
Amnistía Internacional

Israel y los Territorios Ocupados

Familias desgarradas por políticas discriminatorias

Julio de 2004

Resumen

Índice AI: MDE 15/063/2004

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLMDE150632004>

Una nueva ley, aprobada por el Parlamento israelí el 31 de julio de 2003 y cuya revisión está prevista para finales de julio de 2004, impide la unificación familiar a los israelíes casados con palestinos residentes de los Territorios Ocupados.

Esta ley discrimina explícitamente a los palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza, y ejerce también una discriminación implícita contra los ciudadanos palestinos de Israel y los palestinos residentes de Jerusalén, ya que son ellos los que suelen casarse con palestinos de los Territorios Ocupados. Así, la ley institucionaliza oficialmente una forma de discriminación racial basada en la etnia o la nacionalidad.

La ley constituye un paso más en la política que sigue desde hace tiempo Israel y cuyo objetivo es restringir el número de palestinos que pueden vivir en Israel y en Jerusalén Oriental. A lo largo de los años, los sucesivos gobiernos israelíes han seguido políticas que cuando menos han dificultado, y a menudo han imposibilitado, que los ciudadanos palestinos y los residentes en Israel consigan la unificación familiar y vivan en su propio país con sus cónyuges e hijos. Por este motivo, miles de palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza llevan años, incluso décadas, viviendo ilegalmente con sus cónyuges en Israel y en Jerusalén Oriental, sin seguro médico ni otros derechos sociales y con el temor constante a la detención, la expulsión y la separación de sus cónyuges y sus hijos.

El gobierno de Israel ha justificado la nueva ley que prohíbe la unificación familiar para los cónyuges palestinos de ciudadanos israelíes y residentes de Jerusalén alegando motivos de “seguridad” y argumentando que el objetivo de la ley es reducir la amenaza potencial de atentados cometidos por palestinos en Israel.

Sin embargo, ministros y altos cargos israelíes que están a favor de prohibir la unificación familiar para los cónyuges palestinos han argumentado en diversas ocasiones que el porcentaje de ciudadanos palestinos de Israel constituye una “amenaza demográfica” y una amenaza al carácter judío del Estado de Israel, y en algunos casos incluso han pedido la expulsión de estas personas, lo cual hace pensar que estas consideraciones tuvieron gran peso en la decisión de aprobar esta ley discriminatoria. La nueva ley debe verse en el contexto de otras leyes y prácticas ya existentes que discriminan a los ciudadanos palestinos de Israel y a los palestinos de los Territorios Ocupados.

Además de la entrada en vigor de esta ley que afecta a los ciudadanos palestinos de Israel y los residentes palestinos de Jerusalén y a sus cónyuges de los Territorios Ocupados, los procedimientos de unificación familiar para residentes palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza casados con ciudadanos o residentes de otros países también se suspendieron poco después del estallido del actual levantamiento palestino (Intifada), a finales de 2000.

El derecho a disfrutar de los derechos humanos sin discriminación de ningún tipo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, bienes, nacimiento o cualquier otra condición es uno de los principios más fundamentales en los que se sustenta el derecho internacional de derechos humanos y está recogido en diversos tratados internacionales ratificados por Israel.

En Cisjordania y la Franja de Gaza, el derecho internacional humanitario también es vinculante para Israel como Potencia Ocupante. La idea básica de la norma internacional de ocupación beligerante es que dicha ocupación es transitoria, durante un periodo limitado, y uno de sus objetivos básicos es permitir a los habitantes del territorio ocupado vivir una vida lo más “normal” posible. La suspensión por parte de Israel de la tramitación de todas las solicitudes de unificación familiar de los residentes palestinos de los Territorios Ocupados casados con no residentes constituye una violación de sus obligaciones como Potencia Ocupante. Esta denegación indiscriminada no puede justificarse por motivos de seguridad.

Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos, han pedido a Israel que revoque la ley y reconsidere su política con vistas a facilitar la unificación familiar sobre una base no discriminatoria.

Amnistía Internacional pide a las autoridades de Israel que revoquen esta ley, que reanuden la tramitación de las solicitudes de unificación familiar para los cónyuges y los hijos de ciudadanos israelíes y palestinos residentes de Jerusalén y de los Territorios Ocupados según el principio de no discriminación, que pongan en marcha mecanismos para tramitar sin demora las miles de solicitudes atrasadas y para reexaminar las que se denegaron antes de la suspensión de la tramitación, y que proporcionen por escrito, a todo solicitante cuya solicitud de unificación familiar sea rechazada, información sobre los motivos concretos de dicho rechazo, a fin de que los interesados puedan organizar su defensa e impugnar los motivos del rechazo.

Este informe resume un documento titulado *Israel y los Territorios Ocupados. Familias desgarradas por políticas discriminatorias* (Índice AI: MDE 15/063/2004), publicado por Amnistía Internacional en julio de 2004. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento completo. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <<http://www.amnesty.org>>. Para los documentos traducidos al español consulten: <<http://web.amnesty.org/library/eslindex>>.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 0DW, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

Amnistía Internacional

Israel y los Territorios Ocupados

Familias desgarradas por políticas
discriminatorias



Julio de 2004

Índice AI: MDE 15/063/2004

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLMDE150632004>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
INFORMACIÓN GENERAL.....	4
Políticas de unificación familiar anteriores a 2002.....	4
Aumento de las restricciones a la libertad de circulación de los palestinos en los últimos años.....	6
CÓMO JUSTIFICA EL GOBIERNO LA LEY: MOTIVOS DE “SEGURIDAD” O “DEMOGRÁFICOS”.....	7
AUMENTAN LAS RESTRICCIONES PARA REGISTRAR A LOS NIÑOS.....	10
NUEVAS RESTRICCIONES PARA LOS ISRAELÍES QUE VISITAN A SUS CÓNYUGES EN LA FRANJA DE GAZA.....	11
RESTRICCIONES PARA LA UNIFICACIÓN FAMILIAR EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS.....	12
Historial de la unificación familiar en los Territorios Ocupados.....	13
LAS OBLIGACIONES DE ISRAEL EN VIRTUD DEL DERECHO INTERNACIONAL.....	14
Derecho internacional de derechos humanos.....	14
Derecho internacional humanitario.....	16
RECOMENDACIONES.....	17

Israel y los Territorios Ocupados

Familias desgarradas por políticas discriminatorias

INTRODUCCIÓN

La nueva ley aprobada por el Parlamento israelí el 31 de julio de 2003 (Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel)¹ impide la unificación familiar a los israelíes casados con palestinos de los Territorios Ocupados. Esta ley discrimina explícitamente a los palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza, y ejerce también una discriminación implícita contra los ciudadanos palestinos de Israel –aproximadamente el 20 por ciento de la población israelí– y los palestinos residentes en Jerusalén,² ya que son ellos los que suelen casarse con palestinos de los Territorios Ocupados. Así, la ley institucionaliza oficialmente una forma de discriminación racial basada en la etnia o la nacionalidad.

El artículo 1 de la ley define como “residente en la región” a los residentes de Cisjordania y la Franja de Gaza, excluyendo específicamente a los residentes de los asentamientos judíos en estas zonas. Según su artículo 2: “[...] el ministro del Interior no concederá la ciudadanía a un residente en la región con arreglo a la Ley de Nacionalidad ni le otorgará el permiso para residir en Israel con arreglo a la Ley de Entrada en Israel, y el jefe militar de la región no autorizará la permanencia en Israel de estos residentes con arreglo a la normativa de defensa de la región”.

La ley, aprobada por un periodo de un año que, según todas las previsiones, se prorrogará cuando llegue su fecha de expiración, a finales de julio de 2004, constituye un paso más en la política que sigue desde hace tiempo Israel y cuyo objetivo es restringir el número de palestinos que pueden vivir en Israel y en Jerusalén Oriental.

El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado su preocupación por esta nueva ley y ha pedido a Israel que la revoque y reconsidere su política con miras a facilitar la reunificación familiar sobre una base no discriminatoria.³ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también ha pedido a Israel que revoque la ley y reconsidere su política con miras a facilitar la reunificación familiar de todos, ciudadanos y residentes permanentes.⁴

No poder conseguir la unificación familiar para sus cónyuges palestinos deja sólo dos opciones a miles de ciudadanos palestinos de Israel y residentes en Jerusalén: que sus cónyuges vivan con ellos ilegalmente o trasladarse a Cisjordania y la Franja de Gaza, donde vivirían bajo la ocupación militar de Israel, en una situación de conflicto y expuestos a incursiones diarias del ejército israelí, bombardeos, demolición de viviendas, toques de queda y cientos de controles de seguridad que hacen que sea enormemente difícil

¹ Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel (orden temporal) 5763 – 2003.

