



Asamblea General

Distr. general
14 de agosto de 2018
Español
Original: inglés

Décimo período extraordinario de sesiones de emergencia

Tema 5 del programa

Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental Ocupada y el resto del Territorio Palestino Ocupado

Protección de la población civil palestina

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución ES-10/20 de la Asamblea General, en la que la Asamblea solicitaba al Secretario General que examinase la situación en el Territorio Palestino Ocupado y presentase un informe por escrito que contuviera, entre otras cosas, sus propuestas sobre las maneras y los medios de garantizar la seguridad, la protección y el bienestar de la población civil palestina que vivía bajo ocupación israelí y, en particular, recomendaciones sobre un mecanismo de protección internacional. El informe contiene una evaluación de la situación actual en el Territorio Palestino Ocupado, así como un examen de los esfuerzos desplegados para ayudar a los palestinos, y una evaluación de opciones de protección para los palestinos.



I. Contexto

1. La protección de la población civil palestina bajo la ocupación israelí ha sido una preocupación de la comunidad internacional durante mucho tiempo. La Asamblea General ha aprobado varias resoluciones relativas a esta cuestión, en particular la resolución 43/21, de 3 de noviembre de 1988, la resolución 44/2, de 6 de octubre de 1989, la resolución 45/69, de 6 de diciembre de 1990, la resolución 46/76, de 11 de diciembre de 1991, y la resolución 47/64 E, de 11 de diciembre de 1992. Tras el estallido de la primera intifada, el Consejo de Seguridad aprobó una serie de resoluciones sobre la cuestión, que incluyen la resolución 605 (1987), de 22 de diciembre de 1987, la resolución 904 (1994), de 18 de marzo de 1994, y la resolución 1073 (1996), de 28 de septiembre de 1996. En cumplimiento de la resolución 605 (1987) del Consejo, el Secretario General publicó un informe sobre los medios y arbitrios para garantizar la seguridad y protección de la población palestina bajo la ocupación israelí (S/19443), frecuentemente llamado informe Goulding, en honor a su autor principal. En 2015, el Secretario General distribuyó al Consejo de Seguridad una reseña de los precedentes históricos de los regímenes concebidos para ofrecer diversas formas de protección a distintas zonas de territorio y sus habitantes (S/2015/809). Ambos documentos siguen siendo pertinentes para los Estados Miembros al considerar las posibles opciones para garantizar la seguridad, la protección y el bienestar de la población civil palestina bajo la ocupación israelí.

2. Como se señala en el informe Goulding, la mejor manera de garantizar la seguridad y la protección de la población civil palestina es la negociación de un arreglo amplio, justo y duradero del conflicto árabe-israelí. En el informe se indican cuatro tipos posibles de disposiciones de protección que siguen siendo aplicables: la protección física, por ejemplo, mediante la provisión de fuerzas armadas; la protección jurídica, mediante el recurso por un organismo externo, por ejemplo, las Naciones Unidas o el Comité Internacional de la Cruz Roja u otros, a las autoridades de seguridad, judiciales y políticas a fin de asegurar el trato justo de una persona o grupo de personas; la asistencia general, mediante la intervención de un organismo externo para ayudar a personas o grupos a sobrellevar la vida bajo la ocupación; y la protección en virtud de la publicidad, mediante la presencia y la atención de los medios de comunicación internacionales.

3. En lo que respecta a la protección jurídica, mediante la asistencia general y en virtud de la publicidad, las Naciones Unidas ya llevan a cabo una amplia variedad de actividades destinadas a “garantizar la seguridad, la protección y el bienestar de la población civil palestina” (véanse las partes III y IV del presente informe). Entre las opciones para mejorar las actividades o mecanismos de protección internacional que se examinan en el presente informe figuran las siguientes:

a) Una presencia más sólida de las Naciones Unidas sobre el terreno: podrían desplegarse más funcionarios de derechos humanos, coordinación y asuntos políticos para mejorar el seguimiento y el análisis de la situación y la presentación de informes al respecto, coordinar las actividades de las Naciones Unidas, fortalecer sus capacidades preventivas, aumentar su visibilidad y demostrar la concentración de la comunidad internacional en la protección de los civiles palestinos bajo la ocupación israelí y su compromiso al respecto;

b) Recursos adicionales y mejor acceso humanitario para asegurar el bienestar de la población civil: la expansión de la actual asistencia programática, humanitaria y de desarrollo de las Naciones Unidas podría utilizarse para responder a las necesidades de los civiles palestinos bajo la ocupación israelí y fortalecer las instituciones palestinas más eficazmente;

c) Observadores civiles especializados: podría establecerse una misión de observación civil (desplegada por las Naciones Unidas o terceros) con el mandato específico de informar sobre cuestiones de protección y bienestar y proporcionar servicios de mediación en el plano local. Esto sería particularmente pertinente en zonas sensibles como los puestos de control, la valla de Gaza y las zonas cercanas a los asentamientos;

d) Protección física: si se les da un mandato apropiado, las Naciones Unidas podrían desplegar fuerzas armadas militares o de policía con fines disuasorios y, en caso necesario, garantizar la seguridad de la población civil. Otra posibilidad, en lugar de establecer una misión específica de las Naciones Unidas, sería que grupos de Estados Miembros con ideas afines, operando bajo un mandato de las Naciones Unidas, proporcionarían protección física.

