas dispararon munición activa y botes de gas lacrimógeno. El 23 de agosto se celebró otra manifestación. Un hombre de 31 años y un niño de 12 murieron a causa de los disparos israelíes, y más de 100 palestinos resultaron heridos, en estas manifestaciones¹⁰.

12. Mohammad el-Halabi, trabajador humanitario en Gaza a quien se acusó de desviar fondos de World Vision International a grupos armados, sigue detenido por las autoridades israelíes. Su juicio concluyó en agosto; está pendiente el veredicto del tribunal de distrito. La fiscalía se basó en pruebas secretas e inicialmente no permitió al detenido tener acceso a un abogado. Al parecer, se presionó al Sr. el-Halabi en numerosas ocasiones para que aceptara los cargos y la condena a cambio de que se atenuara la lista de cargos y la condena fuera indulgente, oferta que él rechazó repetidamente. Según la información recibida, se impusieron fuertes restricciones a su defensa, la decisión del tribunal sobre la admisibilidad de la confesión obtenida bajo coacción se clasificó como información confidencial, y el tribunal celebró todas las audiencias a puerta cerrada. El Relator Especial reitera su profunda preocupación por que no se haya reconocido al Sr. el-Halabi su derecho a un juicio imparcial ([A/HRC/47/57](#), párr. 17)¹¹ y pide a Israel que lo ponga de inmediato en libertad.

C. Libertad de circulación

13. Israel mantuvo las restricciones a la libertad de circulación en todo el Territorio Palestino Ocupado como método para imponer su régimen de ocupación. Se aplicaron restricciones a la circulación de los palestinos entre la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y la Franja de Gaza, así como a los viajes al extranjero. Unos 593 puestos de control y cortes de carretera israelíes siguen obstruyendo de forma efectiva el acceso de los palestinos a derechos y servicios como la sanidad, la educación y el trabajo. Además, los palestinos de la Ribera Occidental tienen prohibido utilizar las carreteras construidas para los colonos israelíes¹². A quienes tratan de cruzar los puestos de control se los hostiga y traba sistemáticamente, lo que menoscaba gravemente su libertad de circulación. Por ejemplo, el 5 de julio de 2021, dos mujeres palestinas regresaban de una consulta médica a una de sus casas en Hebrón cuando, a unos 200 metros de la casa, la policía fronteriza israelí les cortó el paso y se negó a levantar la barrera para que pudieran pasar. Mientras estaban retenidas en el puesto de control, un grupo de colonos se acercó y atacó a una de las mujeres, a quien posteriormente hubo que trasladar al hospital para tratar sus heridas. Según parece, la patrulla fronteriza israelí no intervino durante el incidente¹³, que es indicativo de la situación que se vive tanto en Hebrón en particular, plagado de puestos de control que restringen gravemente la circulación de los palestinos, como en la Ribera Occidental en general.

14. Algunos incidentes relacionados con los puestos de control y los cortes de carretera también se saldaron con muertos y heridos palestinos. Un incidente especialmente atroz sucedió la noche del 6 de abril de 2021, cuando las fuerzas de

¹⁰ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 9”, agosto de 2021.

¹¹ Véase también Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Gaza aid worker must be given fair trial or released, say UN experts”, 12 de noviembre de 2020.

¹² Amnistía Internacional, *Informe 2020/21 Amnistía Internacional: la situación de los derechos humanos en el mundo* (Londres, 2021).

¹³ Betselem, “Border police and settlers attack family in Hebron during argument over crossing a checkpoint, arrest member and demand he not complain against a settler in exchange for releasing him”, 8 de agosto de 2021.

seguridad israelíes levantaron un puesto de control provisional entre Bir Nabala y Al-Jib, al norte de Jerusalén. En el puesto de control, las fuerzas de seguridad detuvieron el automóvil de una pareja palestina, padres de cinco hijos, que volvían a casa tras una consulta médica. Los soldados abrieron fuego contra el coche cuando la pareja se alejaba, causando la muerte del hombre e hiriendo a su esposa¹⁴. Según Betselem, las fuerzas de seguridad israelíes anunciaron que la policía militar iniciaría una investigación sobre el incidente. Sin embargo, dada la impunidad generalizada en incidentes similares, las organizaciones de derechos humanos expresaron su preocupación por que el resultado sea parecido en este caso¹⁵.

15. Para los palestinos, resulta cada vez más difícil salir de la Franja de Gaza, en mucha mayor medida tras la escalada de las hostilidades en mayo de 2021. A principios de julio, más de seis semanas después del alto el fuego, Israel seguía imponiendo severas restricciones a los viajes hacia y desde Gaza a través del punto de paso de Erez¹⁶. Las medidas relacionadas con la COVID-19 también contribuyeron al endurecimiento de las restricciones. En marzo de 2020, Israel anunció que reduciría aún más el ya escaso número de personas a las que se concedía permiso para salir de Gaza por motivos médicos. A medida que avanzó la pandemia, Israel eliminó algunas de las restricciones a la circulación impuestas en la Ribera Occidental (por ejemplo, mediante la concesión a los palestinos de permisos de trabajo para entrar en Israel), pero mantuvo en su mayor parte las restricciones impuestas en Gaza¹⁷. El cese en mayo de 2020 de la coordinación de la Autoridad Palestina con Israel en materia de seguridad, en respuesta a la intención de Israel de anexionarse partes de la Ribera Occidental, también contribuyó a que se impusieran más restricciones. En consecuencia, las solicitudes de permisos disminuyeron, y en marzo de 2021, por ejemplo, el tráfico en el punto de paso de Erez se redujo de forma significativa, a aproximadamente el 6 % de su volumen en meses anteriores¹⁸. En mayo de 2021, se registró la salida de 1.000 personas de la Franja de Gaza, la cifra más baja de todo el año¹⁹. Aunque se ha informado de que desde el alto el fuego las autoridades israelíes han suavizado algunas restricciones a la circulación para los pacientes palestinos, 2 de cada 3 pacientes que solicitan dichos permisos no obtienen autorización a tiempo para acudir a su cita²⁰.

D. Violencia de los colonos

16. Pese a que en junio de 2021 se eligió un nuevo Gobierno en Israel, al que se incorporan políticos más “centristas” —algunos de los cuales se han pronunciado en el pasado contra la construcción de asentamientos—²¹, la expansión de estos ha continuado y no hay indicios de que la violencia de los colonos vaya a disminuir. En 2021 se han documentado incidentes cada vez más brutales, así como casos de apoyo

¹⁴ Betselem, “Not an attack or a car-ramming: soldiers at checkpoint shoot and injure Palestinian parents of five, killing father”, 27 de abril de 2021.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Gisha, “Israel’s restrictions at Gaza crossings are impairing civilian infrastructure, crushing the economy, and violating human rights”, 12 de julio de 2021.

¹⁷ Betselem, “Since pandemic, has Israel allowed almost no Palestinians out of Gaza for medical treatment”, 3 de mayo de 2021.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, base de datos sobre los puntos de paso de Gaza. Disponible en www.ochaopt.org/data/crossings.

²⁰ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 8”.

²¹ Por ejemplo, véase *Walla News*, “*Michaeli v. Yachimovich*: there is nothing more to build in the settlements”, 23 de diciembre de 2012. Disponible (en hebreo) en <https://news.walla.co.il/item/2599418>.

y colaboración activos entre los colonos y las fuerzas de seguridad israelíes. Al 24 de septiembre de 2021, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios había documentado 246 incidentes de violencia por parte de colonos que dieron lugar a daños materiales y 93 incidentes que provocaron lesiones²². La violencia tiene una motivación predominantemente ideológica y está diseñada para aterrorizar a los palestinos e impedirles que accedan a su tierra. Además de las agresiones físicas contra los palestinos, muchos incidentes tienen como objetivo los medios de vida de estos en las zonas rurales, por ejemplo, actos vandálicos contra el ganado, las tierras agrícolas, árboles y casas²³.

17. Un incidente especialmente repugnante tuvo lugar el 17 de agosto de 2021, cuando varios colonos, según se informó, atropellaron a un joven de 15 años cerca de la localidad de Silat ad-Dhahr, en la carretera entre Nablus y Yenín. Lo secuestraron y lo llevaron al asentamiento israelí de Homesh, previamente evacuado, lo ataron a un árbol, lo golpearon y le infligieron quemaduras en los pies hasta que perdió el conocimiento. Un *jeep* militar israelí lo encontró dos horas después y lo entregó a una ambulancia. El chico fue trasladado al hospital, donde atendieron sus contusiones y quemaduras, y todavía sufre un grave trauma psicológico²⁴.

18. Se han documentado varios incidentes en que las fuerzas de seguridad israelíes ayudaron activamente a los colonos en sus ataques. Según Betsalem, el 14 de mayo de 2021, colonos y soldados asaltaron dos pueblos, Urif e Iskaka, en dos incidentes distintos. Los colonos, algunos de los cuales iban armados, lanzaron piedras contra las casas y los residentes. Colonos y soldados abrieron fuego conjuntamente e hirieron a 12 palestinos y mataron a 2²⁵.