² Los palestinos que permanecieron en Israel tras la creación del Estado de Israel en 1948 se convirtieron en ciudadanos israelíes. Inmediatamente después de la ocupación de Cisjordania y la Franja de Gaza en 1967, Israel se anexionó Jerusalén Oriental, y los palestinos que siguieron viviendo allí se convirtieron en residentes permanentes. Actualmente hay unos 230.000 palestinos residentes en Jerusalén, que pierden su condición de residentes permanentes, y con ella el derecho a vivir en Jerusalén, si no residen en la ciudad o no pueden demostrar que llevan viviendo allí siete años.

³ Decisión del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial de 22 de agosto de 2003 (CERD/C/63/Misc. 11/Rev. 1).

⁴ Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos (párrafo 21), 78º periodo de sesiones, 21 de agosto de 2003 (CCPR/CO/78/ISR).

circular, trabajar o realizar las actividades diarias. Además, para los israelíes y quienes viven en Jerusalén es ilegal entrar en los Territorios Ocupados, y los que están casados con residentes de los Territorios Ocupados sólo pueden hacerlo en circunstancias especiales, con permisos y sometidos a severas restricciones

Salwa Abu Jaber, de Umm al-Ghanam, en el norte de Israel, tiene 29 años, trabaja como auxiliar en una escuela infantil y está casada desde 1993 con Mahmoud al-Hadour, de la zona de Yenín, en Cisjordania. Salwa contó a Amnistía Internacional: “Llevo 11 años casada, desde el 12 de marzo de 1993. Tenemos cuatro hijos: dos niñas de 10 y 7 años, un niño de 3 y la pequeña, de 18 meses. Mis hijos nacieron todos en Israel y siempre hemos vivido allí, pero hasta ahora a mi marido no se le ha permitido la unificación familiar. Él nunca ha causado problemas de seguridad, nunca ha sido detenido por el ejército ni nada. Es una persona normal. En 1995 conseguí durante un año permisos para permanecer en Israel durante el día como trabajador, lo que prueba que su expediente de seguridad está limpio. ¿Qué lógica tiene dejarlo estar en Israel durante el día y no permitirle dormir con su familia? Por eso vive aquí ilegalmente. En cuanto nos casamos solicitamos la unificación familiar en las dependencias del Ministerio del Interior en Afula. No nos respondieron hasta 1997, tras la intervención de una organización de derechos humanos, y nos rechazaron la solicitud sin darnos ninguna explicación. En el Ministerio del Interior me dijeron que o me divorciaba o me iba a vivir a Cisjordania. Pero yo amo a mi esposo y él me ama a mí, y no queremos divorciarnos, y yo no quiero llevar a mis hijos a vivir a Cisjordania, en medio de una guerra y una situación de inseguridad; sencillamente no es posible. Y de todas formas, cuando la policía expulsaba a mi esposo a Cisjordania y yo intentaba visitarlo, el ejército ni siquiera me dejaba pasar el control de seguridad porque, como soy ciudadana israelí, no puedo entrar legalmente en Cisjordania. Aquí mi esposo es como un preso: no puede ir a ningún sitio por temor a ser detenido y expulsado de nuevo; si eso sucediera ahora, jamás podría conseguir volver a Israel. Eso quiere decir que no puede trabajar, no puede tener nada parecido a una vida normal. Su padre murió hace tres años y ni siquiera pudo ir al funeral. ¿Qué tipo de vida es ésta? No podemos vivir así para siempre. Recientemente decidí pedir asilo para nuestra familia en cualquier país. He preguntado en las embajadas de Canadá y Países Bajos, pero aún no he recibido respuesta. ¿Qué otra cosa podemos hacer? Sólo queremos llevar una vida normal, como cualquier otra familia.

Para los 230.000 palestinos residentes en Jerusalén, irse de la ciudad supone perder sus permisos de residencia y con ellos su derecho a volver. Las autoridades israelíes han revocado los permisos de residencia de miles de palestinos de Jerusalén que se han ido temporalmente de la ciudad o no han podido demostrar que continuaban residiendo en ella.⁵

Por estos motivos, miles de palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza llevan años, incluso décadas, viviendo ilegalmente con sus cónyuges en Israel y en Jerusalén Oriental, sin seguro médico ni otros derechos sociales y con el temor constante a la detención, la expulsión y la separación de sus cónyuges y sus hijos.

Terry Bullata, de 38 años, directora de un colegio de Jerusalén, está casada con Salah Ayyad, empresario de Abu Dis, vecindario de las afueras de Jerusalén, una parte del cual fue anexionado a Israel tras la ocupación de Jerusalén Oriental en 1967 y otra continúa perteneciendo a la Cisjordania ocupada. La pareja se casó en 1990, pero a pesar de haberlo intentado varias veces, a Salah nunca le han permitido realizar los trámites

⁵ Para más información sobre la rescisión de los permisos de residencia de los palestinos de Jerusalén, consulten los siguientes informes publicados conjuntamente por B'Tselem (Centro Israelí de Información para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados) y HaMoked (Centro de Defensa del Individuo):

- *The Quiet Deportation: Revocation of residency of East Jerusalem Palestinians*, abril de 1997.
- *The Quiet Deportation Continues: Revocation of residency and denial of social rights of East Jerusalem Palestinians*, septiembre de 1998.

para la unificación familiar, gracias a los cuales le habrían concedido un permiso temporal para residir con su esposa y sus hijos en Jerusalén hasta que se decidiera definitivamente sobre el caso.

Las dos hijas del matrimonio, Zina, de 12 años, y Yasmin, de 7, nacieron en Jerusalén, pero Terry tuvo que luchar durante años en los tribunales para poder registrarlas bajo su Tarjeta de Identificación de Jerusalén. Cuando Zina nació, en 1992, Israel aún no permitía que las mujeres palestinas de Jerusalén registraran a sus hijos bajo su Tarjeta de Identificación: sólo los hombres de Jerusalén podían registrar a sus hijos como residentes de Jerusalén. Esto cambió en 1994, pero a muchas mujeres palestinas de Jerusalén les llevó años que sus hijos quedaran registrados bajo sus Tarjetas de Identificación.

En 1997, cuando nació su segunda hija, Terry aún no había podido registrar bajo su Tarjeta a la primera, nacida cinco años antes, y en 1998 ella misma estuvo en peligro de perder su residencia en Jerusalén. Las autoridades israelíes intentaron confiscarle su Tarjeta de Identificación de Jerusalén y retirarle su derecho a la residencia afirmando que no vivía en la ciudad, aunque había nacido y vivido allí toda su vida, salvo un periodo de cinco años. En efecto, a comienzos de la década de los noventa, Terry y su familia habían vivido en una zona diferente de Abu Dis (que pertenece a Cisjordania) durante unos cuatro años, y luego habían pasado un año en Estados Unidos, pero desde 1995 la familia vivía en la parte de Abu Dis perteneciente al municipio de Jerusalén. Por consiguiente, Terry no residió más de cinco años fuera del municipio de Jerusalén, es decir, dos menos que los siete que pueden estar ausentes los palestinos de Jerusalén sin perder la residencia, según las normas israelíes. Sin embargo, Terry tuvo que librar una prolongada y costosa batalla legal para conservar su derecho a la residencia y conseguir el mismo derecho para sus hijas.

No obstante, dado que su solicitud de unificación familiar para su esposo era reiteradamente rechazada, a fin de que Terry no perdiera su residencia en Jerusalén y de no renunciar a este derecho para sus hijas, la familia tenía dos opciones: que Salah se separara de su esposa y sus hijas o que viviera con ellas en Jerusalén sin permiso, es decir, ilegalmente.

Terry dijo a Amnistía Internacional: “Nos han obligado a vivir ‘ilegalmente’ como familia. Ésa es la única forma en que podemos estar juntos. Al ser de Jerusalén, ni yo ni mis hijas podemos ir a Cisjordania, y en cuanto a Salah, mi marido, como cisjordano no puede estar conmigo y sus hijas en Jerusalén. Nuestra situación se ha ido haciendo más difícil al multiplicarse en los últimos años el número de controles del ejército y la policía alrededor de Jerusalén, con el riesgo constante para todo el que entra, sale o está en la ciudad sin permiso de ser detenido y expulsado. Como Salah nunca ha podido conseguir el permiso para residir en Jerusalén, ha tenido que mantener su negocio en la zona de Abu Dis que pertenece a Cisjordania, a sólo unas calles de casa, pero todos los días, cuando regresa, tiene que enfrentarse a la posibilidad de ser detenido y que no le permitan volver”.