4. Para que cada una de estas opciones fuera viable, sería necesaria la cooperación de las partes, un cese sostenido de las hostilidades y recursos adicionales. Además, para la opción de protección física se requeriría un mandato de las Naciones Unidas, al igual que para la misión de observadores civiles si adoptara la forma de una misión de las Naciones Unidas.

II. Introducción

5. Periódicamente se proporciona a los órganos de las Naciones Unidas información sobre la situación política, de seguridad y socioeconómica en el Territorio Palestino Ocupado, en particular mediante sesiones informativas mensuales del Consejo de Seguridad sobre la situación en el Oriente Medio, la presentación de informes sobre la aplicación de la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad, informes anuales de la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio al Comité Especial de Enlace para la Coordinación de la Asistencia Internacional a los Palestinos, y los informes pertinentes del Secretario General a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los que se pone de relieve la situación de los derechos humanos y las prácticas israelíes conexas en el Territorio Palestino Ocupado.

6. Como se observa en el informe del Cuarteto del Oriente Medio de 2016, las tendencias negativas tales como con la actividad relacionada con los asentamientos, la violencia y la incitación, y la falta de unidad palestina y el fortalecimiento de la militancia en Gaza, ponen en peligro la viabilidad de la solución biestatal. El Cuarteto y el Consejo de Seguridad han puesto de relieve la urgente necesidad de estabilizar la situación e invertir esas tendencias, y de crear las condiciones para que se reanuden negociaciones sustanciales sobre la base de la solución biestatal, de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, el derecho internacional y los acuerdos anteriores.

7. La expansión de los asentamientos es incesante y constituye una violación flagrante del derecho internacional. La expansión y construcción de asentamientos, los esfuerzos por legalizar los puestos de avanzada de los asentamientos con arreglo al derecho israelí, las designaciones de tierras de la Zona C para uso exclusivo de Israel como, entre otras cosas, zonas militares cerradas, la demolición de propiedades palestinas, la prevención del desarrollo palestino y la violencia por parte de los colonos, son grandes obstáculos para la paz. Por otra parte, actos jurídicos y legislativos recientes en Israel podrían cambiar normas y prácticas de larga data, permitiendo, en determinadas circunstancias, utilizar tierras palestinas de propiedad privada con fines de asentamiento.

8. La violencia contra los civiles, los ataques terroristas, la concentración de militantes y sus actividades en Gaza, así como la falta de rendición de cuentas, se suman al ciclo de violencia y constituyen un grave obstáculo para la paz. Los continuos cierres impuestos a Gaza agravan una situación humanitaria ya de por sí calamitosa. El lanzamiento indiscriminado de cohetes, morteros y artefactos incendiarios desde Gaza hacia Israel por parte de Hamas y otros militantes palestinos, así como la excavación de túneles que cruzan hacia Israel, amenazan la vida de palestinos e israelíes por igual. El elevado número de palestinos, incluidos niños, que fueron muertos en las protestas contra la valla de Gaza desde el 30 de marzo de 2018 refleja una tendencia alarmante del uso de fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad israelíes contra personas que pueden no representar una amenaza de muerte inminente o lesiones graves para los demás. Los incidentes denunciados de uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas del orden israelíes también han sido motivo de preocupación desde hace mucho tiempo en la Ribera Occidental. La detención de niños palestinos por Israel sigue siendo motivo de especial preocupación. La incitación, la retórica provocadora y la glorificación de los atentados terroristas perpetrados por facciones palestinas perpetúan el conflicto, generan desconfianza y reducen la esperanza de que se entable un diálogo constructivo.

9. En Gaza, además de los cierres impuestos, 2 millones de palestinos viven bajo el régimen de Hamas y su sistema jurídico y administrativo cada vez más diferenciado. Hasta la fecha, Fatah y Hamas no han demostrado la determinación necesaria para promover la reconciliación, lo que ha exacerbado la grave situación humanitaria y económica y socava la estabilidad. Hamas y otros grupos de militantes han utilizado a civiles para encubrir actividades de militantes, practicado ejecuciones extrajudiciales y aplicado la pena de muerte en contravención de las obligaciones jurídicas palestinas e internacionales.

10. Las políticas y medidas relacionadas con la prolongada ocupación militar por Israel y las medidas de seguridad que ha aplicado han repercutido gravemente en la vida de los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado, entre otras cosas, su capacidad para viajar, estudiar, comerciar y recibir servicios básicos. Los acuerdos entre las partes y las medidas unilaterales de los últimos decenios han creado una realidad en la que todos los palestinos que viven en el Territorio Palestino Ocupado están sujetos a autoridades y marcos jurídicos diferentes. En las zonas A y B, donde reside alrededor del 90% de la población palestina de la Ribera Occidental, la Autoridad Palestina ejerce un control considerable en materia de gobernanza, asuntos civiles y seguridad civil. Sin embargo, los palestinos de la zona C de la Ribera Occidental viven bajo el pleno control de las autoridades militares israelíes, y en Jerusalén Oriental bajo las leyes e instituciones civiles israelíes.

11. La reducción del espacio para las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos sigue siendo motivo de preocupación. Ha habido incidentes en los que la Autoridad Palestina y Hamas han adoptado medidas que han dado lugar a limitaciones de la libertad de expresión y, en algunos casos, a detenciones arbitrarias y a la represión violenta de las protestas. Israel ha impuesto nuevas restricciones y requisitos que podrían afectar a las organizaciones israelíes de derechos humanos, incluidas algunas que defienden a los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado o les prestan asistencia humanitaria o jurídica directa. Las autoridades israelíes también han detenido a palestinos o restringido su circulación por ejercer su derecho a la libertad de expresión.