19. El clima de impunidad en torno a los ataques de los colonos es sumamente preocupante y transmite a estos el mensaje de que sus actos ilegales y atroces contra los palestinos no tendrán consecuencias. La organización no gubernamental israelí de derechos humanos Yesh Din analizó 63 actos de violencia perpetrados por colonos entre 2017 y 2020, tales como delitos violentos, daños materiales y profanaciones de mezquitas. Pese a que se denunciaron 60 de esos incidentes a la policía, esta solo concluyó la investigación de 38. No hubo imputaciones en relación con ninguno de los incidentes²⁶. La violencia de los colonos afecta de manera ineludible a la vida de los palestinos en la Ribera Occidental, generando una sensación persistente de terror e intimidación.

E. La Autoridad Palestina y las autoridades *de facto* en Gaza

20. El 24 de junio de 2021, Nizar Banat, crítico con la Autoridad Palestina desde hacía mucho tiempo, murió cuando estaba custodiado por las fuerzas de seguridad palestinas. Desde la muerte del Sr. Banat, a finales de junio, se han celebrado protestas en Hebrón, Belén y Ramala, a las que han respondido con una fuerza excesiva las

²² Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Protection of civilians: Occupied Palestinian Territory”, 7 a 20 de septiembre de 2021.

²³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Israel/OPT: UN experts warn of rising levels of Israeli settler violence in a climate of impunity”, 14 de abril de 2021.

²⁴ Gideon Levy y Alex Levac, “Shackled, beaten, strung up on a tree: Palestinian teen brutally attacked by settlers”, *Haaretz*, 26 de agosto de 2021.

²⁵ Betsalem, “May 2021: two Palestinians were fatally shot in two joint attacks by settlers and soldiers in the villages of Iskaka and Urif – Awad Harb and Nidal Safadi”, 24 de agosto de 2021.

²⁶ Yesh Din, “Settler crime and violence inside Palestinian communities, 2017–2020”, mayo de 2021.

fuerzas de seguridad palestinas, ya fuesen de uniforme o de paisano²⁷. El 21 de agosto de 2021, las fuerzas de seguridad palestinas detuvieron en Ramala a 23 palestinos alegando que estaban celebrando una protesta pública. Los detenidos formaban parte de una protesta que exigía el enjuiciamiento de los responsables del asesinato de Nizar Banat en junio. A la mayoría se los detuvo antes de que se iniciara ninguna protesta. La manifestación prevista se había notificado con anterioridad a las autoridades, como dispone la ley²⁸. Parece que se están produciendo más detenciones. A la mayoría de los detenidos se los ha acusado de participar en una reunión ilegal, incitar a la lucha sectaria y difamar a las autoridades superiores. Entre ellos hay conocidos defensores de los derechos humanos y activistas políticos. Las detenciones provocaron una oleada de condenas por parte de las Naciones Unidas, la Unión Europea y organizaciones de derechos humanos, que advirtieron de un peligroso deterioro de los derechos y las libertades públicas. El Relator Especial desea reiterar que la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos recae en la autoridad competente que ejerce el poder. A pesar de la dura ocupación israelí, la sociedad civil palestina tiene todo el derecho a exigir a sus propios dirigentes políticos y responsables de la seguridad que cumplan sus solemnes promesas de respetar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

21. La decisión de aplazar indefinidamente las elecciones, que estaban previstas para mayo y julio de 2021 y habrían sido las primeras elecciones palestinas en 15 años, también causó indignación²⁹. El Presidente del Estado de Palestina, Mahmud Abbas, anunció el aplazamiento indefinido de las elecciones el 29 de abril de 2021, debido a las dudas sobre si los palestinos podrían votar en Jerusalén Oriental. El Relator Especial ha señalado que las elecciones palestinas representan una oportunidad para renovar el proceso democrático, superar antiguas divisiones políticas internas, reforzar la rendición de cuentas en las instituciones y dar un paso importante hacia la consecución de los derechos nacionales e individuales fundamentales del pueblo palestino. Para que las elecciones se celebren, es importante que Israel declare de manera inequívoca que permitirá la plena participación democrática de los palestinos en Jerusalén Oriental. Como Potencia ocupante en Jerusalén Oriental, debe interferir lo menos posible en los derechos y la vida cotidiana de los palestinos³⁰.

22. El 22 de julio se produjo una explosión en un edificio de tres plantas situado en un mercado popular de la zona de Al-Zawiya, que provocó la muerte de un hombre de 68 años e hirió a otras 14 personas, entre ellas 6 niños. El comité de seguimiento de las autoridades *de facto* anunció que había dado instrucciones al Ministerio del Interior para que investigara el asunto. Varias organizaciones de derechos humanos han pedido que se investigue rápidamente el incidente y han expresado su preocupación por el aumento de las explosiones que causan daños a civiles en zonas residenciales³¹. En el momento de redactar este informe, la investigación sigue en curso.

²⁷ ACNUDH, "Occupied Palestinian Territory: attacks against critics must stop, those responsible arrested – UN experts", 6 de julio de 2021.

²⁸ Amira Hass, "The Palestinian authority is quashing legal protests – again", *Haaretz*, 22 de agosto de 2021.

²⁹ Al-Jazeera, "UN, EU condemn Palestinian authority over activist arrests", 24 de agosto de 2021.

³⁰ ACNUDH, "Palestinian election: free, fair, democratic and credible vote must include East Jerusalem – UN experts", 26 de julio de 2021.

³¹ Centro de Derechos Humanos Al Mezan, "Al Mezan calls for investigation into house explosion in Gaza that killed one person and injured 14 others", 22 de julio de 2021.

III. Responsabilidad y actuación de los agentes internacionales

23. La comunidad internacional —y en particular, aunque no exclusivamente, las Naciones Unidas— acepta desde hace mucho que tiene una responsabilidad especial de supervisar la cuestión de Palestina, poner fin a la ocupación israelí definitivamente, hacer realidad la libre determinación palestina y velar por que todas las cuestiones relacionadas con el conflicto se resuelvan de forma justa y duradera³². Es comprensible que estas cuestiones hayan adquirido una inmensa resonancia política, jurídica y popular, que se extiende más allá de Levante. Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, recuerda en sus memorias que “el conflicto israelo-palestino no es solo un conflicto regional entre muchos otros. Ningún otro conflicto tiene una carga simbólica y emocional tan fuerte, incluso para la gente que está lejos”³³.

24. Fueron las Naciones Unidas las que votaron a favor de dividir Palestina y permitieron que se creara el Estado de Israel³⁴, las que atendieron a millones de refugiados palestinos durante siete decenios³⁵, las que pusieron en marcha múltiples misiones de mantenimiento de la paz en la región³⁶ y las que siguieron de cerca el conflicto y la ocupación en curso mediante la publicación de cientos de resoluciones e innumerables informes³⁷. La comunidad internacional ha participado íntimamente en el conflicto a través de numerosas iniciativas diplomáticas por el alto el fuego y la paz, ventas masivas de armas y un volumen significativo de ayuda, comercio, donaciones e inversiones. Esta ha sido durante mucho tiempo la zona de conflicto que más se ha documentado y sobre la que más se ha informado del mundo. Cada vez que el conflicto entre israelíes y árabes por la cuestión de Palestina ha alcanzado una fase aguda, las Naciones Unidas han servido de cabina de control diplomática para afrontar la crisis. El conflicto se ha convertido, en muchos sentidos, en el más internacional de los conflictos internacionales, y casi con certeza seguirá ocupando el primer lugar, o uno destacado, en la agenda política de la comunidad internacional hasta que se logre la paz con justicia.

25. Teniendo en cuenta esta responsabilidad especial de la comunidad internacional, ¿cómo podemos evaluar su desempeño real en el propósito de poner fin a la ocupación israelí? Se trata de una cuestión particularmente importante en vista de la desmesurada duración de la ocupación, la más prolongada de la era moderna, y de que los principales agentes internacionales parecen resignados a que no se vislumbre el fin de la ocupación y faltos de ideas y energía para contrarrestar la paciencia estratégica de Israel y posibilitar una auténtica libre determinación palestina.

26. En su informe de 21 de octubre de 2019 (A/74/507), el Relator Especial abordó la cuestión de las obligaciones internacionales en materia de rendición de cuentas, señalando los deberes jurídicos y políticos en virtud del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra), los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, aprobados en 2001, y el Artículo 25 de la Carta de las

³² Véase la resolución 75/23 de la Asamblea General (“Reafirmando que las Naciones Unidas tienen una responsabilidad permanente con respecto a la cuestión de Palestina”).

³³ Kofi Annan, *Interventions: A Life in War and Peace* (Nueva York, Penguin Books, 2012), pág. 254.

³⁴ Véase la resolución 181 (II) de la Asamblea General. Véase, en general, Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, 2ª ed. (Nueva York, Norton, 2014).