Desde que el ejército israelí inició la construcción de un muro/valla que atraviesa Cisjordania y rodea Jerusalén, la situación ha empeorado dramáticamente. Un muro de cemento de ocho metros de alto pasa ahora junto a la casa de la familia y ya no es posible desplazarse sin permiso entre las zonas de Abu Dis que pertenecen a Jerusalén y a Cisjordania.

Terry: “Desde que comenzó la construcción del muro en la zona, hace más de un año, la intensificación de la presencia del ejército y la policía israelí junto a nuestra casa a menudo ha hecho imposible que Salah salga. Está literalmente encarcelado en casa durante días, porque si sale pueden detenerlo por estar aquí ilegalmente, por estar en casa ilegalmente. En los últimos meses Salah pudo por fin conseguir un permiso temporal para entrar a Jerusalén como comerciante. Pero el permiso sólo le permite estar en la ciudad entre las 7 de la mañana y las 7 de la tarde. Además, este tipo de permisos quedan automáticamente anulados cuando el ejército israelí impone una clausura, algo que ocurre muy frecuentemente. El hecho de que las autoridades israelíes estén dispuestas a conceder a Salah un permiso para entrar y estar en Jerusalén durante el día para trabajar indica claramente que no consideran que suponga ningún riesgo para la seguridad, el motivo que

Israel suele alegar con más frecuencia para denegar la residencia o el permiso de entrada a palestinos de los Territorios Ocupados”.

“Tras 14 años de matrimonio, mi esposo y padre de mis hijas no tiene derecho a dormir en nuestra casa, no tiene derecho a dar a sus hijas un beso de buenas noches, a estar allí si se ponen enfermas por la noche. Desde que consiguió su permiso temporal, en teoría puede visitarnos durante el día, pero nuestras hijas no tienen derecho a que su padre esté con ellas por la noche, no tenemos derecho a ninguna vida familiar. ¿Qué lógica tiene obligar a las familias a pasar por ese infierno un día tras otro, año tras año? A miles de familias se les impide hacer una vida familiar normal sin ningún motivo, simplemente para hostigarlas. Es una verdadera locura.”

INFORMACIÓN GENERAL

A lo largo de los años, los sucesivos gobiernos israelíes han seguido políticas que cuando menos han dificultado, y a menudo han imposibilitado, que los ciudadanos palestinos y los residentes en Israel consigan la unificación familiar y vivan en su propio país con sus cónyuges e hijos. Al mismo tiempo, Israel ha seguido una política similar en relación con los palestinos de los Territorios Ocupados que se casan con residentes palestinos de otros países.

Con el tiempo, estas restricciones se han ido haciendo cada vez más estrictas, hasta llegar en los últimos años a niveles sin precedentes. A finales de marzo de 2002, la tramitación de todas las solicitudes de unificación familiar presentadas por israelíes y palestinos de Jerusalén casados con residentes de Cisjordania y la Franja de Gaza fue suspendida por el entonces ministro del Interior, Eli Yishai. Poco después, el 12 de mayo de 2002, el gobierno israelí aprobó oficialmente la suspensión.⁶

Según esta decisión gubernamental, la suspensión se impuso “[a] la vista de la situación de seguridad y dadas las consecuencias del proceso de inmigración y asentamiento en Israel de extranjeros de ascendencia palestina, que, entre otras formas, se produce mediante la unificación familiar [...]”. La medida disponía que no podían presentarse más solicitudes, que las anteriores no serían tramitadas y que las solicitudes pendientes ya aprobadas pero que no habían llegado a la fase final (la concesión de la ciudadanía o la residencia permanente) no seguirían su curso y la situación del solicitante quedaría congelada en la fase de permisos provisionales de residencia breves.

Un año después, en junio de 2003, esta decisión gubernamental se presentó como proyecto de ley al Parlamento israelí (*Knesset*), y fue aprobada el 31 de julio de 2003. La ley es retroactiva y afecta no sólo a las parejas recién casadas, sino también a miles de parejas cuyas solicitudes aún no habían sido aprobadas antes de mayo de 2002 o no habían sido presentadas antes de esa fecha.

Políticas de unificación familiar anteriores a 2002

Hasta 1994 sólo los hombres palestinos residentes de Jerusalén podían solicitar la residencia para sus esposas. Las autoridades israelíes afirmaban que en la sociedad palestina las mujeres siguen a sus esposos y que por tanto las palestinas de Jerusalén que se casaban con palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza no podían solicitar permisos de residencia para sus esposos. Esta política se modificó tras una petición del Tribunal Superior de Justicia israelí.⁷

⁶ Decisión Gubernamental 1813.

⁷ El Estado acordó modificar la política y por tanto el Tribunal Superior no tuvo que emitir un fallo sobre la cuestión.

Hasta 1996, una vez que el Ministerio del Interior aprobaba la petición de unificación familiar, el cónyuge palestino (sólo la esposa hasta 1994 y el esposo o la esposa después de ese año) obtenía la residencia permanente.

En 1997 se introdujo un nuevo procedimiento, conocido como proceso gradual, según el cual al cónyuge palestino de un palestino residente de Jerusalén sólo se le concedía la residencia permanente tras un periodo de cinco años y tres meses a partir de la fecha en que el Ministerio del Interior hubiera aprobado la petición de unificación familiar. En el caso de cónyuges palestinos de ciudadanos israelíes, el periodo de transición hasta la concesión de la ciudadanía israelí era de cuatro años desde la aprobación. Durante este periodo de transición, al cónyuge palestino se le concedían permisos provisionales breves, y las autoridades comprobaban que el matrimonio era y seguía siendo válido y que la familia vivía y mantenía su centro de vida en Jerusalén.

Según organizaciones de derechos humanos israelíes que han trabajado intensamente en cuestiones de unificación familiar y han presentado numerosos recursos ante el Tribunal Superior de Justicia israelí sobre casos de unificación, tras la aprobación de una solicitud, los cónyuges palestinos cuyas solicitudes han sido aprobadas tardan una media de 10 años en conseguir la residencia permanente.⁸ Muchas solicitudes se rechazan y en muchos casos pasan años hasta que los solicitantes consiguen una respuesta. El tiempo y el esfuerzo necesarios para presentar una solicitud de unificación familiar, comprobar que el expediente va tramitándose y asegurarse de que no venzan los plazos hace que el procedimiento sea difícil o imposible para muchos. El mero hecho de acceder a las dependencias del Ministerio del Interior en Jerusalén Oriental que se ocupan de los permisos de residencia, el registro de nacimientos y otras cuestiones relativas a los palestinos residentes de Jerusalén puede resultar muy difícil. Durante años, los delegados de Amnistía Internacional han observado en muchas ocasiones cómo los palestinos residentes de Jerusalén hacen cola toda la noche ante dichas dependencias con la esperanza conseguir entrar al día siguiente.

Entre 1967, cuando Israel ocupó Cisjordania y la Franja de Gaza, y 1991, los palestinos pudieron desplazarse libremente entre los Territorios Ocupados e Israel, pero desde comienzos de 1991 Israel impuso el requisito de que los palestinos de los Territorios Ocupados obtuvieran un permiso de entrada a Israel. Durante unos dos años, estos permisos no fueron muy difíciles de conseguir y para los palestinos que no los tenían siguió siendo relativamente fácil desplazarse entre Israel y Cisjordania (aunque ya no entre Israel y la Franja de Gaza, cerrada en 1991). Sin embargo, desde comienzos de 1993 las clausuras y controles de seguridad impuestos por el ejército israelí fueron complicando cada vez más el paso entre Israel y los Territorios Ocupados, incluido Jerusalén Oriental. El hecho de que los palestinos no tuvieran problemas para circular entre ambas zonas hasta comienzos de la década de los noventa explica por qué muchas parejas “mixtas” que se habían casado antes de esa fecha no consideraron necesario solicitar la unificación familiar hasta entonces. También es señal de que para los palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza la principal preocupación no era conseguir la ciudadanía israelí o la residencia en Jerusalén, sino simplemente tener una vida familiar normal con sus parejas y sus hijos.