III. Iniciativas en marcha de las Naciones Unidas para la protección de los palestinos

12. El despliegue de las Naciones Unidas en el Territorio Palestino Ocupado incluye la Oficina del Coordinador Especial para el Proceso de Paz del Oriente Medio y 19 fondos, programas y organismos especializados, residentes y 4 no residentes, que emplean en total a unos 800 funcionarios, además del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Juntos llevan a cabo actividades destinadas a proteger a los palestinos en forma de diplomacia; apoyo al Estado palestino y creación de instituciones; prestación y coordinación de ayuda humanitaria; seguimiento, presentación de informes y promoción, y asistencia programática de otro tipo.

A. Actividades diplomáticas y diplomacia preventiva

13. El Coordinador Especial para el Proceso de Paz del Oriente Medio representa al Secretario General en las deliberaciones con las partes y la comunidad internacional sobre todas las cuestiones relacionadas con el apoyo de las Naciones Unidas al proceso de paz, incluido el Cuarteto. El Coordinador Especial realiza periódicamente gestiones de diplomacia preventiva encaminadas a reducir las tensiones, prevenir escaladas de violencia y mediar entre todas las partes. Las actividades diplomáticas comprenden deliberaciones intensivas al más alto nivel con autoridades israelíes y palestinas, así como con agentes regionales e internacionales clave. El Coordinador Especial también se relaciona activamente con líderes religiosos y grupos de la sociedad civil para contrarrestar la radicalización y el extremismo violento. Además, el Coordinador Especial apoya la reconciliación entre los palestinos, con el objetivo de devolver a Gaza al pleno control del Gobierno del Estado de Palestina, sobre la base de los principios de la Organización de Liberación de Palestina y el Cuarteto.

B. Apoyo al Estado palestino y al desarrollo institucional

14. En su calidad de Representante Personal del Secretario General ante la Organización de Liberación de Palestina y la Autoridad Palestina, el Coordinador Especial apoya la labor del equipo de las Naciones Unidas en el país para fortalecer las instituciones palestinas. Durante 11 años de división política entre la Ribera Occidental y Gaza y el ciclo de violencia entre Israel y Hamas, las Naciones Unidas se han esforzado por mitigar la pesada carga económica y humanitaria para los palestinos y para el proyecto nacional palestino.

C. Coordinación de la ayuda humanitaria

15. Un pilar fundamental del mandato de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios es coordinar una acción humanitaria eficaz y basada en principios en asociación con agentes nacionales e internacionales. Así pues, la Oficina es responsable de reunir a los agentes humanitarios para garantizar una respuesta coherente a las emergencias con el objetivo de ayudar a los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado cuando más necesitan socorro o protección. La aplicación de las políticas del equipo humanitario de las Naciones Unidas en el país está bajo la coordinación del grupo de coordinación entre grupos temáticos dirigido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Muchas de las respuestas de los diferentes grupos temáticos están dirigidas a resolver cuestiones relacionadas con la protección.

16. Si bien las consideraciones relativas a la protección están integradas en todo el sistema, el grupo de protección, coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), desempeña un papel fundamental en la coordinación de algunas respuestas específicas de las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y de otras organizaciones destinadas a prevenir, evitar o mitigar los riesgos de protección derivados de la ocupación, la violencia y las violaciones de los derechos humanos. Esas intervenciones incluyen: el seguimiento y la documentación de las violaciones; la promoción basada en los derechos con los garantes de derechos; el despliegue de una presencia de protección para las comunidades en situación de riesgo, y la prestación de apoyo jurídico y psicosocial.

17. Además de promover la coordinación entre el Gobierno del Estado de Palestina, las Naciones Unidas, la comunidad internacional y el Gobierno de Israel para la prestación de asistencia en el Territorio Palestino Ocupado, la Oficina del Coordinador Especial para el Proceso de Paz del Oriente Medio también ha desempeñado un papel fundamental en la facilitación de la labor del Mecanismo de Reconstrucción de Gaza después de las hostilidades de 2014.

D. Seguimiento, presentación de informes y promoción

18. La labor constante del ACNUDH y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en el seguimiento de la situación de los derechos humanos y la presentación de informes al respecto constituye un recurso detallado y amplio para la acción de los Estados Miembros y permite a las Naciones Unidas plantear problemas de protección en tiempo real a las autoridades israelíes y palestinas sobre el terreno. Los funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas desplegados por la OACDH en el Territorio Palestino Ocupado hacen un seguimiento de la situación y registran los testimonios de las víctimas, sus familias y las comunidades que corren el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos, asisten a las audiencias judiciales y, en ocasiones, hacen un seguimiento de los enfrentamientos y las manifestaciones. El mandato del ACNUDH también incluye el seguimiento de las violaciones de los derechos humanos por la Autoridad Palestina y las autoridades de facto en Gaza, prestando especial atención a la detención, el juicio imparcial, el uso de la fuerza, la libertad de expresión y de reunión, la aplicación de la pena de muerte y las violaciones relacionadas con el género. La labor del ACNUDH se ve reforzada por la presentación de informes de los Relatores Especiales y de varias comisiones de investigación a raíz de casos graves de escalada de la violencia y daños a la población civil. La labor de seguimiento y análisis se incorpora en los cinco informes que debe presentar anualmente a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos.

19. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, con el apoyo de sus asociados, recopila datos que abarcan diversos indicadores relacionados con la protección, proporciona análisis y publica una serie de informes especiales y hojas informativas sobre cuestiones clave de protección que han sido ampliamente difundidos y citados. La Oficina colabora con todos los garantes de derechos pertinentes en materia de acceso y protección y coordina la labor de promoción del equipo humanitario en el país, cuyo objetivo es garantizar la protección de las personas necesitadas y la prestación oportuna de asistencia, así como aumentar el respeto del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

20. El OOPS se relaciona con distintos agentes políticos para crear conciencia de la situación de los refugiados palestinos en todo el Oriente Medio, en ausencia de una solución justa y duradera a su difícil situación que se ajuste a las resoluciones de la Asamblea General. A través de su personal sobre el terreno, el OOPS hace un

seguimiento de la protección de los refugiados palestinos y lleva a cabo actividades de promoción tanto públicas como privadas para sensibilizar a diversos agentes sobre las amenazas a la protección. El Organismo también colabora con los garantes de derechos pertinentes con miras a prevenir las violaciones de los derechos de los refugiados palestinos con arreglo al derecho internacional. Cuando ocurren esas violaciones, pide que se rindan cuentas y se tomen medidas correctivas, en particular cooperando con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

21. El seguimiento sobre el terreno que llevan a cabo las Naciones Unidas complementa el de las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales con actividades y personal específicamente dedicados a la protección. Además, la labor de promoción del ACNUDH tiene por objeto llamar la atención sobre las preocupaciones en materia de derechos humanos, en particular las violaciones de los derechos de las personas y las tendencias de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a fin de aumentar la protección y la rendición de cuentas.

22. Un gran número de organizaciones no gubernamentales palestinas, internacionales e israelíes hacen un seguimiento de la situación y proporcionan alertas, datos y análisis en tiempo real sobre las amenazas a los civiles palestinos y sus derechos humanos, y realizan actividades de promoción pública y jurídica para su protección. Esta red de organizaciones no gubernamentales es parte integrante de las iniciativas internacionales de protección, y gran parte de sus actividades están patrocinadas por miembros de la comunidad internacional.

E. Asistencia programática

23. En el informe del Secretario General sobre la asistencia al pueblo palestino (A/73/84-E/2018/72) figura una evaluación reciente de la asistencia prestada por las Naciones Unidas a personas y comunidades palestinas en todas las zonas geográficas del Territorio Palestino Ocupado.

24. Las necesidades del pueblo palestino y la respuesta prevista de las Naciones Unidas se reflejan en varios documentos estratégicos complementarios. Con arreglo al Plan de Respuesta Humanitaria 2018-2020, se solicitaron 539,7 millones de dólares para 2018 con el fin de proporcionar acceso a servicios básicos y prestar asistencia a 1,9 millones de palestinos vulnerables. A fines de julio de 2018, el Plan había recibido el 24,5% de los recursos que necesita, y el grupo temático de protección apenas el 29%¹. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2018-2022 presenta la respuesta estratégica de las Naciones Unidas a las prioridades de desarrollo de Palestina que figuran en la Agenda de Políticas Nacionales 2017-2022, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

25. De conformidad con su mandato, el OOPS salvaguarda y promueve los derechos de los refugiados palestinos mediante sus programas, prestando servicios directamente en las esferas de la educación, la salud, el socorro, los servicios sociales, la microfinanciación, y el mejoramiento de la infraestructura y los campamentos. En 2017 y 2018, en el marco de su programa de emergencia, el Organismo prestó apoyo alimentario a más de un millón de refugiados en situación de inseguridad alimentaria, la mayoría en la Franja de Gaza. El OOPS también se ocupa de la vulnerabilidad y de las amenazas externas a la protección mediante programas de protección específicos,

¹ Servicio de Seguimiento Financiero, Sistema de Seguimiento Financiero de la Actividad Humanitaria. Disponible en fts.unocha.org/appeals/633/summary, consultado el 26 de julio de 2018.

incluidos programas para potenciar y promover la resiliencia de los refugiados palestinos.

26. Las Naciones Unidas coordinan y prestan asistencia humanitaria en las esferas de la protección, la vivienda, la seguridad alimentaria, el agua y el saneamiento, la salud, la nutrición y la educación, prestando especial atención a las personas y las comunidades de la Franja de Gaza. En junio de 2018, se habían suministrado 950.000 litros de combustible por mes, destinados a 200-250 instalaciones críticas. En Gaza, las Naciones Unidas han despejado los sitios de bombardeo aéreo y apoyan la remoción segura de los restos explosivos de guerra. En la Ribera Occidental, han prestado apoyo agrícola de emergencia mediante el restablecimiento del acceso al agua para los hogares de agricultores, el suministro de piensos para animales y el apoyo en especie a las comunidades agrícolas y ganaderas en peligro de desplazamiento.

27. También se sigue prestando asistencia para el desarrollo en todo el Territorio Palestino Ocupado en las esferas de la educación, la salud, el agua y el saneamiento, el empleo, la protección social selectiva, la seguridad alimentaria y la agricultura, el medio ambiente, la vivienda y el desarrollo urbano, el estado de derecho, la gobernanza y los derechos humanos, con especial atención a los grupos más vulnerables. Se ha prestado especial atención a la juventud, las mujeres y los niños, y se ha prestado asistencia selectiva centrada en la eliminación de la violencia por razón de género y la respuesta a ella, el fomento de la capacidad en la administración de la justicia de menores y el empoderamiento de la juventud mediante la capacitación técnica.