³⁵ Francesca P. Albanese y Lex Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, 2ª ed. (Oxford, Oxford University Press, 2020).

³⁶ Karim Makdisi y Vijay Prashad, eds., *Land of Blue Helmets: The United Nations and the Arab World* (Oakland, University of California Press, 2017).

³⁷ Ardi Imseis, *The United Nations and the Question of Palestine: A Study in International Legal Subalternity* (Cambridge, (Reino Unido), Cambridge University Press, de próxima aparición).

Naciones Unidas. En un informe de 22 de octubre de 2020 ([A/75/532](#)), el Relator Especial examinó con espíritu crítico el papel del Consejo de Seguridad en la supervisión de la ocupación, señalando que el Consejo no había logrado imponer ningún costo significativo a Israel por profundizar en su ocupación de Palestina y desafiar por tanto las resoluciones del propio Consejo y el derecho internacional. En el presente informe, el Relator Especial analiza la actuación de cuatro agentes internacionales —los Estados Unidos de América, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Cuarteto— que han desempeñado papeles influyentes diversos como mediadores, financiadores, facilitadores o supervisores durante una parte o la totalidad del proceso Madrid-Oslo de supervisión de la ocupación israelí.

A. Responsabilidad internacional por la profundización de la ocupación

27. En los últimos años, la ocupación israelí de Palestina, que dura ya 54 años —siempre represiva, siempre adquisitiva—, ha metastatizado en algo mucho más hostil y arraigado: la dominación extranjera permanente de un pueblo sobre otro que se ve atrapado en un sistema de dos niveles desiguales en cuanto a leyes y derechos políticos. Más de 680.000 colonos israelíes viven en asentamientos segregados y privilegiados en un entorno caracterizado por la presencia de 5 millones de palestinos apátridas; guerras asimétricas; fragmentación geográfica; una economía asfixiada que depende enormemente de la ayuda; redes separadas de carreteras y servicios públicos; guetos empobrecidos y cercados únicos en el mundo moderno; un entorno coercitivo; la violencia cada vez mayor necesaria para mantener la ocupación; la negación del derecho a la libre determinación; y el profundo desequilibrio en el acceso a la propiedad y en el goce de los derechos sociales, sanitarios y laborales. Todo ello basado enteramente en la nacionalidad y la etnia³⁸. Todo ello debería ser inconcebible en el siglo XXI.

28. Los juristas, incluidos académicos israelíes, han confirmado que, según el derecho internacional, a) una ocupación debe ser de corta duración y temporal, b) una ocupación debe llevarse a cabo estrictamente de buena fe y atendiendo al interés superior de la población ocupada, c) la Potencia ocupante no adquiere absolutamente ningún derecho a asentar a su población civil en el territorio ocupado ni a anexionarse ninguna parte de este, y d) el territorio debe ser devuelto en su totalidad al soberano —el pueblo ocupado— tan pronto como sea razonablemente posible³⁹. Israel incumple desde hace mucho tiempo todos estos principios fundamentales, y su ocupación ha cruzado una clara línea roja de la ilegalidad según el derecho internacional (véase [A/72/556](#))⁴⁰.

29. Sin embargo, incomprensiblemente, la comunidad internacional se ha mostrado reacia a cuestionar de forma significativa los cambios trascendentales que Israel ha estado generando sobre el terreno, y más aún a actuar con decisión para revertirlos. Se trata de un fracaso político de primer orden. Esa misma comunidad internacional, por conducto de los principales órganos políticos y jurídicos de las Naciones Unidas, ha establecido el ampliamente aceptado y detallado marco basado en derechos para

³⁸ Véanse los informes recientes de Al-Haq, Betselem, Human Rights Watch, Amnistía Internacional y el Consorcio de Protección de la Ribera Occidental.

³⁹ Orna Ben-Naftali, Michael Sfard y Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory* (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2018); y Aeyal Gross, *The Writing on the Wall: Rethinking the International Law of Occupation* (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2017).

⁴⁰ Véase también Ardi Imseis, “Negotiating the illegal: on the United Nations and the illegal occupation of Palestine, 1967-2020”, *European Journal of International Law*, vol. 31, núm. 3 (agosto de 2020).

la supervisión y solución de la ocupación israelí de Palestina⁴¹. En consecuencia, la prolongada ocupación israelí debe terminar definitivamente⁴². Tanto los palestinos como los israelíes tienen derecho a vivir en paz y seguridad y a disfrutar del derecho a la libre determinación, lo cual incluye Estados soberanos, seguros y viables, dentro de los límites del Mandato de Palestina, sobre la base de las fronteras de 1967⁴³. Anexionarse un territorio ocupado es ilegal⁴⁴. Los más de 280 asentamientos israelíes en Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental constituyen violaciones flagrantes del derecho internacional⁴⁵. Israel se ha anexionado ilegalmente Jerusalén Oriental, que sigue siendo territorio ocupado⁴⁶. Los refugiados palestinos a causa de las guerras de 1948 y 1967 tienen derecho a regresar a su patria si así lo deciden⁴⁷. Gaza es una parte integral de Palestina y sigue ocupada, y el bloqueo israelí constituye una forma prohibida de castigo colectivo⁴⁸. El deber político y jurídico de rendir cuentas conlleva que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de combatir y hacer cesar las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional⁴⁹, para lo cual dispone de vastas atribuciones políticas y jurídicas para sancionar a los infractores hasta que cumplan con sus obligaciones⁵⁰.

30. Insistir en el derecho internacional y en un marco basado en derechos como fundamento para supervisar la ocupación israelí y ponerle fin, y con vistas a concebir una solución justa y duradera para palestinos e israelíes por igual, no supone evadirse de la realidad ni representa un impedimento inflexible para una labor diplomática comprometida. Por el contrario, dicho marco establece límites políticos claros que determinan qué comportamientos son o no son tolerables, límites que todos los Estados y agentes internacionales —grandes y pequeños, fuertes y débiles, democráticos y autoritarios— se han comprometido a respetar al ratificar los tratados, convenios, convenciones y pactos modernos y asumir la condición de miembros de las Naciones Unidas⁵¹. Obedecer el derecho internacional no solo es un deber de los agentes internacionales; también ha sido una práctica generalizada entre los Estados, como ponen de manifiesto el flujo internacional de las inversiones y el comercio, el respeto de las fronteras y la soberanía, la proliferación de instituciones internacionales que vigilan el cumplimiento y promueven la cooperación, y la

⁴¹ Kofi Annan declaró en 2002: “No hay ningún conflicto en el mundo actual cuya solución esté tan clara, se haya acordado tan ampliamente y resulte tan necesaria para la paz mundial como el conflicto israelo-palestino”. Véase Noticias ONU, “At Arab summit, Annan urges Sharon, Arafat to lead their peoples ‘back from brink’”, 27 de marzo de 2002.

⁴² Resolución 476 (1980) del Consejo de Seguridad (“Reafirma la necesidad imperiosa de poner fin a la prolongada ocupación de los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967, incluso Jerusalén”).

⁴³ Resolución 1850 (2008) del Consejo de Seguridad.

⁴⁴ Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Resoluciones de la Asamblea General 73/92 y 73/93.

⁴⁸ Resolución 1860 (2009) del Consejo de Seguridad. Véase también Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas, declaraciones en un encuentro con la prensa, 28 de junio de 2016.

⁴⁹ Véase la resolución 56/83 de la Asamblea General, anexo (Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, arts. 40 y 41). Véase también James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2013).

⁵⁰ Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2009); y Comité Internacional de la Cruz Roja, “Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols and their Commentaries”, base de datos de derecho internacional humanitario consuetudinario, disponible en <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

⁵¹ Zaha Hassan *et al.*, “Breaking the Israel-Palestine status quo”, 2021.

regulación de aspectos tan cotidianos como los viajes, el correo, los derechos de custodia y la tecnología⁵².

31. En lo que respecta a la ocupación de Palestina, entre las ventajas evidentes de que la comunidad internacional exija a Israel que cumpla las obligaciones jurídicas internacionales cabe señalar las siguientes:

a) En primer lugar, se paliarían algunas de las enormes disparidades de poder entre Israel y los palestinos que han condicionado todo el proceso de paz, de forma que aumentaría la probabilidad de alcanzar un acuerdo duradero y equitativo⁵³;

b) En segundo lugar, se establecerían normas básicas bien definidas sobre lo que es legítimamente negociable (como el comercio, la seguridad, la migración laboral y los ajustes equitativos de las fronteras de 1967) y lo que no lo es (como el mantenimiento de los asentamientos, la continuación de la anexión y el abuso de la soberanía), según el antiguo principio jurídico *ex turpi causa non oritur actio*⁵⁴;

c) En tercer lugar, sería más probable que un acuerdo para poner fin a la ocupación e instaurar una paz definitiva perdurara, dado que el orden internacional basado en normas aportaría tanto previsibilidad como mecanismos de rendición de cuentas para encarar cualquier dificultad posterior;

d) En cuarto lugar, dejaría claro a quienes se planteen convertirse en ocupantes abusivos que la comunidad internacional no aceptará zonas vedadas para los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal. En el mundo moderno, el derecho internacional no puede tratarse como un menú a la carta del que cada cual puede escoger qué obedecer y qué despreciar.