⁸ Véanse en concreto los siguientes informes publicados conjuntamente por B'Tselem y HaMoked:

- *Forbidden Families: Family Unification and Child Registration in East Jerusalem*, enero de 2004
- *Families Torn Apart: Separation of Palestinian Families in the Occupied Territories*, julio de 1999.

Aumento de las restricciones a la libertad de circulación de los palestinos en los últimos años

Las restricciones a la libertad de circulación que se habían impuesto a los palestinos en las últimas décadas han aumentado radicalmente en los últimos tres años, hasta alcanzar un nivel sin precedentes.⁹ La actual construcción por Israel de una valla/muro de 650 kilómetros a través de Cisjordania y alrededor de Jerusalén Oriental¹⁰ ha magnificado aún más el problema para las familias en las que uno de los cónyuges, y en muchos casos los hijos, viven en Israel o en Jerusalén Oriental sin permiso porque si los descubren y los expulsan a Cisjordania ahora es prácticamente imposible que vuelvan con sus familias.

Fatima Matar, maestra de escuela infantil, y Sami As'ad, cirujano infantil, se casaron en noviembre de 1978 y tienen cinco hijos de edades comprendidas entre los 24 y los 12 años. Ella es de Jerusalén y él de Cisjordania, y tras 26 años de matrimonio él aún no ha conseguido un permiso de residencia para poder vivir en Jerusalén con su esposa y sus hijos. Fatima dijo a Amnistía Internacional: "Al principio no solicitamos la unificación familiar porque en aquel entonces era fácil desplazarse entre Cisjordania y Jerusalén. Lo hicimos en 1992, cuando los controles del ejército comenzaron a hacer difícil moverse sin un permiso. Pero a mi esposo le negaron la admisión al procedimiento de unificación familiar tres veces. No nos dieron ninguna explicación, simplemente las autoridades se negaban. Al final llevamos el caso hasta el Tribunal Superior y en 1999 conseguimos una decisión favorable. Sin embargo, mi esposo aún no ha conseguido el permiso de residencia. Pidió al ejército en Beit El permiso para entrar en Israel para ir al Ministerio del Interior en Jerusalén Oriental a hablar de su expediente, pero el ejército se lo negó. Mis cinco hijos han nacido en Jerusalén y al primero pude registrarlo bajo mi Tarjeta de Identificación, pero a los otros cuatro no pude hacerlo durante años. Al final tuve que ir a juicio y por fin pude registrarlos bajo mi Tarjeta".

La familia vive en el municipio de Jerusalén, a las afueras del norte de la ciudad, en una zona separada de ésta por dos puestos de control del ejército. Varios puestos de control separan también el domicilio familiar de la clínica de Belén donde trabaja el doctor As'ad, al sur de Jerusalén. Como el cirujano no tiene permiso para entrar en Jerusalén, no puede atravesar los controles, y todos los días se ve obligado a hacer un largo rodeo por toda la ciudad para ir y venir del trabajo. Con suerte, tarda horas, y a veces no puede llegar al trabajo. Su casa está dentro del municipio de Jerusalén, pero más allá del puesto de control de Qalandiya, donde el ejército ha construido recientemente un muro de cemento que deja separada de la ciudad una gran zona, habitada mayoritariamente por palestinos de Jerusalén. Durante las clausuras, que el ejército israelí impone con frecuencia, suele ser imposible entrar en la ciudad, ni siquiera para palestinos residentes de Jerusalén u otras personas que tienen permisos válidos. Se teme que cuando se termine de construir el muro en esta zona quienes viven en ella vean aún más restringida la circulación.

⁹ Por ejemplo, véase el informe de Amnistía Internacional *Israel y los Territorios Ocupados. Sobrevivir asediados: Los efectos de las restricciones a la libertad de circulación sobre el derecho a trabajar* (septiembre de 2003, Índice AI: MDE 15/001/2003).

¹⁰ Véase el informe de Amnistía Internacional *Israel y los Territorios Ocupados: La valla/muro y el derecho internacional* (marzo de 2004, Índice AI: MDE 15/016/2004).

CÓMO JUSTIFICA EL GOBIERNO LA LEY: MOTIVOS DE “SEGURIDAD” O “DEMOGRÁFICOS”

El gobierno de Israel ha justificado la nueva ley que prohíbe la unificación familiar para los cónyuges palestinos de ciudadanos israelíes y residentes en Jerusalén alegando motivos de “seguridad” y argumentando que el objetivo de la ley es reducir la amenaza potencial de atentados cometidos por palestinos en Israel. En su respuesta del 16 de diciembre de 2003 a varios recursos presentados al Tribunal Superior por organizaciones israelíes de derechos humanos,¹¹ el gobierno israelí argumentaba que en los tres años anteriores 23 palestinos de los Territorios Ocupados que habían conseguido permisos de residencia para vivir en Israel acogiéndose a la unificación familiar “[...] prestaron una importante ayuda a actividades hostiles contra la seguridad del Estado [...]”. El gobierno sólo dio algunos detalles de 6 de los 23 casos, sin indicar cómo ni cuándo los afectados habían conseguido la residencia o la ciudadanía, y especialmente si lo habían hecho antes de la introducción del procedimiento de 1997, con sus exhaustivas comprobaciones de seguridad durante varios años antes de conceder la ciudadanía o la residencia permanente.

Sin embargo, la presunta implicación de 23 personas en ataques u otras actividades hostiles en Israel no es justificación para castigar a más de un millón de ciudadanos israelíes y residentes de Jerusalén con la decisión indiscriminada de no concederles a priori el derecho a vivir en su propio país con su cónyuge si se casan con un palestino. Los ciudadanos palestinos de Israel y los residentes de Jerusalén superan el millón y constituyen casi el 20 por ciento de la población israelí. Entre ellos hay unos 100.000 palestinos que, según el Ministerio del Interior israelí, se desplazaron de los Territorios Ocupados a Israel entre 1993 y 2002 acogiéndose al proceso de unificación familiar.¹²

El hecho de que los palestinos cuyas solicitudes de unificación familiar hubieran sido aprobadas antes de mayo de 2002 puedan seguir en Israel con permisos provisionales renovables pero no puedan conseguir la ciudadanía ni la residencia permanente indica que las consideraciones de seguridad no son el objetivo fundamental de la ley. El argumento de “seguridad” planteado por las autoridades Israel para justificar esta ley tampoco concuerda con otras prácticas, como la de conceder permisos de entrada o de residencia provisional a los palestinos residentes en los Territorios Ocupados por motivos de trabajo, atención médica u otros, y la de conceder la ciudadanía o la residencia a los palestinos que colaboran con los servicios de inteligencia de Israel (conocidos como “colaboradores”) y sus familias.¹³ Tampoco parece basada en motivos de seguridad la política de negar la ciudadanía o la residencia permanente a los cónyuges palestinos cuyas solicitudes fueron aprobadas antes de mayo de 2002, ya que estas personas siguen pudiendo obtener permisos provisionales que les permiten residir en Israel. Igualmente, no parece haber ningún motivo de seguridad para negar la residencia a un niño cuando llega a los 12 años por el único motivo de haber nacido en los Territorios Ocupados, aunque sus padres y sus hermanos vivan todos en Jerusalén.

De hecho, las explicaciones de las autoridades sobre la necesidad de modificar la política sobre la unificación familiar comenzaron subrayando la “amenaza” demográfica, lo que lleva a pensar que fueron estas consideraciones las que tuvieron más peso en la decisión de adoptar esta ley discriminatoria.

¹¹ Véase la respuesta del gobierno israelí que aparece en el informe publicado conjuntamente por B’Tselem y HaMoked en enero de 2004, titulado *Forbidden Families: Family Unification and Child Registration in East Jerusalem*, páginas 12 a 15.

¹² Informe de B’Tselem y HaMoked *Forbidden Families: Family Unification and Child Registration in East Jerusalem*, 2004, página 15.

¹³ Según el artículo 3 de la ley.

En los últimos años, altos cargos israelíes, entre ellos ministros del actual gobierno, han expresado cada vez con más frecuencia su preocupación por el número de ciudadanos palestinos de Israel, empleando expresiones como “problema demográfico” al referirse a ellos y en algunos casos incluso pidiendo su expulsión.¹⁴ En agosto de 2003, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación por “[...] las declaraciones públicas formuladas por personalidades israelíes en relación con los árabes, que pueden constituir un llamamiento al odio racial y religioso e incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia”.¹⁵

En el periodo previo a la suspensión del procedimiento de unificación familiar para cónyuges palestinos y la aprobación de la ley, altos cargos y parlamentarios israelíes expresaron frecuentemente su preocupación por el porcentaje actual de ciudadanos palestinos en Israel y las previsiones al respecto, que según ellos constituyen una “amenaza demográfica” y una amenaza al carácter judío del Estado de Israel.