28. Los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas que operan en el Territorio Palestino Ocupado prestan asistencia técnica a las instituciones palestinas y desarrollan su capacidad de conformidad con su mandato, con el objetivo de fortalecer la capacidad de las instituciones palestinas para servir y proteger al pueblo palestino. Las oportunidades de empleo para los trabajadores palestinos han aumentado gracias a los programas de las Naciones Unidas de creación de empleo y desarrollo empresarial y sus cursos de capacitación en materia de gestión.

29. Los mecanismos humanitarios implementados por organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales en Gaza, están bien establecidos y son eficientes, pero carecen de los recursos necesarios. Al mismo tiempo, las reducciones de la financiación impulsadas por los donantes para el OOPS y la respuesta humanitaria, sumadas a las medidas impuestas por la Autoridad Palestina, incluidos recortes salariales que afectan a por lo menos 20.000 personas en Gaza, han creado un entorno socioeconómico cada vez más complicado y desesperado. En respuesta a ello, las Naciones Unidas han adoptado medidas para definir proyectos de efecto rápido, mejorar la capacidad de ejecución de proyectos y fortalecer la coordinación con la Autoridad Palestina, Israel y Egipto. Esas iniciativas tienen tres objetivos generales: reducir el riesgo de un conflicto militar con posibles consecuencias regionales; apoyar las gestiones emprendidas por Egipto para lograr la reconciliación entre los palestinos a fin de empoderar plenamente al Gobierno del Estado de Palestina para que asuma sus responsabilidades en Gaza; y aliviar algunas de las causas subyacentes de las necesidades humanitarias mediante la ejecución de proyectos que creen puestos de trabajo, mejoren las redes de abastecimiento de agua y electricidad y apoyen la prestación de servicios de salud.

F. Protección jurídica

30. En el informe Goulding, el Secretario General llegó a la conclusión de que la manera más eficaz de garantizar la protección de la población civil sería que Israel aplicara cabalmente las disposiciones del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra). A tal fin, recomendó que el Consejo de Seguridad considerara la posibilidad de hacer un llamamiento solemne a todas las Altas Partes Contratantes en el Cuarto Convenio de Ginebra que mantenían relaciones diplomáticas con Israel, señalando a su atención la obligación, en virtud del artículo 1 del Convenio, de “hacer respetar el presente Convenio en toda circunstancia”. Posteriormente, en su resolución [681 \(1990\)](#), de 20 de diciembre de 1990, el Consejo exhortó a las Altas Partes Contratantes a que se asegurasen de que Israel acatará las obligaciones que le incumbían con arreglo al Convenio, de conformidad con su artículo 1.

31. Con ese mismo fin, el Secretario General sugirió posteriormente en su informe de 31 de octubre de 1990 ([S/21919](#)) que el Consejo de Seguridad podría tal vez convocar una reunión de las Altas Partes Contratantes para examinar las medidas que pudieran adoptar en virtud del Convenio a fin de asegurar que Israel respetara el Convenio. El Consejo, en su resolución [681 \(1990\)](#), pidió al Secretario General que, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, siguiera estudiando la posibilidad de convocar una reunión de las Altas Partes Contratantes e invitara a las Partes a presentar sus opiniones sobre esa propuesta.

32. Posteriormente, la Asamblea General llevó a la práctica la idea y, en una serie de resoluciones aprobadas entre 1997 y 1999, que culminaron en su resolución [ES-10/6](#), de 9 de febrero de 1999, recomendó que las Altas Partes Contratantes convocaran una conferencia sobre medidas para aplicar el Convenio en el Territorio Palestino Ocupado y aseguraran el respeto del Convenio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1. En 1999 se celebró una conferencia, en la que los participantes reafirmaron la aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra al Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y se reiteró la necesidad de garantizar el pleno respeto de sus disposiciones en ese Territorio. En 2001, la conferencia volvió a reunirse y los participantes pidieron a la Potencia ocupante que respetara plena y efectivamente el Convenio de Ginebra en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y se abstuviera de violar el Convenio. En diciembre de 2014 se celebró una segunda conferencia, en la que los participantes reiteraron el mismo llamamiento. Si bien el Gobierno de Israel ha cuestionado sistemáticamente la aplicabilidad *de jure* del Cuarto Convenio de Ginebra al Territorio Palestino Ocupado, desde 1967 ha aplicado voluntariamente las disposiciones humanitarias del Convenio en el Territorio, con la excepción de Jerusalén Oriental, donde aplica la legislación israelí.

33. El marco de derechos humanos de las Naciones Unidas tiene por objetivo mejorar la protección jurídica, la seguridad y el bienestar de la población civil palestina bajo la ocupación israelí, lo que abarca desde la colaboración con todos los garantes de los derechos respecto de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional hasta las actividades operacionales sobre el terreno. Los órganos establecidos en virtud de tratados internacionales de derechos humanos proporcionan asesoramiento a Israel, sobre la base de sus obligaciones como Potencia ocupante, y a la Autoridad Palestina, acerca de sus respectivas obligaciones para con la población palestina, y destacan públicamente las preocupaciones sobre posibles violaciones. La mayoría de los órganos de tratados también ofrecen a otros Estados un foro en el que pueden presentar denuncias de incumplimiento.