32. Por desgracia, la notable tolerancia de la comunidad internacional hacia la excepcionalidad israelí en su gestión de la ocupación ha permitido que la realpolitik se imponga a los derechos, que el poder suplante a la justicia y que la impunidad socave la rendición de cuentas. Este ha sido el hilo conductor manifiesto de todo el proceso de paz Madrid-Oslo, que comenzó en 1991. Israel, sin apenas oposición de los principales agentes internacionales, ha podido insistir con éxito en que las negociaciones con los palestinos deben tener lugar fuera del marco del derecho internacional aplicable y del consenso internacional predominante⁵⁵, a pesar de los imperativos del orden internacional basado en normas. Así pues, Israel ha podido mantener una postura de negociación obstinada con el fin de formalizar su reivindicación de Jerusalén Oriental y la mayoría de sus asentamientos en la Ribera Occidental, si no todos, mientras tolera un simulacro de Estado para los palestinos que no estaría dotado ni de territorio significativo ni de soberanía⁵⁶. Para la comunidad internacional, esta situación ha propiciado una paradoja desconcertante: pese a que no hay ninguna zona de conflicto en el mundo sobre la que las Naciones Unidas se hayan pronunciado con tanta frecuencia y detalle acerca del marco para la solución del conflicto, este marco rara vez ha fundamentado las diversas iniciativas del proceso de paz relacionadas con Oslo —a saber, la Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional de 1993, los Acuerdos de Oslo II de 1995, las negociaciones de Camp David de 2000,

⁵² Harold Hongju Koh, “Why do nations obey international law?”, *Yale Law Journal*, vol. 106, núm. 8 (1997).

⁵³ Susan Akram *et al.*, eds., *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-Based Approach to Middle East Peace* (Londres, Routledge, 2011).

⁵⁴ Los derechos no pueden surgir de actos ilegales.

⁵⁵ Khaled Elgindy, *Blind Spot: America and the Palestinians from Balfour to Trump* (Washington D. C. Brookings Institution, 2019).

⁵⁶ Seth Anziska, *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo* (Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press, 2018); y Jeremy Sharon, “Netanyahu calls for Palestinian ‘state-minus’”, *The Jerusalem Post*, 24 de octubre de 2018.

los Parámetros de Clinton de 2001, los principios del Cuarteto de 2003, la fórmula de Annapolis de 2007, la iniciativa de Kerry de 2013/2014 y el plan Paz para la Prosperidad de Trump de 2020—, que han ido fracasando sucesivamente ante la falta de un andamiaje jurídico sólido y de voluntad política para sostener una solución basada en los derechos.

33. La incapacidad de la comunidad internacional para insistir en su propio marco basado en derechos y hacer cumplir sus numerosas resoluciones ha hecho que se evaporen las posibilidades que pudieran quedar para alcanzar una auténtica solución biestatal. En su lugar ha surgido lo que la Unión Europea ha reconocido como una realidad de un solo Estado en el que hay desigualdad de derechos⁵⁷, y lo que los grupos de derechos humanos regionales e internacionales han calificado como *apartheid*⁵⁸. El Consejo de Seguridad advirtió en 2016 de que las actividades de asentamiento israelíes estaban poniendo en peligro la viabilidad de la solución biestatal basada en las fronteras de 1967⁵⁹. El ex Secretario General Ban Ki-Moon declaró en junio de 2021 que “Israel ha aplicado una política de anexión gradual *de facto* de los territorios que ocupa desde 1967, hasta el punto de que la perspectiva de una solución biestatal prácticamente se ha desvanecido”⁶⁰. Las minimalistas líneas rosas que la comunidad internacional ha trazado para Israel —ninguna nueva anexión *de iure*, ningún nuevo asentamiento, prohibición de destruir comunidades palestinas— apenas han puesto freno al crecimiento de su población de colonos, a la expansión de su infraestructura de transporte y servicios públicos que conecta los asentamientos, a su hermético bloqueo de Gaza ni a las declaraciones periódicas de muchos de sus dirigentes políticos, en que afirman que Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental pertenecen a Israel por derecho y jamás serán cedidas. Las declaraciones rituales de destacadas instancias internacionales reiterando su respaldo a una solución biestatal ya no son una declaración de determinación, sino una pantomima diplomática, un velo de la parálisis que se ha producido cuando todos son plenamente conscientes de la realidad dinámica sobre el terreno.

34. Las tendencias políticas durante el verano de 2021 han sido desalentadoras, aunque no sorprendentes. El nuevo Primer Ministro de Israel, Naftali Bennett, declaró expresamente en septiembre que se opone a la creación de un Estado palestino⁶¹. El Ministro de Defensa israelí, Benny Gantz, dijo que las negociaciones de paz eran imposibles debido a la oposición de la Autoridad Palestina a los asentamientos israelíes en Jerusalén Oriental y la Ribera Occidental: “No vamos a retirar los asentamientos”⁶². El nuevo Ministro de Relaciones Exteriores israelí, Yair Lapid, afirmó en una reunión de ministros de relaciones exteriores de la Unión Europea celebrada en julio que en ese momento no había perspectivas de un proceso de paz⁶³.

⁵⁷ Barak Ravid, “EU foreign policy chief: Israel’s land-grab law entrenches one-State reality of unequal rights”, *Haaretz*, 7 de febrero de 2017.

⁵⁸ Human Rights Watch, *A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution* (2021); Susan Power, “The legal architecture of apartheid”, *Al-Haq*, 12 de abril de 2021; y Betselem, “A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea: this is apartheid”, enero de 2021.

⁵⁹ Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad.

⁶⁰ Ban Ki-Moon, “US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict”, *The Financial Times*, 29 de junio de 2021.

⁶¹ “Me opongo a un Estado palestino. Creo que sería un terrible error que llevaría la terrible situación de Gaza a Judea y Samaria”. Véase Tovah Lazaroff, “Palestinian statehood would be a ‘terrible mistake’ – Bennett”, *The Jerusalem Post*, 15 de septiembre de 2021.

⁶² Neri Zilber, “Israel can live with a new Iran nuclear deal, Defense Minister says”, *Foreign Policy*, 14 de septiembre de 2021.

⁶³ Jonathan Lis, “Israel’s Lapid to EU’s top diplomats: two-state solution is unfeasible”, *Haaretz*, 12 de julio de 2021.

Ninguna de estas declaraciones ha sido objeto de un serio rechazo internacional⁶⁴. En cambio, con la aparente bendición de los principales agentes internacionales⁶⁵, el objetivo del nuevo Gobierno es “reducir el conflicto”⁶⁶ y eliminar algunas molestias para los palestinos; por ejemplo, permitiendo que se construya un modesto número de viviendas palestinas en la zona C, aumentando el número de palestinos autorizados a trabajar en Israel y creando redes de telefonía móvil más avanzadas⁶⁷. Los dirigentes políticos israelíes no interpretan esta paz económica como una senda hacia una auténtica condición de Estado para Palestina⁶⁸, sino como un sustituto para mantener el *statu quo*⁶⁹. Mairav Zonszein, del International Crisis Group, ha señalado que “no se puede tener paz económica ni estabilidad bajo la ocupación, porque esta prioriza los intereses, los recursos y el expansionismo israelíes por encima de todo”⁷⁰.

35. El presente informe se centra en la eficacia de cuatro agentes internacionales influyentes que participan en el proceso de Oriente Medio y en la supervisión de la ocupación israelí. Pone el énfasis en los Estados Unidos, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Cuarteto con el propósito de evaluar si han hecho avanzar con perseverancia o, por el contrario, han retrasado el objetivo declarado de la comunidad internacional de poner fin a la ocupación, posibilitar la libre determinación palestina y proporcionar paz, seguridad y un futuro próspero y compartido tanto para los israelíes como para los palestinos.

36. Con vistas a valorar su eficacia, el Relator Especial propone cinco criterios fundamentales para medir el papel de estos agentes principales. Es importante poner de relieve estos criterios, porque van a la esencia de la desigual relación entre Israel y Palestina. Casi con toda seguridad, cualquier iniciativa de la comunidad internacional, ya sea a nivel colectivo o individual, que se proponga crear un marco para supervisar la ocupación y ponerle fin y no sitúe estos criterios en el centro de sus esfuerzos, encallará en los bajos fondos de la realidad de Oriente Medio:

a) **Dada la enorme asimetría de poder entre Israel y los palestinos, es indispensable una intervención internacional activa.** En el plano militar, Israel dispone de las fuerzas armadas más poderosas de la región. En lo económico, Israel tiene un producto interno bruto per cápita de nivel europeo que es 12 veces superior al de los palestinos. En la esfera diplomática, Israel cuenta con el apoyo permanente de destacados agentes internacionales. Territorialmente, Israel goza de total libertad

⁶⁴ Anshel Pfeffer, “Israel’s Prime Minister now pretends the Palestinians don’t exist. It’s a brilliant move”, *Haaretz*, 30 de septiembre de 2021. (“En los tres meses y medio transcurridos desde que ocupa el cargo de Primer Ministro, Bennett ha observado que la cuestión palestina apenas surge en sus conversaciones con dirigentes extranjeros y que, cuando la mencionan, lo hacen con mucha tibieza”).