En un debate del Parlamento israelí tras la decisión del gobierno de mayo de 2002 de congelar la unificación familiar para cónyuges palestinos de ciudadanos israelíes y residentes de Jerusalén, el ministro Dani Naveh afirmó que la unificación familiar de palestinos era “[...] un intento de hacer realidad el llamado derecho al retorno por la puerta trasera” y que el Estado de Israel “[...] sin duda tiene el derecho elemental de protegerse y conservar su carácter de Estado judío, de Estado de los judíos [...]”.¹⁶

En marzo de 2003, el actual ministro del Interior, Avraham Poraz, afirmó que la decisión del gobierno de congelar la unificación familiar se tomó porque “[...] se consideró que la unificación familiar sería explotada para conseguir un sigiloso derecho al retorno [...] Esto supone la venida de decenas de miles de árabes palestinos al Estado de Israel”.¹⁷

La presentación de la Administración de la Población ante el gabinete del gobierno israelí antes de que éste votara sobre la decisión de congelar la unificación familiar de los cónyuges palestinos en mayo de 2002 se refería a “la inmigración de no judíos de todo el mundo y fundamentalmente de países árabes vecinos y zonas de la Autoridad Nacional Palestina” como “un lastre económico para el Estado de Israel, y especialmente un lastre demográfico”, y concluía: “El creciente número de extranjeros palestinos que consiguen estatuto legal en Israel exige un examen y un cambio legislativo”.¹⁸

Durante años y décadas, los cónyuges palestinos que no conseguían la unificación familiar solían poder entrar en Israel con permisos temporales, pero en los últimos años ha sido cada vez más difícil

¹⁴ Véase, por ejemplo, la declaración del 17 de diciembre de 2003 de la Asociación por los Derechos Civiles en Israel protestando por el discurso pronunciado por el ministro de Economía, Benjamín Netanyahu, en la conferencia de Herzliya, en el que Netanyahu se refería a la población de árabes de Israel como “problema demográfico”.

¹⁵ Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos (párrafo 20), 78º periodo de sesiones, 21 de agosto de 2003 (CCPR/CO/78/ISR).

¹⁶ Propuesta al orden del día: *La nueva política del Ministerio del Interior sobre la naturalización*, 22 de mayo de 2002 (citado en el informe conjunto de B’Tselem y HaMoked de enero de 2004, página 18).

¹⁷ Propuesta al orden del día: *La nueva política del Ministerio del Interior sobre la naturalización*, 26 de marzo de 2003 (citado en el informe conjunto de B’Tselem y HaMoked de enero de 2004, página 18).

¹⁸ Administración de la Población de Jerusalén, Ministerio del Interior, *Immigration and Settlement of Foreign Nationals in Israel*, mayo de 2002 (citado en el informe conjunto de B’Tselem y HaMoked de enero de 2004, página 18).

conseguir estos permisos. Según el artículo 3 de la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel de 2003, “[e]l ministro del Interior o el jefe militar de la región, según el caso, puede conceder a un residente en la región un permiso para residir o permanecer en Israel con fines de trabajo o de tratamiento médico u otros propósitos temporales, durante un periodo de tiempo determinado y un periodo acumulativo que no exceda de los seis meses [...]”.

En ocasiones, palestinos de los Territorios Ocupados a quienes se ha denegado la unificación familiar o el permiso de entrada a Israel por razones de seguridad y que han tomado medidas legales o amenazado con hacerlo acaban consiguiendo el permiso, aunque pocos disponen de los recursos económicos, el tiempo y la energía necesarios para emprender la vía legal. Ésta es otra señal de que las consideraciones de seguridad no son el factor determinante para rechazar las solicitudes de unificación familiar y suelen utilizarse como pretexto para aplicar medidas discriminatorias dirigidas concretamente contra los palestinos por razones demográficas.

La nueva ley debe verse en el contexto de otras leyes y prácticas ya existentes que discriminan a los ciudadanos palestinos de Israel y a los palestinos de los Territorios Ocupados. Entre estas leyes figuran la Ley de Entrada a Israel y la Ley de Retorno, que confieren automáticamente a los judíos de todo el mundo (de ascendencia o de religión) el derecho a la nacionalidad israelí y a vivir en Israel y en los Territorios Ocupados, y al mismo tiempo niegan el derecho al retorno a sus hogares a los palestinos que fueron expulsados, se vieron obligados a huir o faltaban de sus hogares en el momento en que se creó el Estado de Israel en 1948 y durante los posteriores conflictos entre Israel y los países árabes vecinos. También hay disposiciones discriminatorias en leyes, normativas y prácticas relativas a la propiedad y el uso de la inmensa mayoría de la tierra en Israel y los Territorios Ocupados.¹⁹ Organismos de las Naciones Unidas que supervisan el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional han expresado reiteradamente su preocupación por las leyes y prácticas que discriminan a los ciudadanos palestinos de Israel y a los palestinos de los Territorios Ocupados.²⁰

H, palestino de 33 años residente de Jerusalén, casado en julio de 1996 con M., de 31 años, de Ramallah (Cisjordania),²¹ dijo a Amnistía Internacional: “Pedí la unificación familiar para mi esposa en octubre de 1996, y año y medio más tarde el Ministerio del Interior me comunicó que la petición había sido denegada porque no había pruebas suficientes de que nuestro centro de vida estuviera en Jerusalén. Sin embargo, siempre he vivido en esa ciudad. Nací en Jerusalén y he vivido allí toda la vida, en el campo de refugiados de Shu’afat. Mi esposa vive conmigo desde que nos casamos. Trabajo en un restaurante en Jerusalén Oriental, pago el impuesto de Arnona (impuesto municipal de Jerusalén) y aporté pruebas de ello, así como las facturas de electricidad, agua y teléfono. Tenemos cuatro hijos. El primero nació en 1997 y el pequeño en 2003. Todos nacieron en un hospital de Jerusalén y están registrados bajo mi Tarjeta de Identificación de Jerusalén. Al primero pude registrarlo inmediatamente, pero con los otros tres me costó bastante más tiempo. Cada vez es más difícil, porque mi esposa no tiene permiso de residencia y, como está aquí ilegalmente, no tiene seguro médico. Nos costó mucho pagar cada parto, pero sabíamos que si los niños no nacían en

¹⁹ Véanse, por ejemplo, los informes de Amnistía Internacional *Israel y los Territorios Ocupados. Bajo los escombros: demolición de viviendas y destrucción de tierras y bienes* (mayo de 2004, Índice AI: MDE 15/033/2004) e *Israel y los Territorios Ocupados. Demolición e incautación: la destrucción de viviendas palestinas* (diciembre de 1999, Índice AI: MDE 15/059/1999).

²⁰ Véanse, por ejemplo, las Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos, del 21 de agosto de 2003 (CCPR/CO/78/ISR, párrafo 21) y del 18 de agosto de 1998 (CCPR/C/79/Add.93, párrs.23 y 26), así como del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 23 de mayo de 2003 (E/C.12/1/Add.90, párrs. 18 y 34) y del 4 de diciembre de 1998 (E/C.12/1/Add.27, párrs. 20 y 40).

²¹ Se ocultan los nombres y los detalles porque los protagonistas temen que su situación pueda empeorar.

Jerusalén sería imposible registrarlos bajo mi Tarjeta. Mi esposa vive aquí ilegalmente desde que nos casamos y esto nos resulta muy difícil a nosotros y a los niños. No puede trabajar, ni siquiera ir a ningún sitio, y la situación ha empeorado los tres últimos años. Hay controles, algunos incluso cerca de aquí, y eso supone el peligro de que la detengan y la expulsen. Hace sólo unos meses, a través de un abogado, conseguimos un documento del juzgado, un mandato judicial que prohíbe la expulsión de mi esposa, válido hasta finales de julio de 2004. Espero que nuestra situación se haya resuelto para entonces y que podamos llevar una vida familiar normal. Ha sido muy difícil. Mi esposa lleva mucho tiempo sin ver a su madre y a su familia, porque su madre no puede venir y ella no puede salir de Jerusalén para ir a visitarla. Es como si estuviera presa. No es justo ni para ella ni para nuestra familia. Ni siquiera se siente libre para llevar a los niños al colegio o al médico o para ir de compras o hacer cualquier cosa”.