34. Durante las tres últimas décadas, la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado ha sido objeto de examen en todos los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas encargados de velar por el respeto del derecho internacional de los derechos humanos, así como en la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional.

35. Los informes y las decisiones del Consejo de Derechos Humanos han incluido amplias recomendaciones, que van desde exhortar a Israel y a la Autoridad Palestina a respetar y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, hasta recomendar al Consejo de Seguridad que, si no se adoptan determinadas medidas, remita la situación en Gaza al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Uno de los temas del programa (tema 7) del Consejo de Derechos Humanos está dedicado a la situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados, que se examina en tres períodos ordinarios de sesiones anuales y, de ser necesario, en los períodos extraordinarios de sesiones. También examina la situación en el contexto del examen periódico universal. El Consejo de Derechos Humanos seguirá sirviendo de foro para señalar las cuestiones relativas a la protección a la atención de los órganos intergubernamentales e instarlos a tomar medidas al respecto, en particular mediante las recomendaciones que figuran en las resoluciones aprobadas por el Consejo. Los procedimientos especiales independientes del Consejo, incluido el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, proporcionan análisis independientes de expertos de la situación de los derechos humanos y pueden formular propuestas públicas que incluyan medidas para proteger a la población palestina. El Consejo también ha establecido comisiones de investigación para investigar las presuntas violaciones y aportar análisis, conclusiones y recomendaciones sobre la rendición de cuentas en relación con violaciones del derecho internacional de derechos humanos y del derecho humanitario.

36. Israel se ha negado sistemáticamente a cooperar con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967. Asimismo, se ha negado a permitir el acceso de sucesivas comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos establecidas por el Consejo, y a cooperar con ellas, aduciendo que esos mecanismos están sesgados contra Israel y han sido politizados por sus adversarios. Citando los mismos motivos, Israel también se ha negado a participar en los debates del Consejo de Derechos Humanos en relación con el tema 7. Con respecto a los órganos de tratados, Israel ha adoptado la posición de que sus obligaciones en materia de derechos humanos en virtud de los convenios de derechos humanos de las Naciones Unidas no se aplican al Territorio Palestino Ocupado. Todos los órganos de tratados han rechazado esa posición, como también lo ha hecho la Corte Internacional de Justicia que, en su opinión consultiva de 2004², confirmó la aplicabilidad extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos contraídas por Israel al Territorio Palestino Ocupado. La opinión consultiva de la Corte y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad también confirman la aplicabilidad *de jure* del Cuarto Convenio de Ginebra al Territorio Palestino Ocupado.

37. El 1 de enero de 2015, el Gobierno del Estado de Palestina depositó una declaración con arreglo al artículo 12 (3) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en la que consentía en que Corte ejerciera su competencia respecto de los delitos presuntamente cometidos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, a partir del 13 de junio de 2014. El 2 de enero de 2015, el Gobierno del Estado de Palestina se adhirió al Estatuto de Roma mediante el depósito de su

² *Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el Territorio Palestino Ocupado*, opinión consultiva, I.C.J. Reports 2004, pág. 136.

instrumento de adhesión en poder del Secretario General. El Estatuto de Roma entró en vigor para el Estado de Palestina el 1 de abril de 2015.

38. El 16 de enero de 2015, el Fiscal de la Corte Penal Internacional anunció la apertura de un examen preliminar de la situación en Palestina a fin de determinar si se cumplían los criterios del Estatuto de Roma para abrir una investigación. Ese examen preliminar todavía está en curso. El 22 de mayo de 2018, el Fiscal recibió una remisión del Estado de Palestina sobre la situación en Palestina desde el 13 de junio de 2014, sin fecha de terminación. Esa remisión se entiende sin perjuicio del examen preliminar en curso de la Fiscalía.

39. Las medidas que anteceden reflejan la labor que las Naciones Unidas ya están llevando a cabo para velar por la protección de los civiles palestinos; sin embargo, estas no son suficientes para abordar las preocupaciones relativas a la protección de la población civil palestina bajo la ocupación israelí, expresadas en la resolución de la Asamblea General [ES-10/20](#).

IV. Otras opciones de protección

40. En esta sección se presentan una descripción y un análisis de otras posibles opciones de protección que los Estados Miembros tal vez deseen considerar como un mecanismo de protección internacional, como solicita la Asamblea General en su resolución [ES-10/20](#).

Recursos adicionales

41. A fin de facilitar una presencia internacional reforzada y más visible, será fundamental que se aporten recursos adicionales, tanto humanos como financieros. Sin embargo, las operaciones de asistencia y protección de las Naciones Unidas para la población palestina en el Territorio Palestino Ocupado ya están enfrentando una grave escasez de fondos. Como ya se ha señalado, solo se ha proporcionado una cuarta parte de los fondos necesarios para el plan de respuesta humanitaria 2018-2020. Además, los donantes no han cumplido cabalmente las promesas de contribuciones que hicieron en 2014 para la reconstrucción de Gaza. La asistencia de emergencia para Gaza también está constantemente en riesgo de quedarse sin los recursos suficientes para atender las necesidades. La Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio está dirigiendo una iniciativa de recaudación de fondos para mejorar de la capacidad de la Organización para ejecutar proyectos en Gaza, así como para los proyectos mismos, en particular los relacionados con infraestructuras vitales de abastecimiento de agua y electricidad.