⁶⁵ El 21 de septiembre de 2021, el Presidente de los Estados Unidos, Joseph Biden, declaró ante la Asamblea General en su septuagésimo sexto período de sesiones que sigue creyendo en una solución biestatal, pero que “en este momento estamos muy lejos de ese objetivo”.

⁶⁶ Patrick Kingsley, “‘Shrinking the conflict’: what does Israel’s new mantra really mean?”, *The New York Times*, 30 de septiembre de 2021.

⁶⁷ Adam Rasgon, “In reversal, Israel’s new government engages with Palestinian authority”, *The New York Times*, 25 de septiembre de 2021.

⁶⁸ Tras manifestar su oposición a un Estado palestino, el Primer Ministro Bennett añadió: “Mi perspectiva es muy pragmática. Es preferible que creemos más empresas, fortalezcamos la economía y mejoremos las condiciones de vida de todos en Judea y Samaria”. Véase Lazaroff, “Palestinian statehood would be a ‘terrible mistake’ – Bennett”.

⁶⁹ Al informar sobre este nuevo enfoque del Gobierno israelí, el *New York Times* señaló que “aunque el Gobierno israelí esté tomando medidas para mejorar la economía y la seguridad palestinas, se ha comprometido a seguir ampliando los asentamientos en la Ribera Occidental. También ha seguido demoliendo casas palestinas construidas sin permiso en zonas donde rara vez se conceden permisos y empleándose con dureza contra los palestinos en protestas y enfrentamientos”. Véase Rasgon, “In reversal”.

⁷⁰ Kingsley, “‘Shrinking the conflict’”.

de acción militar entre el mar Mediterráneo y el río Jordán. Los palestinos solo tienen ventaja en el ámbito demográfico: ahora constituyen una ligera mayoría de la población entre el mar Mediterráneo y el río Jordán. Si no se adoptan medidas internacionales activas y decididas de rendición de cuentas para contrarrestar el abuso de este poder abrumador, las enormes ventajas de Israel seguirán dictando lo que ocurre sobre el terreno y en cualquier mesa de negociación;

b) **El marco para poner fin a la ocupación definitivamente debe aplicar un enfoque basado en los derechos, sustentado en el derecho internacional y los derechos humanos.** El manual del proceso de paz del pasado, basado en la realpolitik de los hechos consumados israelíes, la debilidad palestina y la ausencia de legalidad, solo ha conducido, una y otra vez, a callejones diplomáticos sin salida, al tiempo que ha permitido que prosigan, en gran medida sin trabas, los patrones de abusos contra los derechos humanos y una ocupación sin fin⁷¹. Ignorar el marco internacional establecido sobre la ocupación y los derechos no hace sino acelerar el deterioro de la situación⁷². Únicamente con un enfoque basado en los derechos se podrán utilizar las considerables herramientas de rendición de cuentas y el ya ampliamente respaldado corpus de derecho internacional, incluidos el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario, para poner fin a la impunidad y promover los intereses tanto de los palestinos como de los israelíes;

c) **El objetivo final debe ser facilitar la libre determinación palestina. Israel ya existe, en concreto desde 1948.** La clave que falta para una paz duradera ha sido siempre superar la negación de la libre determinación palestina⁷³. Sin embargo, la anexión *de facto* y *de iure* de los territorios ocupados por Israel, encabezada principalmente por la expansión incesante de sus asentamientos, ha socavado cualquier ejercicio significativo de libre determinación en lo que queda de las tierras palestinas. La libre determinación es un elemento esencial de los derechos humanos modernos y condición *sine qua non* para una paz justa y definitiva. La libre determinación palestina debe basarse en las fronteras de 1967 y en el ejercicio de una auténtica soberanía, si es que una solución biestatal genuina resulta posible todavía. Si no es así, la libre determinación debe centrarse en la igualdad de derechos individuales y colectivos de todas las personas que viven entre el mar Mediterráneo y el río Jordán;

d) **Israel es un ocupante de mala fe.** Esta es la conclusión ineludible del modo en que gestiona su ocupación del territorio palestino desde hace 54 años. Su incumplimiento de cientos de resoluciones de las Naciones Unidas acerca de la ocupación, tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, y su negativa a aplicar el Cuarto Convenio de Ginebra no representan una diferencia de política sincera con el mundo, sino un desafío sostenido cuyo objeto es preservar los frutos de su conquista. Asumir que Israel es un ocupante responsable, al que solo se puede reprochar una política errónea y desafortunada hacia los palestinos, equivale a entregarse al pensamiento mágico que ha conducido a los anteriores fracasos diplomáticos;

e) **Se debe poner fin a la ocupación con la debida rapidez.** En el derecho internacional se contemplan ocupaciones temporales que duran solo el tiempo

⁷¹ “Editorial: Israel’s final warning from the ICC”, *Haaretz*, 22 de diciembre de 2019. (“Aún más difícil de entender es el argumento de que la cuestión del conflicto israelo-palestino debe reservarse para el diálogo y las negociaciones y que el proceso jurídico solo causará perjuicio, cuando a todos resulta evidente que no hay tal proceso sobre la mesa porque al Gobierno israelí no le interesa”).

⁷² Dimitris Bouris y Nathan J. Brown, “The Middle East Quartet’s quest for relevance”, *Carnegie Europe*, 20 de julio de 2016.

⁷³ Resolución 75/172 de la Asamblea General.

necesario para que la Potencia ocupante restablezca las instituciones estatales y sociales y la vida cívica en el territorio ocupado y devuelva después ese territorio al soberano desplazado (el pueblo ocupado)⁷⁴. En el siglo XXI, la dominación extranjera solo puede justificarse en circunstancias excepcionales y condiciones muy específicas. El derecho internacional moderno y la eficacia del sistema de gobierno internacional son incompatibles con posponer indefinidamente el fin de la injusticia, especialmente en lo que respecta a una ocupación codiciosa que se desprendió hace tiempo de los lazos restrictivos de la legitimidad.

B. Los cuatro agentes internacionales

Estados Unidos de América

37. Los Estados Unidos han desempeñado un papel preponderante en el proceso de paz de Oriente Medio a lo largo de los últimos 50 años, liderando prácticamente todas las iniciativas internacionales de paz significativas, al tiempo que han proporcionado enormes cantidades de ayuda militar de vanguardia a Israel y han ejercido de patrocinador diplomático de ese país en las Naciones Unidas y otros foros internacionales. Este papel dual de los Estados Unidos en el proceso de paz ha sido una de las razones principales de que la ocupación israelí permanezca intacta y la meta de la libre determinación palestina siga sin cumplirse. Kofi Annan habló de la “malsana actitud posesiva” de los Estados Unidos hacia el proceso de paz y su “reticencia a compartirlo de manera relevante con otros”⁷⁵. Ban Ki-Moon ha lamentado “la cobertura política facilitada por los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos a Israel”, que es “en parte culpable de que no se rindan cuentas”⁷⁶. En muchos sentidos, el papel de los Estados Unidos en defensa de Israel ha consistido en permitir que continúe la ocupación israelí al tiempo que se empaña la reputación mundial de los Estados Unidos. En sus memorias, el ex-Presidente de los Estados Unidos Barack Obama observó que, debido al amparo que los Estados Unidos brindaban a las violaciones del derecho internacional por parte de Israel, los diplomáticos estadounidenses “se encontraron en la incómoda posición de tener que defender acciones de Israel a las que nosotros mismos nos oponíamos”⁷⁷.

38. En mayo de 2021, aumentó la tensión en Jerusalén cuando colonos israelíes trataron de desplazar a palestinos de sus hogares, lo que provocó que Hamás lanzara cohetes contra objetivos civiles israelíes e Israel diera a su vez una respuesta militar desproporcionada, situación que culminó en 11 días de intensa violencia en los que hubo cuantiosas bajas civiles y destrucción de bienes en Gaza. El rol diplomático de los Estados Unidos durante esta etapa de violencia fue desalentadoramente familiar: en el Consejo de Seguridad, bloqueó sucesivamente un proyecto de resolución en que se solicitaba un alto el fuego y la publicación de un comunicado de prensa del Consejo, argumentando que solo aislaría a Israel⁷⁸. Ese margen permitió a Israel sostener su asalto a Gaza hasta haber alcanzado la mayoría de sus objetivos militares, frente a la opinión pública y diplomática que instaba a poner fin a la violencia mucho antes. Desde que comenzó la ocupación israelí, en junio de 1967, los Estados Unidos

⁷⁴ Resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad, en la que se observó con satisfacción el compromiso de las potencias ocupantes del Iraq de devolver la soberanía al pueblo iraquí “lo antes posible” y se manifestó la determinación de que ese día llegase “pronto”. Véase también la resolución 75/172 de la Asamblea General (“Destacando la urgencia de poner fin sin demora a la ocupación israelí”).