AUMENTAN LAS RESTRICCIONES PARA REGISTRAR A LOS NIÑOS

Con los años, las autoridades israelíes también han adoptado procedimientos cada vez más restrictivos para el registro de hijos de parejas en las que uno de los cónyuges o ambos son residentes palestinos de Jerusalén. Si bien por lo general los hombres palestinos de Jerusalén han podido registrar a sus hijos nacidos en la ciudad como residentes y bajo sus Tarjetas de Identificación, a las mujeres palestinas de Jerusalén les ha resultado más difícil. La razón es que a los hijos de padres con distinta situación de residencia se les concede automáticamente la situación del padre, salvo que la madre se oponga, en cuyo caso decide el Ministerio del Interior.

Desde 2002, los niños nacidos en los Territorios Ocupados de padre y madre palestinos residentes de Jerusalén no pueden ser registrados bajo las Tarjetas de Identificación de sus padres como residentes de esta ciudad, y sus padres deben presentar una solicitud de permiso de residencia para ellos. Según el artículo 3 de la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel, el permiso de residencia o estancia en Israel puede concederse “[...] para evitar que un niño menor de 12 años sea separado de su padre o madre que vive legalmente en Israel”.

Por consiguiente, si una mujer de Jerusalén se pone de parto y da a luz mientras visita a su familia en los Territorios Ocupados, el niño ya no puede ser registrado como residente de Jerusalén y vivir en esta ciudad. Las palestinas de los Territorios Ocupados que, a pesar de estar casadas con palestinos de Jerusalén, no han podido conseguir la unificación familiar y viven en Jerusalén sin permiso, no están cubiertas por el sistema de salud de Israel. Por consiguiente, muchas han tenido que ir a dar a luz a los Territorios Ocupados, donde los gastos de hospital son mucho menores, o han tenido a sus hijos allí porque habían ido a visitar a sus familiares y no pudieron regresar a Jerusalén a tiempo para el parto debido a las clausuras y las restricciones de circulación impuestas por el ejército israelí. A los niños nacidos en estas circunstancias pueden impedirles que vivan con sus padres y hermanos de Jerusalén. Incluso en el caso en que se les permita residir en Jerusalén con sus padres hasta los 12 años, llegados a esta edad tendrán que regresar de nuevo a los Territorios Ocupados, simplemente porque nacieron allí, aunque sus padres no vivan allí.

N., mujer de Jerusalén, se casó en 1994 con un palestino de Cisjordania. La pareja tiene un niño de 10 años. N. contó a Amnistía Internacional: “Mi esposo nunca ha podido conseguir un permiso de residencia para vivir conmigo en Jerusalén, y hemos tenido que vivir entre Jerusalén y Ramallah para aliviar la tensión de que él esté en Jerusalén todo el tiempo ilegalmente, temiendo siempre ser detenido en cuanto se mueve. Ramallah está muy cerca y por aquel entonces no era difícil ir y venir. Yo trabajaba sobre todo en Jerusalén y mi esposo trabajaba entre Jerusalén y Ramallah, y así nos arreglábamos. Eran los tiempos del proceso de paz y pensábamos que las cosas mejorarían y que al final se solucionarían. Mi hijo nació en Ramallah, porque dio la casualidad de que yo estaba allí y mi esposo y yo queríamos estar juntos, como cualquier otra pareja que va a tener un hijo, sin la tensión de su situación ilegal en Jerusalén. Después, no pude registrar al niño bajo mi Tarjeta de Identificación de Jerusalén, pues temía que si lo intentaba el Ministerio del Interior

confiscaría la Tarjeta alegando que no podía probar que mi centro de vida estaba en Jerusalén. Con el estallido de la Intifada la situación se deterioró muy rápidamente y aún me daba más miedo perder mi Tarjeta. Ahora, la nueva ley ha desterrado toda esperanza de registrar al niño como residente de Jerusalén y cada vez me preocupa más perder mi Tarjeta de Identificación de Jerusalén y el derecho a vivir en la ciudad. Nací aquí, he vivido aquí toda mi vida y tengo aquí a toda mi familia. ¿Por qué nos van a quitar a mí y a mi hijo el derecho a continuar viviendo en Jerusalén sólo porque las autoridades le negaron a mi esposo el permiso para vivir aquí conmigo?”

NUEVAS RESTRICCIONES PARA LOS ISRAELÍES QUE VISITAN A SUS CÓNYUGES EN LA FRANJA DE GAZA

Desde marzo de 2004 las autoridades israelíes han impuesto nuevas restricciones a los ciudadanos israelíes y los palestinos residentes de Jerusalén que visitan a sus cónyuges o familiares en la Franja de Gaza. Según el nuevo procedimiento, los ciudadanos israelíes y los palestinos de Jerusalén que entran en la Franja de Gaza tienen que permanecer allí durante tres meses consecutivos antes de volver a su hogar en Israel. Si regresan antes de los tres meses, el ejército israelí no les concede más permisos para entrar en la Franja de Gaza.

La nueva restricción se impuso tras el asesinato por el ejército israelí del dirigente del grupo armado palestino *Hamas* el 22 de marzo de 2004. Inmediatamente después, el ejército suspendió la concesión de permisos para los visitantes israelíes con familia en la Franja de Gaza y, cuando volvió a reanudarla, lo hizo con la condición de que los visitantes israelíes permanezcan en la Franja de Gaza un periodo de tres meses completos. Este nuevo requisito empeora considerablemente una situación ya de por sí difícil para los casados con palestinos de la Franja de Gaza cuyos cónyuges no tienen permiso para vivir en Israel.

Ibrahim Ashur, anestesista, es ciudadano palestino de Israel y está casado con una palestina de la Franja de Gaza. Tienen cinco hijos, todos registrados bajo su Tarjeta de Identificación de Jerusalén, pero su esposa aún no ha conseguido la unificación familiar y no puede vivir en Israel con él. Por eso ella vive con los hijos del matrimonio en la Franja de Gaza y él vive en Be'er Sheva, donde trabaja en el hospital. La única vida familiar que pueden hacer juntos es cuando Ibrahim los visita en la Franja de Gaza, siempre que pueda conseguir un permiso especial del ejército israelí y que el puesto de control de Erez entre Israel y la Franja de Gaza está abierto. Cuando está cerrado, ni siquiera quienes tienen permiso válido pueden pasar, y las clausuras son frecuentes, inclusive durante los días festivos israelíes. También hay clausura cuando el ejército israelí asesina a personajes palestinos destacados y realiza operaciones militares en la Franja de Gaza. Como las visitas son con la condición de permanecer tres meses en el territorio, el doctor Ashur no puede ver a su esposa y sus hijos, pues no puede faltar a su trabajo tanto tiempo. Ibrahim Ashur dijo a Amnistía Internacional: “Antes de la Intifada (antes de octubre de 2000) podía salir del trabajo en Be'er Sheva y estar en Gaza con mi familia en media hora, pero en los últimos tres años y medio la cosa se ha puesto muy difícil. Hay que pedir un permiso cada vez y esperarlo. Y si me lo conceden y el puesto de control de Erez está cerrado, no puedo entrar. Antes iba cada semana o cada quince días y estaba allí dos o tres días, según el trabajo que tuviera en el hospital. Ahora no veo a mi esposa y mis hijos desde febrero, porque no puedo quedarme allí tres meses. Tengo un trabajo y unas responsabilidades, ¿qué puedo hacer? Sólo puedo hablar con ellos por teléfono. No es justo que no pueda ver a mi familia. ¿Qué hago, que vayan a Egipto e ir yo también para reunirme con ellos allí, sólo para verlos unos cuantos días? Es una situación imposible y muy injusta”.

Zulfa Safadi al-Husseini, ciudadana palestina de Israel de 33 años, natural de Haifa, dijo a Amnistía Internacional: “Me casé en julio de 1995, pero mi esposo nunca ha conseguido el permiso de unificación familiar que le permitiría vivir conmigo en Israel. Tenemos cuatro hijos: un niño de siete años, una niña de cuatro y los gemelos, que acaban de cumplir tres. A mi esposo le negaron la unificación familiar en 1996, pero a veces le daban un permiso para visitarme en Israel. La última vez fue cuando nació nuestra hija Mina,

en 2000. Pero desde entonces no ha podido conseguir ningún permiso más, y la única forma que tenemos de estar juntos es que yo vaya con los niños a visitarlo a Gaza. La última vez que lo hice me dijeron que hay una nueva norma y me dieron a firmar un documento en el que declaraba que me comprometía a estar tres meses en Gaza, y decía que si me iba y volvía a Israel antes, no me concederían más permisos para entrar en Gaza. El documento también decía que si hubiera alguna emergencia por la que tuviera que salir de Gaza antes de los tres meses, debía solicitar permiso por escrito al ejército y aportar toda la documentación necesaria sobre la emergencia. Así podría conseguir el permiso para volver antes de los tres meses”.