42. Es especialmente preocupante el déficit presupuestario sin precedentes que experimenta el OOPS. El Organismo ha tenido que empezar por hacer recortes dolorosos en la asistencia de emergencia que presta en el Territorio Palestino Ocupado, lo que ha incluido el despido o la reducción de la jornada de trabajo de una pequeña parte de su fuerza de trabajo en el mes de julio. En Gaza, la labor del OOPS se ha visto gravemente afectada tras el anuncio de esas medidas. Los servicios básicos del OOPS, incluidos los servicios educativos que presta a unos 300.000 niños en el Territorio Palestino Ocupado, se encuentran en situación de riesgo. Cualquier interrupción de los servicios encomendados al Organismo causaría dificultades a los ya vulnerables refugiados de Palestina y podría dar lugar a una mayor inestabilidad en la región del Oriente Medio.

Observadores civiles

43. Si bien la protección mediante la presencia de observadores no armados (ya sea civiles o de policía o civil, y desplegados por las Naciones Unidas o una tercera parte) no implica la protección física mediante el uso potencial o efectivo de la fuerza armada, esta es otra opción que hay que tener en cuenta. Esta presencia podría desplegarse en los casos en que se detectaran lagunas en los mecanismos existentes de vigilancia y denuncia, siempre que la situación sobre el terreno lo permitiera. Cabe señalar que, en el pasado, esos mecanismos han sido desplegados por grupos de Estados Miembros de ideas afines. Una misión de observadores normalmente se desplegaría para supervisar un alto el fuego verificable u otro acuerdo, como parte de un marco de transición aceptado por todas las partes pertinentes. Si esa misión adoptara la forma de una misión de las Naciones Unidas, se requeriría un mandato de las Naciones Unidas.

44. El despliegue de una misión de observadores requeriría el consentimiento y la cooperación de las partes interesadas. Ese consentimiento y esa cooperación quedaron demostrados en el caso de la Presencia Internacional Temporal en Hebrón, cuyo mandato establece que sus observadores, que visten un uniforme distintivo con un emblema especial, prestan asistencia en las labores de supervisión y presentación de informes para mantener la vida normal en la ciudad de Hebrón, a fin de crear así una sensación de seguridad entre los palestinos en Hebrón.

Protección física

45. La protección física se define en el informe Goulding como la provisión de fuerzas armadas para frenar y, si es necesario, combatir cualesquiera amenazas a la seguridad de las personas protegidas. Sin embargo, en el informe se llegó a la conclusión de que las opciones de protección física presentaban dificultades muy reales y no eran practicables en ese momento, refiriéndose a la falta de consentimiento de Israel y la preocupación de que el despliegue de esa fuerza representaría un menoscabo de las responsabilidades de la Potencia ocupante en virtud del Cuarto Convenio de Ginebra. Estas observaciones siguen siendo tan válidas hoy en día como lo eran hace tres décadas. En los mandatos establecidos por el Consejo de Seguridad para las misiones de las Naciones Unidas en la zona no se prevé la protección de los civiles. Corresponderá a los miembros del Consejo de Seguridad considerar la posibilidad de ampliar cualquier mandato existente en la región.

Protección mediante la administración de las Naciones Unidas

46. En julio de 2014, durante el conflicto en la Franja de Gaza y el sur de Israel, el Presidente del Estado de Palestina se dirigió a la Presidencia del Consejo de Seguridad para solicitar que las Naciones Unidas colocaran al territorio del Estado de Palestina bajo un sistema de protección internacional, con el objetivo central de garantizar la protección del pueblo palestino que vivía en Gaza ([S/2014/514](#)).

47. La Secretaría realizó un examen interno de los antecedentes históricos de los regímenes que se han concebido en los últimos 100 años para proporcionar diversas formas de protección a zonas de territorio y sus habitantes. Posteriormente, el Secretario General compartió ese examen con los miembros del Consejo de Seguridad en octubre de 2015 ([S/2015/809](#)).

48. Con respecto a los casos de administración del territorio por la Sociedad de las Naciones o las Naciones Unidas que figuran en el estudio, su viabilidad dependería del consentimiento y la cooperación de las partes pertinentes, incluido Israel. Cualquiera que sea el valor que tales regímenes pudieran tener en el presente contexto radicaría en la forma en que estos podrían contribuir a la aplicación de una solución

negociada del conflicto o como arreglos de transición en un proceso negociado hacia una solución biestatal.

V. Observaciones

49. La protección de los civiles es un componente fundamental del mantenimiento de la paz y la seguridad y del programa de prevención que establecí en mayo de 2017, en el que se da prioridad a la acción de las Naciones Unidas destinada a ayudar a los países a evitar el estallido de las crisis que tan alto precio cobran a la humanidad y perjudican a las instituciones y las capacidades en relación con el logro de la paz y el desarrollo. Como se indica en el presente informe, las Naciones Unidas ya están poniendo en marcha muchas iniciativas de protección. Sin embargo, las medidas adoptadas no son suficientes para hacer frente a las preocupaciones en materia de protección de la población civil palestina a que se hace mención en la resolución [A/ES-10/20](#) de la Asamblea General. Si bien la solución subyacente de todos los problemas de protección es de carácter político, hasta que se logre tal solución, los Estados Miembros podrían seguir estudiando todas las medidas prácticas y viables para mejorar considerablemente la protección de la población civil palestina. Esas medidas también mejorarán la seguridad de los civiles israelíes.

50. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, todos deben respetar y garantizar el respeto del derecho a la vida. Al permitir que los Estados tomen las medidas necesarias para proteger su seguridad, el derecho internacional, incluidos los principios que están codificados en el Cuarto Convenio de Ginebra, obliga a todos los Estados y las partes no estatales en un conflicto a garantizar el respeto del carácter sagrado de la vida, en particular mediante los principios de distinción, precaución y proporcionalidad. Los ataques dirigidos contra los civiles, en particular los niños, son inaceptables. Exhorto a todas las partes interesadas a que se abstengan de todo acto que pueda poner en peligro a los civiles. Quisiera recordar a todas las partes sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario de proteger a los civiles y la infraestructura civil; de no dirigir ataques contra las infraestructuras civiles, y de respetar y proteger al personal médico y no dirigir ataques contra hospitales y otros centros médicos, como se recuerda en la resolución [2286 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad. Los responsables de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario deben rendir cuentas de sus actos.

51. Después de más de 50 años de ocupación militar israelí, los palestinos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y en la Franja de Gaza siguen siendo especialmente vulnerables a la violencia, la intimidación, la pérdida de bienes e ingresos, y diversas violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. La combinación de la prolongada ocupación militar, las constantes amenazas a la seguridad, unas instituciones políticas débiles y un estancamiento del proceso de paz, plantea un problema de protección muy complejo desde el punto de vista político, jurídico y práctico. Las operaciones en Gaza también siguen teniendo dificultades financieras y de seguridad. Todos los garantes de los derechos son responsables de la protección de los civiles palestinos en virtud de la ley aplicable. Como se detalla en el presente informe, las Naciones Unidas seguirán empleando medios para proteger a los civiles palestinos en estas circunstancias difíciles.

52. Incluso en ausencia de un acuerdo sobre el estatuto definitivo, existen oportunidades para que las Naciones Unidas intensifiquen sus esfuerzos a fin de mediar y facilitar el entendimiento en lo que respecta a la protección de los civiles y las infraestructuras civiles esenciales, así como en lo que respecta a las medidas

graduales que han de adoptarse para superar el estancamiento político. Se podría estudiar la posibilidad de ampliar los mecanismos de protección existentes para prevenir y disuadir futuras violaciones, por ejemplo, aunque no exclusivamente, el despliegue de oficiales adicionales de asuntos políticos, derechos humanos y coordinación a fin de mejorar la supervisión, el análisis de la situación y la coordinación de la presencia de protección y las respuestas de protección. El despliegue de fuerzas militares armadas, fuerzas de policía armadas y no armadas u observadores no armados, ya sean militares o civiles, por las Naciones Unidas requeriría un mandato de las Naciones Unidas y el consentimiento y la cooperación de las partes pertinentes sobre el terreno.

53. Es fundamental que las iniciativas en curso de las Naciones Unidas para garantizar la protección, la seguridad y el bienestar de los palestinos se mantengan y se fortalezcan, teniendo en cuenta en particular el actual déficit financiero que enfrentan los organismos humanitarios y de desarrollo sobre el terreno, en particular el OOPS. Insto a todos los Estados Miembros a que aumenten sus contribuciones financieras y su apoyo político a esas iniciativas.

54. Reitero el llamamiento que hice ante el Consejo de Derechos Humanos en 2017, en el sentido de que debemos pronunciarnos a favor de los derechos humanos de manera imparcial y sin dobles raseros, y no permitir que estos se utilicen como instrumento político, defendiendo al mismo tiempo el estado de derecho y la necesidad de justicia y rendición de cuentas. Exhorto a todos los Estados Miembros a que trabajen conmigo y con las partes para ayudarlas a hacer valer sus derechos y a cumplir sus obligaciones en condiciones de plena igualdad y humanidad, y de conformidad con el derecho internacional.

55. El apoyo a los esfuerzos por restituir al Gobierno del Estado de Palestina el control de Gaza, en consonancia con los principios de la Organización de Liberación de Palestina y del Cuarteto, es fundamental para garantizar la protección a largo plazo de los palestinos en Gaza y el alivio de la grave situación humanitaria y económica, mediante el levantamiento de los cierres israelíes de conformidad con la resolución [1860 \(2009\)](#) del Consejo de Seguridad. Apoyo firmemente las gestiones dirigidas por el Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente a fin de acelerar los proyectos de infraestructuras vitales en Gaza. Este enfoque de colaboración, que aborda los ámbitos político, de seguridad, económico y humanitario de la situación en el Territorio Palestino Ocupado, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas, ejemplifica mi visión de un sistema de las Naciones Unidas -humanitario, político y de desarrollo- que trabaje de consuno para lograr los objetivos políticos comunes.

56. Es fundamental que las Naciones Unidas redoblen sus esfuerzos, en particular por conducto del Cuarteto, con miras a lograr una solución política duradera del conflicto, ya que, en última instancia, esa solución es la única manera de lograr la plena protección de los palestinos. Esta tragedia pone de relieve la urgencia de revitalizar el proceso de paz. Solo haciendo realidad la visión de dos Estados que vivan uno junto al otro en condiciones de paz, seguridad y de reconocimiento mutuo, con Jerusalén como capital de Israel y del Estado de Palestina, y con todas las cuestiones relativas al estatuto definitivo resueltas permanentemente mediante negociaciones, se alcanzarán las aspiraciones legítimas de ambos pueblos.