⁷⁵ Annan, *Interventions*, pág. 290.

⁷⁶ Ban, “US should back a new approach”.

⁷⁷ Barack Obama, *A Promised Land* (Nueva York, Crown, 2020), pág. 627.

⁷⁸ International Crisis Group, *Beyond Business as Usual in Israel-Palestine*, informe núm. 225 sobre Oriente Medio (Bruselas, 2021).

han permitido periódicamente que el Consejo apruebe resoluciones críticas con Israel (77 en total), pero también ha utilizado la amenaza de veto para frustrar la capacidad del Consejo, el foro político internacional más poderoso, para hacer cumplir cualquiera de esas resoluciones. Además, ha vetado 32 resoluciones críticas con Israel desde 1973.

39. Los Estados Unidos han desarrollado una relación militar extraordinaria con Israel, país al que facilita una ayuda anual sin parangón con ninguna otra relación bilateral en el mundo. Desde principios de la década de 1950, los Estados Unidos han entregado más de 100.000 millones de dólares en ayuda militar (además de 35.000 millones de dólares en ayuda económica)⁷⁹. Esa ayuda militar ha permitido a las fuerzas armadas israelíes convertirse en uno de los ejércitos tecnológicamente más sofisticados del mundo. La ayuda estadounidense también ha hecho posible que Israel establezca una importante industria nacional de defensa que lo sitúa entre los principales exportadores de armas y tecnología de ciberseguridad del mundo. De hecho, algunos observadores han señalado que la gran capacidad israelí como destacado exportador de armas y ciberseguridad se debe en suma medida a las pruebas de armamento y seguridad que lleva a cabo como ocupante experimentado que regula la vida de 5 millones de palestinos⁸⁰. Los Estados Unidos proporcionan asistencia militar pese a que las leyes del Congreso que rigen la exportación de armas establecen que los países receptores no pueden incurrir en patrones sistemáticos de violaciones graves de los derechos humanos⁸¹. Según una reciente encuesta de opinión pública, una ligera mayoría de la ciudadanía estadounidense (el 50 % a favor frente al 45 % en contra) se inclinaba por restringir la ayuda militar a Israel para evitar que se utilizara en operaciones militares contra los palestinos⁸².

40. En vista de la relación sui géneris entre la principal superpotencia mundial y una pequeña potencia regional, cabe preguntarse, como ha hecho Shibley Telhami, profesor de la Universidad de Maryland: “Si un presidente estadounidense no puede aprovechar este apoyo extraordinario y sin precedentes para promover los valores fundamentales estadounidenses, ¿qué esperanza hay de conseguirlo en cualquier otro lugar?”⁸³. Los Estados Unidos han desempeñado un papel fundamental en la configuración del derecho internacional moderno y del orden internacional basado en normas, pero han empañado ese logro al excluir sistemáticamente esos elementos del proceso de paz israelo-palestino. Aunque apoyan periódicamente la solución biestatal, también insisten en que no debe haber consecuencias para las prácticas israelíes que han hecho inalcanzable ese objetivo. Proclaman los derechos humanos como piedra angular de su política exterior, pero no aplican el mismo criterio a la conducta israelí. La inquietante realidad del Territorio Palestino Ocupado es contraria a todo lo que los Estados Unidos proclaman defender; también lo es su estrecha identificación con la ocupación israelí.

Unión Europea

41. En 1980, la Comunidad Europea, que por entonces contaba con nueve miembros, publicó la influyente Declaración de Venecia, en la que respaldó el derecho

⁷⁹ Servicio de Investigaciones del Congreso, Estados Unidos, “US foreign aid to Israel”, noviembre de 2020.

⁸⁰ Matt Kennard, “The Cruel Experiments of Israel’s Arms Industry” (Pulitzer Center, 28 de diciembre de 2016).

⁸¹ Josh Ruebner, Salih Booker y Zaha Hassan, “Bringing assistance to Israel in line with rights and U.S. laws”, Carnegie Endowment for International Peace, 12 de mayo de 2021.

⁸² Chicago Council on Global Affairs, “Americans split on military aid to Israel, say political status quo unacceptable”, 25 de agosto de 2021.

⁸³ Shibley Telhami, “Biden’s bungled response on the Israel-Palestinian conflict”, *Boston Globe*, 19 de mayo de 2021.

del pueblo palestino a ejercer plenamente su derecho a la libre determinación. A principios de la década de 1990, la Comisión Europea participó activamente en el proceso Madrid-Oslo y declaró que una paz duradera entre Israel y los palestinos era de vital importancia para Europa. A lo largo de las décadas de 1990 y 2000, la Unión Europea prestó un apoyo político y económico sustancial al proceso de paz (incluida una financiación significativa a la Autoridad Palestina), en ocasiones criticó con dureza la conducta israelí y, a partir de 1999, promovió la creación de un Estado palestino democrático, viable y pacífico. Sin embargo, cuando la Unión Europea se incorporó al Cuarteto y pasó a ser parte en sus políticas sobre la hoja de ruta y las elecciones palestinas de 2006, sus políticas y declaraciones sobre la ocupación se volvieron más cautelosas, aunque siguió aportando financiación sustancial⁸⁴.

42. Durante el último decenio, cinco características han imperado en el enfoque de la Unión Europea hacia la ocupación israelí. En primer lugar, la Unión Europea sigue siendo una importante fuente de financiación para la Autoridad Palestina, el UNRWA y otras importantes organizaciones que prestan servicios sociales y de creación de capacidad en el territorio ocupado. En segundo lugar, la Unión Europea ha mantenido estrechas relaciones políticas y económicas con Israel, incluso cuando ocasionalmente han surgido tensiones. Israel se integra en varios acuerdos de cooperación científica y económica importantes iniciados por la Unión Europea, esta es su mayor asociado comercial, y varios miembros clave de la Unión Europea son destacados proveedores de armas de Israel. En tercer lugar, la Unión Europea ha elaborado una política de “diferenciación” respecto a los asentamientos israelíes en los territorios ocupados. En ella se establece que los acuerdos de la Unión Europea con Israel no pueden aplicarse más allá de la línea verde de 1967, mientras que se permite que cada Estado miembro decida cómo aplica la política de diferenciación en sus relaciones bilaterales con Israel. En cuarto lugar, en los últimos años, la Unión Europea se ha expresado con una voz cada vez menos unida y más tibia sobre la ocupación israelí, ya que algunos Estados miembros de Europa Oriental han entablado relaciones estrechas con Israel, lo cual ha dificultado una posición europea común sobre la ocupación⁸⁵. Ante la reciente violencia israelí en Gaza en mayo de 2021, la Unión Europea actuó en gran medida como espectadora, incapaz de emitir una declaración común del Consejo de la Unión Europea debido a su “norma de la unanimidad”.

43. La quinta y más significativa característica de la política contemporánea de la Unión Europea ha sido su aversión a emplear su considerable influencia económica y política para imponer costos sustanciales a Israel por incumplir sus obligaciones internacionales y no poner fin a la ocupación definitivamente⁸⁶. Hay que reconocer que la oposición diplomática de la Unión Europea a los planes de anexión *de iure* trazados por Israel en 2020 contribuyó en gran medida a que se descartaran las propuestas del plan Paz para la Prosperidad planteadas por el ex-Presidente de los Estados Unidos Donald Trump. Fue un éxito defensivo importante, pero que apenas ha ayudado a alterar la creciente ocupación y la realidad de la anexión *de facto*. Más allá de esa oposición, la Unión Europea se ha mostrado en gran medida renuente a asumir riesgos. Entre sus principales acuerdos con Israel se encuentra el acuerdo de asociación entre la Unión Europea e Israel de 1995, que incluía obligaciones en

⁸⁴ Anders Persson, *EU Diplomacy and the Israeli-Arab Conflict, 1967–2019* (Edinburgh University Press, 2020).

⁸⁵ Omar Dajani y Hugh Lovatt, *Rethinking Oslo: How Europe Can Promote Peace in Israel-Palestine* (Londres, European Council on Foreign Relations, 2017); y Hugh Lovatt y Mattia Toaldo, *EU Differentiation and Israeli Settlements* (Londres, European Council on Foreign Relations, 2015).