RESTRICCIONES PARA LA UNIFICACIÓN FAMILIAR EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS

Además de la suspensión de los procedimientos de unificación familiar en 2002 y la entrada en vigor de la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel de 2003, que afectan a los ciudadanos palestinos de Israel y los palestinos residentes de Jerusalén y a sus cónyuges de los Territorios Ocupados, los procedimientos de unificación familiar para residentes palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza casados con ciudadanos o residentes de otros países también quedaron suspendidos poco después del estallido de la actual Intifada palestina, a finales de 2000. Esta suspensión afecta tanto a quienes se han casado a partir de esa fecha como a miles más que se casaron en años anteriores y cuyos cónyuges, cuando se suspendieron los procedimientos de unificación familiar, aún no habían recibido los permisos de residencia o aún no los habían solicitado.

Cisjordania y la Franja de Gaza están bajo la ocupación militar de Israel y la población palestina está sujeta a las leyes militares israelíes. Los permisos de entrada, salida y residencia en los Territorios Ocupados son expedidos por el ejército israelí. Por consiguiente, la suspensión de la unificación familiar en los Territorios Ocupados es independiente de la entrada en vigor de la antedicha Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel. A diferencia de lo que ocurre en Israel y Jerusalén, a Amnistía Internacional no le consta que en los Territorios Ocupados se haya dictado ninguna ley u orden militar suspendiendo la unificación familiar en los Territorios Ocupados. Ha sido simplemente el ejército israelí el que ha suspendido el procedimiento.

La mayoría de los palestinos residentes de los Territorios Ocupados afectados por la suspensión se habían casado en años anteriores con residentes palestinos de otros países –muchos de ellos refugiados palestinos en Jordania–, y algunos con ciudadanos no palestinos de otros países. En muchos casos, sus cónyuges habían entrado a los Territorios Ocupados con permisos de visita o visados turísticos, que ya han vencido. Por consiguiente, viven en los Territorios Ocupados sin permiso y no pueden salir de ellos porque hacerlo supondría no poder volver para reunirse con sus cónyuges e hijos.

S., palestino de Ramallah, conoció a su esposa búlgara, M., cuando cursaba estudios universitarios en Bulgaria. La pareja se casó en ese país en 1992, y su primer hijo nació allí. En 1998 fueron a vivir a Ramallah, donde nació su segundo hijo. Ella entró a Israel y los Territorios Ocupados con un permiso de visita, y la familia solicitó inmediatamente la unificación familiar. El permiso de visita de M. venció a los seis meses y la pareja esperó el resultado de la solicitud de unificación familiar. A comienzos de septiembre de 2000, les notificaron que la solicitud estaba en principio aprobada y que M. recibiría su documentación a finales de año. Entretanto, a finales de septiembre de 2000 estalló la Intifada y se suspendieron los procedimientos de solicitud de unificación familiar. M. dijo a Amnistía Internacional: “Vivo con el temor constante de que me detengan, me expulsen y me separen de mi esposo y mis hijos, y por eso no puedo moverme. En 2002, en una de las incursiones del ejército israelí, los soldados entraron en nuestra casa y cuando vieron que mi permiso no era válido me hicieron salir y me dijeron que me expulsarían. Me tuvieron fuera dos horas. Fue la peor experiencia de mi vida. La idea de que me iban a separar de mi esposo y mis hijos y que no me iban a dejar volver a vivir con ellos me aterraba. Todos los años, mi esposo se lleva a nuestros hijos a visitar a mi madre y mi familia en Bulgaria, pero yo no puedo ir porque no podría volver a Ramallah. No he visto a mi madre desde que salí de Bulgaria. [...] ¿Qué podemos hacer? La única opción sería que nos fuéramos todos a Bulgaria. Pero hemos trabajado mucho para hacer nuestra vida aquí. Mi

esposo trabaja y aquí es donde queremos vivir. No nos deberían obligar a irnos y a que mi esposo y nuestros hijos pierdan el derecho de volver a vivir en su país natal”.

Los cónyuges extranjeros de palestinos que proceden de países europeos o de otros países cuyos ciudadanos no necesitan visado para entrar a Israel pueden salvar la situación saliendo de los Territorios Ocupados (e Israel) cada tres meses (el periodo normal de visita que se concede a la entrada y que no requiere un visado especial); pero cada vez que salen no tienen la certeza de que les dejarán volver a entrar en el país cuando regresen. En los dos últimos años, a miles de extranjeros, la mayoría europeos, se les ha negado la entrada al llegar a Israel, especialmente si las autoridades sospechaban que trataban de ir a los Territorios Ocupados para realizar trabajo de voluntariado o actividades de solidaridad con los palestinos.

Ninguna de estas restricciones rige para los cónyuges de ciudadanos judíos israelíes que viven en los asentamientos de Israel en los Territorios Ocupados en violación del derecho internacional.²²

Historial de la unificación familiar en los Territorios Ocupados

Con los años, Israel ha ido modificando su política sobre unificación familiar en los Territorios Ocupados. Después de 1967 se limitó el número de unificaciones familiares concedidas a refugiados palestinos. En 1973, Israel comenzó a denegar la mayoría de las solicitudes de unificación familiar, y en 1983 se adoptó una nueva política para “reducir todo lo posible la aprobación de solicitudes de unificación familiar”, que se consideraban “una forma de inmigración a la zona”.²³ La tramitación de las solicitudes podía demorarse años, y mientras tanto los solicitantes no podían conseguir permisos de visita para los Territorios Ocupados. Al mismo tiempo, los residentes en los Territorios Ocupados no podían pasar largos periodos con sus cónyuges fuera de estas zonas, ya que hacerlo podía acarrear la denegación de la petición de unificación basada en que habían trasladado su centro de vida a otro lugar. Por consiguiente, las parejas debían soportar prolongadas separaciones, a veces hasta de varios años. Para evitarlo, muchos no solicitaban la unificación familiar: así, el cónyuge que vivía fuera de los Territorios tenía la esperanza de poder conseguir un permiso para visitar al otro cada varios meses o una vez al año, pero ni siquiera estos permisos estaban garantizados. Las únicas opciones que tenían las parejas para vivir juntas todo el tiempo era que el cónyuge residente en los Territorios Ocupados se reuniera con el otro fuera de los Territorios, arriesgándose a perder el derecho a volver, o que el otro cónyuge entrara en los Territorios Ocupados con un permiso de visita y se quedara allí ilegalmente después de que el permiso venciera, arriesgándose a ser expulsado en cualquier momento y a no poder volver ni siquiera en visita breve.

En 1993, Israel introdujo una cuota anual de 2.000 solicitudes de unificación familiar, que incluían al cónyuge y los hijos menores de 16 años.²⁴ En 1995, después de la creación de la Autoridad Nacional Palestina, Israel mantuvo el sistema de cuotas y la autoridad de aprobar las peticiones de unificación familiar

²² Entre 380.000 y 400.000 israelíes viven en asentamientos judíos en Cisjordania y la Franja de Gaza. Estos asentamientos se establecieron violando el derecho internacional. Para más información, véase el informe de Amnistía Internacional titulado *Israel y los Territorios Ocupados: la cuestión de los asentamientos debe abordarse de acuerdo con el derecho internacional* (septiembre de 2003, Índice AI: MDE 15/085/2003).

²³ Según recoge B'Tselem en *Implementation of Family Unification Policy*, documento en el que explica la política sobre unificación familiar (www.btselem.org). Según B'Tselem, después de 1984 sólo se han aprobado algunos cientos de solicitudes al año.

²⁴ En virtud de las leyes militares israelíes, los palestinos que viven en los Territorios Ocupados se consideran menores sólo hasta los 16 años, mientras que el Código Civil israelí considera a los ciudadanos israelíes que viven en Israel y en los Territorios Ocupados menores hasta los 18 años.

en todos los Territorios Ocupados, incluidas las zonas bajo la jurisdicción de la Autoridad Nacional Palestina, donde vive la inmensa mayoría de la población palestina (la Zona A de los acuerdos de Oslo). En 1998 y 1999, la cuota se mantuvo en 2.000 solicitudes al año para una población de aproximadamente tres millones de palestinos, y en 2000 se elevó a 4.000.²⁵ Como consecuencia de estas restricciones, miles de solicitudes se rechazaron o simplemente nunca se aprobaron, y desde finales de 2000 el procedimiento ha quedado suspendido por completo.