⁸⁶ Beth Oppenheim, “Can Europe overcome its paralysis on Israel and Palestine?”, Centre for European Reform, febrero de 2020.

materia de derechos humanos y respeto de los valores comunes, cuyo incumplimiento daría derecho a la Unión Europea a suspender el acuerdo, si bien esta no ha tomado ninguna medida al respecto. La deficiencia más evidente de la política de la Unión Europea es su pasividad ante los asentamientos israelíes. Su política de diferenciación está acarreado un pequeño costo que Israel está dispuesto a asumir, sin que se aprecien cambios en la permanencia de la ocupación ni en el crecimiento de los asentamientos. Los asentamientos, un presunto crimen de guerra según el Estatuto de Roma, son el producto de la política del Estado israelí, y no cabe esperar que se dismantelen hasta que las medidas europeas de rendición de cuentas se dirijan de manera significativa hacia el propio Israel (véase [A/HRC/47/57](#)).

44. La política de la Unión Europea con respecto a la ocupación se ve obstaculizada en última instancia por dos inclinaciones relacionadas entre sí: su adhesión a esa aspiración frustrada que es el proceso Madrid-Oslo y su reticencia a distanciarse de los Estados Unidos, por muy parcial e ineficaz que haya sido la política estadounidense. Al margen de cuál fuese su promesa original, el proceso Madrid-Oslo se ha convertido en un pretexto para mantener la ocupación y esquivar decisiones difíciles. Con imaginación y coraje, la diplomacia europea podría concebir un planteamiento cualitativamente nuevo para alcanzar la paz en Oriente Medio, basado en los derechos y en el derecho internacional⁸⁷. Para ello sería necesario reflexionar con honestidad sobre la intransigencia israelí y el predominio estadounidense; de lo contrario, Europa seguirá siendo partícipe en uno de los mayores fracasos diplomáticos del último medio siglo.

Grupo Banco Mundial

45. El Banco Mundial ha participado estrechamente en el desarrollo de la política económica en Palestina desde los albores del proceso Madrid-Oslo. En 1993, publicó un importante estudio en seis volúmenes (*Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*) en el que se traza una estrategia para reformar, reorganizar y promover las capacidades económicas y sociales del territorio palestino. El énfasis declarado del estudio era técnico: centrarse en la construcción institucional palestina, la inversión del sector privado y una planificación económica óptima, dejando para el ámbito político las cuestiones relacionadas con la seguridad, el derecho internacional y el estatuto definitivo. Resulta inquietante que la descripción que se hace en el informe de la ruinoso economía palestina en 1993 —desempleo elevado, estancamiento de los ingresos, profunda pobreza, instituciones y servicios públicos sobrecargados, profunda dependencia de la economía israelí, vulnerabilidad a las represalias políticas israelíes y enormes disparidades económicas entre israelíes y palestinos— siga siendo completamente precisa hoy, después de nada menos que 28 años de construcción institucional sustantiva y miles de millones de dólares en ayudas.

46. En los años transcurridos desde 1993, el Banco Mundial ha publicado decenas de informes sobre la economía palestina, entre ellos muchos exámenes sumamente técnicos de sectores concretos, algunos de los cuales incluían observaciones comedidas sobre las innumerables formas en que Israel atrofia y ahoga la economía palestina. En particular, el Banco Mundial presenta dos veces al año amplios informes económicos al Comité Especial de Enlace para la Coordinación de la Asistencia Internacional a los Palestinos, órgano formado por Estados e instituciones (incluidos los Estados Unidos y la Unión Europea) que coordina la ayuda internacional a la Autoridad Palestina y al que el Banco Mundial presta servicios de secretaría.

⁸⁷ Hugh Lovatt, *The End of Oslo: A New European Strategy on Israel-Palestine* (Londres, European Council on Foreign Relations, 2020).

47. En el mejor de los casos, los informes del Banco Mundial describen los graves patrones de control económico y social que Israel impone en la Ribera Occidental y Gaza, incluidos los cierres estrictos, las restricciones a la libertad de circulación, la retención de impuestos y de ingresos por compensación, el crecimiento de los asentamientos, el bloqueo de Gaza, la restricción de los productos de doble uso y las limitaciones a las telecomunicaciones palestinas⁸⁸. Además, algunos de esos informes, sobre todo los publicados en la década de 2000, vinculan las numerosas limitaciones a patrones más amplios de malestar en la sociedad palestina, como el descenso de la escolarización, la inseguridad alimentaria, la depresión en escolares y la fragmentación de la cohesión social⁸⁹. En 2013, el Banco Mundial publicó uno de sus informes de mayor repercusión, centrado en la zona C (el 61 % de la Ribera Occidental, que en su totalidad está bajo control civil y de seguridad israelí y donde se encuentran todos los asentamientos). En su informe, el Banco Mundial detalló de forma convincente cómo la enajenación de este recurso territorial crítico de los palestinos estaba paralizando su economía, obstruyendo la libertad de circulación personal y comercial e imposibilitando un desarrollo independiente⁹⁰.

48. No obstante, incluso en su mejor versión, al enfoque tecnocrático del Banco Mundial los árboles le impiden ver el bosque. Los rasgos punitivos del asfixiante control israelí sobre la economía palestina no son el resultado de una política israelí desacertada que pueda cambiar sobre la base de datos empíricamente más ricos y de recomendaciones más exhaustivas por parte del Banco Mundial. Tampoco la mejora de la capacidad institucional de los palestinos alterará de forma considerable la dañina realidad sobre el terreno. Los informes hacen hincapié en los molestos síntomas de una economía y una sociedad atrapadas en una ocupación osificada, mientras ignoran la morbilidad general. Este diagnóstico erróneo es tan letal en una situación política desesperada como lo es en medicina. El término “ocupación” no figura en ninguno de los informes del Banco Mundial. Resulta aún más preocupante que en los informes del Banco Mundial sobre los “territorios palestinos” solo se haga referencia a la Ribera Occidental y Gaza; aunque hace tiempo que las Naciones Unidas designaron a Jerusalén Oriental territorio ocupado que Israel se ha anexionado ilegalmente, dicho territorio nunca se incluye en la cobertura del Banco Mundial, al parecer porque entonces la entidad tendría que “prejuizar su situación”, lo cual difícilmente puede considerarse una posición neutral⁹¹. Y el Banco Mundial no atribuye las políticas y prácticas israelíes hacia los palestinos a una estrategia de anexión *de facto* y control permanente sobre el territorio palestino, pese a las abundantes pruebas económicas y políticas de ello.

49. Las cosas no tienen por qué ser así. En comparación con la timidez del Banco Mundial, los informes bianuales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) aplican un análisis mucho más agudo y atribuyen el estrago de la economía palestina directamente a la ocupación israelí. En los últimos años, la UNCTAD ha publicado informes sustantivos sobre el costo económico

⁸⁸ Véanse, por ejemplo, Banco Mundial, “West Bank and Gaza update”, junio de 2008; y Banco Mundial, “Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee”, 27 de septiembre de 2018 y 2 de junio de 2020.

⁸⁹ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, “West Bank and Gaza update”, noviembre de 2004, noviembre de 2007 y marzo de 2008.

⁹⁰ Banco Mundial, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*, informe núm. AUS2922 (Washington D. C. 2013).

⁹¹ Banco Mundial, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, vol. 1 (Washington D. C. 1993), nota 45 y cuadro 1.1. En este informe de 1993, el Banco Mundial reconoció la importancia económica fundamental de Jerusalén Oriental para la economía palestina.

acumulado de la ocupación israelí para el pueblo palestino⁹², los obstáculos que plantea la ocupación para la explotación de los recursos de petróleo y gas natural de Palestina⁹³, la relación entre el crecimiento de los asentamientos y el aumento de la pobreza palestina (véase [TD/B/67/5](#)) y el colapso económico de Gaza tras un bloqueo hermético (véase [TD/B/EX\(68\)/4](#)). Al nombrar los fenómenos reales, los informes de la UNCTAD ofrecen una descripción más fidedigna de la realidad económica de Palestina y permiten entender más cabalmente por qué los miles de millones de ayuda internacional y la creación de capacidad institucional para los palestinos han conseguido, absurdamente, casi lo contrario de los objetivos declarados por la comunidad internacional: no un Estado en construcción, sino un territorio desgajado y preservado en formaldehído.

Cuarteto

50. El Cuarteto, que integran los Estados Unidos, la Unión Europea, las Naciones Unidas y la Federación de Rusia, se creó en 2002 con el propósito de habilitar una dimensión más plurinacional en la búsqueda de una paz duradera entre Israel y los palestinos. Se formó tras la segunda intifada palestina y el fracaso del proceso de paz de Camp David en 2000. En sus inicios, se pensó que las ventajas de una organización tan singular eran sus pocos pero influyentes miembros, su adaptabilidad e informalidad, su capacidad para tomar decisiones rápidas y la aquiescencia política tanto de Israel como de los palestinos⁹⁴.

51. Hoy el Cuarteto no es ni sombra de lo que fue. No cuenta con un enviado político de alto nivel desde la dimisión del ex Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte Tony Blair en 2015. Lleva a cabo proyectos modestos de mejora técnica y económica para los palestinos, como iniciativas en materia de agua, energía, circulación y comercio, telecomunicaciones y estado de derecho⁹⁵. Su declaración más reciente, publicada en marzo de 2021 por los enviados de los cuatro miembros (que no se reunían desde hacía más de cuatro años), fue breve y aséptica: expresaron su preocupación por la insostenible disparidad económica entre israelíes y palestinos e instaron a las partes a abstenerse de llevar a cabo acciones unilaterales⁹⁶. La estrategia publicada por el Cuarteto para 2021-2023 no menciona ni una sola vez el término “ocupación” ni hace referencia a los asentamientos y su papel destructivo, no aporta ningún análisis crítico del duro control de Israel sobre los palestinos ni ofrece explicación alguna sobre cómo pueden prosperar los proyectos de mejora económica del Cuarteto en una economía asfixiada por barreras, muros, aranceles y puestos de control y carente de acceso geográfico y comercial al mundo exterior⁹⁷.

52. El origen de la ineficacia del Cuarteto puede buscarse en dos importantes y fatídicos puntos de inflexión en sus inicios. En 2003, el Cuarteto publicó su hoja de ruta para la paz en Oriente Medio, cuyo objetivo declarado era poner fin a la ocupación y posibilitar una solución biestatal para 2005, y que se basaba en una serie pormenorizada de resultados. Aunque la hoja de ruta planteaba exigencias a ambas partes, las más importantes recaían en los palestinos (fin de la intifada, elecciones,

⁹² *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: The Impoverishment of Gaza under Blockade* (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

⁹³ *The Economic Costs of the Israeli Occupation: Unrealized Oil and Natural Gas Potential* (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

⁹⁴ Khaled Elgindy, *The Middle East Quartet: A Post-Mortem*, documento de análisis núm. 25 (Washington D. C. Brookings Institution, 2012).

⁹⁵ Oficina del Cuarteto, “Annual report: January-December 2020”, diciembre de 2020.

⁹⁶ Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio, “Statement by the Middle East Quartet envoys”, 23 de marzo de 2021.

⁹⁷ Oficina del Cuarteto, “Strategy 2021–2023”, diciembre de 2020.

nuevas instituciones, reforma del gobierno, aceptación de fronteras provisionales). Las cuestiones relativas al estatuto definitivo debían ser negociadas por las partes, pero no se hacía referencia al derecho internacional (especialmente en lo referente a los asentamientos y a la anexión de Jerusalén) ni se tenía en cuenta la enorme disparidad de poder. Aparentemente, Israel aceptó la hoja de ruta, pero los miembros del Cuarteto le permitieron formular 14 reservas, lo que socavó su viabilidad. Según la evaluación más exhaustiva del desempeño del Cuarteto, los Estados Unidos descartaron la hoja de ruta en 2005 para apoyar la retirada unilateral de Israel de Gaza, con la reticente aquiescencia de los otros tres miembros⁹⁸.

53. El segundo punto de inflexión aciago del Cuarteto fue la decisión en 2006 de boicotear al Gobierno palestino tras la elección de Hamás. Aunque se considere a Hamás una organización que ha cometido y sigue cometiendo actos execrables, es posible reconocer que las elecciones palestinas de 2006 fueron libres y justas y que el Cuarteto debilitó su autoridad y su propósito al imponer exigencias al nuevo Gobierno sin exigir del mismo modo a Israel que cumpliera sus considerables obligaciones internacionales. Algunos miembros del Cuarteto se mostraron partidarios de imponer sanciones económicas al nuevo Gobierno palestino, medida que nunca habían considerado ante las graves violaciones de Israel. Esta decisión contribuyó a la división política palestina que persiste en la actualidad. El entonces Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio y Representante Personal del Secretario General ante la Organización de Liberación de Palestina y la Autoridad Palestina señaló posteriormente que esta postura después de las elecciones “transformó efectivamente al Cuarteto, que pasó de ser un grupo de cuatro que promovía la negociación guiado por [la hoja de ruta] a un órgano que no hacía más que imponer sanciones al gobierno libremente elegido de un pueblo ocupado, además de establecer requisitos inalcanzables para el diálogo”⁹⁹.

54. Una lección primordial que se desprende de las dificultades del Cuarteto es que, al aceptar los otros tres miembros el dominio estadounidense, en estas circunstancias, las posturas del Cuarteto reflejan con frecuencia el mínimo común denominador: la postura de los Estados Unidos. De ahí la ocurrencia “el Cuarteto *sans trois*”¹⁰⁰. Dada la extraordinaria relación política, diplomática y militar entre los Estados Unidos e Israel, el resultado fue que el derecho internacional no tuvo cabida en las políticas del Cuarteto, los Estados Unidos asumieron de forma exclusiva la vigilancia del cumplimiento de la hoja de ruta por parte de Israel, y el Cuarteto rara vez adoptó posturas críticas con el papel de Israel como ocupante codicioso, lo que en alguna ocasión quizá habría permitido salvar la solución biestatal, que se desvanecía¹⁰¹. Este desequilibrio no solo ha mermado gravemente cualquier posible eficacia del Cuarteto, sino que ha empañado la imagen y el papel de las Naciones Unidas, cuya principal responsabilidad es defender el derecho internacional y sus propias resoluciones.

IV. Conclusión y recomendaciones

55. La comunidad internacional tiene una importante responsabilidad en la persistencia de la ocupación israelí de Palestina y en que no se haya logrado una paz justa y duradera en la región. La ocupación está más arraigada que nunca. Las condiciones de vida de los palestinos, y más aún su futuro político, se han vuelto todavía más precarios. No se ha puesto casi ningún freno al desafío de

⁹⁸ Elgindy, *The Middle East Quartet*.

⁹⁹ Álvaro de Soto, “End of Mission Report” (2007).

¹⁰⁰ Patrick Müller, “Informal security governance and the Middle East Quartet”, *International Peacekeeping*, vol. 21, núm. 4 (agosto de 2014).

¹⁰¹ De Soto, “End of Mission Report”.

Israel. El proceso de paz está moribundo, si no comatoso, y no se plantea seriamente la posibilidad de reanimarlo. En esta era poscolonial, en la tercera década del siglo XXI, el mundo está tolerando lo intolerable: la imposición de una realidad colonial en Palestina. Todo esto favorece al ocupante adquisitivo. Todo esto atenta contra los derechos de los subyugados, a quienes se debe desde hace tiempo la restitución.

56. En función de los cinco criterios que se proponen en el presente informe, ninguno de los cuatro agentes internacionales, todos ellos con influencia en la ocupación israelí de Palestina, se acerca a incorporar lo necesario para sentar nuevas bases viables de cara a un auténtico establecimiento de la paz en Oriente Medio. No obstante, la puerta sigue abierta. Los Estados Unidos pueden cumplir su promesa de defender los derechos humanos en todas partes¹⁰². La Unión Europea puede hacer gala de valor diplomático y trazar un rumbo independiente anclado en un enfoque basado en los derechos¹⁰³. El Banco Mundial puede observar la realidad económica de la ocupación desde la perspectiva de los derechos humanos, que dará lugar a recomendaciones mucho mejores en materia de políticas. Y el Cuarteto puede aumentar su repercusión insistiendo en el marco internacional establecido para la paz con justicia en Oriente Medio.

57. Debería resultar evidente que el manual de la realpolitik para el proceso de paz en Oriente Medio ha superado con creces su fecha de caducidad. Más de lo mismo no funciona ni funcionará. En el nuevo manual diplomático, los derechos y la legalidad han de ser elementos fundamentales. Si bien estas son condiciones necesarias, por sí solas son insuficientes. También es indispensable una diplomacia imaginativa y valiente, y la voluntad de plantearse con sinceridad por qué esta ocupación que dura cinco decenios se ha convertido en algo indistinguible de la anexión y el *apartheid*. Todos esos elementos, junto con la aplicación internacional de la obligación de rendir cuentas, podrían permitir finalmente a palestinos e israelíes disfrutar juntos de la prosperidad de un futuro compartido.

58. El Relator Especial recomienda que el Gobierno de Israel cumpla plenamente sus obligaciones en virtud del derecho internacional y ponga fin a la ocupación del territorio palestino definitivamente con la debida rapidez.

59. El Relator Especial recomienda a la comunidad internacional, incluidos los agentes internacionales que están profundamente involucrados en la supervisión de la ocupación, que:

- a) Elabore una lista exhaustiva de medidas de rendición de cuentas para aplicarlas a Israel hasta que cumpla con todas las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y acepte las directrices internacionales respecto a la administración y el fin de la ocupación;
- b) Apoye plenamente la labor de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional con respecto a su investigación de la situación en Palestina;
- c) Adopte los cinco criterios expuestos en el presente informe para orientar su futura labor de supervisión de la cuestión de Palestina en todos sus aspectos.

¹⁰² Agence France-Presse en Washington D. C. “Antony Blinken says the US will ‘stand up for human rights everywhere’”, *The Guardian*, 30 de marzo de 2021.

¹⁰³ Lovatt, *The End of Oslo*.