LAS OBLIGACIONES DE ISRAEL EN VIRTUD DEL DERECHO INTERNACIONAL

Derecho internacional de derechos humanos

Prohibición de la discriminación

El derecho a disfrutar de los derechos humanos sin discriminación de ningún tipo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, bienes, nacimiento o cualquier otra condición es uno de los principios más fundamentales en los que se sustenta el derecho internacional de derechos humanos. Este principio está recogido en la mayoría de los instrumentos de derechos humanos, así como en la Carta de las Naciones Unidas. Israel ha reconocido específicamente su obligación de respetar y hacer respetar este derecho a no ser víctima de discriminación al ratificar varios tratados internacionales.

Los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que Israel es Estado Parte, garantizan el derecho a no ser víctima de ningún tipo de discriminación, incluida la discriminación por motivos de raza y de origen nacional o social.

Sin embargo, la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel es discriminatoria y viola estas disposiciones. Se aplica a un tipo de personas basándose únicamente en la nacionalidad o la etnia, y niega a los ciudadanos israelíes y a los residentes de Jerusalén Oriental que se casan con residentes de los Territorios Ocupados un derecho del que disfrutaban el resto de los ciudadanos israelíes: el derecho a vivir con sus cónyuges e hijos en el lugar que elijan.

En agosto de 2003, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial afirmó que Israel debía “revocar dicha ley y reconsiderar su política con miras a facilitar la reunificación familiar sobre una base no discriminatoria”.²⁶

Libertad de circulación

Si bien un Estado tiene la facultad de decidir a qué ciudadanos extranjeros admite en sus fronteras y a quién permite residir en él, cualquier restricción de este tipo deberá estar sujeta a las obligaciones contraídas por dicho Estado en virtud del derecho internacional. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho a la libertad de circulación y de elección de residencia para toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado. Si bien este derecho puede ser restringido,

²⁵ Véase la nota al pie 23.

²⁶ Véase la nota al pie 3.

las restricciones deben ser de conformidad con la ley y con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la moral o los derechos y libertades de otras personas, y deben ser necesarias y coherentes con otros derechos reconocidos por el Pacto. Por consiguiente, aunque los Estados pueden restringir la libertad de circulación en aras, por ejemplo, de la seguridad nacional, esta restricción no debe ser discriminatoria. A Amnistía Internacional le preocupa que la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel restringe desproporcionadamente la libertad de circulación de determinados tipos de personas de forma discriminatoria.

Derecho a la vida familiar

Además de su obligación de no discriminar por la nacionalidad o el origen étnico, Israel también tiene la obligación positiva, en virtud del derecho internacional de derechos humanos, de proteger a la familia, lo que incluye la creación de familias. Estas obligaciones se recogen en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos del 7 al 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño, todos ellos de las Naciones Unidas.

El artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone: “Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo [...]”. Por su parte, el artículo 10.3 establece: “Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.

El artículo 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. El artículo 23.2 señala: “Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello”.

Según el artículo 3.1 de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, “[l]os Estados contratantes convienen en que una mujer extranjera casada con uno de sus nacionales podrá adquirir, si lo solicita, la nacionalidad del marido, mediante un procedimiento especial de naturalización privilegiada [...]”.

Además, la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que Israel es Estado Parte, anima explícitamente a los Estados Partes a permitir la unificación familiar de sus ciudadanos y residentes mediante la entrada de miembros de la familia.

Esta norma internacional dispone en su artículo 9.1: “Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño [...]”, y en su artículo 10.1 establece: “De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares”.

Sin embargo, la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel no protege la unidad familiar y de hecho impide que las familias estén juntas, lo cual viola estos tratados internacionales. Cualquier medida restrictiva debe ajustarse al principio de proporcionalidad y debe ser necesaria para lograr su función protectora. En este caso, Amnistía Internacional considera que las limitaciones que sufren los israelíes casados con palestinos de los Territorios Ocupados son desproporcionadas y discriminatorias, y tienen un efecto adverso en las familias

al poner obstáculos en su camino para conseguir, de conformidad con el derecho internacional, permanecer juntas.

Derecho internacional humanitario

Además de sus obligaciones en virtud del derecho internacional de derechos humanos, Israel, como potencia ocupante en Cisjordania y la Franja de Gaza, también está obligada por el derecho internacional humanitario aplicable: el Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, el Reglamento de La Haya de 1907 y el derecho internacional consuetudinario. La población palestina local, incluidos los residentes en Jerusalén, que sigue siendo un territorio ocupado en virtud del derecho internacional, independientemente de su anexión por parte de Israel, son Personas Protegidas en virtud del Convenio IV de Ginebra.

La idea básica de la norma internacional de ocupación beligerante es que dicha ocupación es transitoria, durante un periodo limitado, y uno de sus objetivos fundamentales es permitir a los habitantes del territorio ocupado vivir una vida lo más “normal” posible. El derecho internacional humanitario exige a los Estados que respeten los derechos de la familia en el territorio ocupado. Según el artículo 27 del Convenio IV de Ginebra, las personas protegidas, incluidos los residentes del territorio ocupado, “[...] tienen derecho, en todas las circunstancias, a que su persona, su honor, sus derechos familiares, sus convicciones y prácticas religiosas, sus hábitos y sus costumbres sean respetados. [...]”.

El artículo 46 del Reglamento de la Haya de 1907, que establece las obligaciones de las potencias ocupantes, dispone que “[e]l honor y los derechos de la familia [...] deben ser respetados”.²⁷.

Al poner obstáculos para que los residentes de Jerusalén Oriental se casen y formen familias con palestinos de otras partes de los Territorios Ocupados, Israel también está vulnerando el artículo 47 del Convenio IV de Ginebra, que prohíbe privar a las personas protegidas que estén en un territorio ocupado “de los beneficios del presente Convenio [...] en virtud de un cambio ocurrido a causa de la ocupación [...]”. Dicho de otro modo, la anexión de Jerusalén Oriental y la aplicación de la nueva ley tienen el efecto de privar a las personas de Jerusalén casadas con residentes de otros Territorios Ocupados del derecho a vivir con sus familias en Jerusalén Oriental. Israel está por tanto vulnerando su obligación, según el artículo 27 del Convenio IV de Ginebra y el artículo 46 del Reglamento de La Haya, de respetar la vida familiar.

La suspensión de Israel de la tramitación de todas las solicitudes de unificación familiar realizadas por residentes palestinos de los Territorios Ocupados casados con no residentes viola su obligación, como potencia ocupante, de respetar el derecho a la vida familiar de las personas protegidas. Esta denegación indiscriminada no puede justificarse por motivos de seguridad. También es claramente ilegal, pues no parece ser fruto de ninguna ley, ni siquiera de una orden militar. De hecho, podría afirmarse que, al no dejar a los palestinos de los Territorios Ocupados que desean vivir con sus cónyuges no residentes otra opción más que la emigración, Israel está vulnerando el artículo 49 del Convenio IV de Ginebra, según el cual “[l]os traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado [...] están prohibidos, sea cual fuere el motivo”.

²⁷ Este reglamento, incluidos los artículos del 42 al 56, que se aplican a la autoridad militar sobre el territorio ocupado, se considera parte del derecho internacional consuetudinario y por tanto es vinculante para las autoridades militares israelíes en los Territorios Ocupados en todas sus actividades con respecto a la población palestina local.

RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional pide a las autoridades israelíes que:

- revoquen la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel y se aseguren de que no se renueva a su vencimiento, a finales de julio de 2004;
- reanuden la tramitación de las solicitudes de unificación familiar para cónyuges e hijos de ciudadanos israelíes y residentes palestinos de Jerusalén y los Territorios Ocupados según el principio de no discriminación, examinando cada caso individualmente y por separado;
- pongan en marcha mecanismos para tramitar sin demora las miles de solicitudes atrasadas y para reexaminar, según el principio de no discriminación, las que se denegaron antes de la suspensión de la tramitación;
- eliminen el sistema de cuotas de peticiones de unificación familiar en los Territorios Ocupados;
- proporcionen por escrito, a todo solicitante cuya solicitud de unificación familiar sea rechazada, información sobre los motivos concretos, de forma individualizada, de dicho rechazo, a fin de que los interesados puedan organizar su defensa e impugnar los motivos del rechazo.