

Programa sobre democracia y gobernabilidad  
Proyecto para Oriente Próximo

## RESUMEN EJECUTIVO



**Mayo de 2009**  
**Ciudad del Cabo, Sudáfrica**

**¿Ocupación, colonialismo, apartheid?**  
Reevaluación de las prácticas de Israel en los  
territorios ocupados palestinos bajo la legislación  
internacional

El PROYECTO PARA ORIENTE PRÓXIMO está incluido en el Programa sobre Democracia y Gobernabilidad del Consejo Investigador de Sudáfrica para las Ciencias Humanas (HSRC, por sus siglas en inglés).

El Resumen Ejecutivo y la versión completa del estudio pueden descargarse sin cargo desde el sitio web de HSRC Democracy & Governance ([www.hsrc.ac.za/DG.phtml](http://www.hsrc.ac.za/DG.phtml)).

Está prohibido reproducir esta publicación con propósitos comerciales.

El Consejo Investigador de Sudáfrica para las Ciencias Humanas fue creado en 1968 mediante una ley del parlamento sudafricano con el objetivo de realizar investigaciones aplicadas de interés público en el campo de las ciencias sociales. El Consejo es un organismo oficial del gobierno de Sudáfrica.  
Website: [www.hsrc.ac.za](http://www.hsrc.ac.za)

Las consultas deben dirigirse a:

Proyecto para Oriente Próximo  
Programa sobre Democracia y Gobernabilidad  
Consejo Investigador para las Ciencias Humanas  
Private Bag X9182  
Ciudad del Cabo  
Sudáfrica 8000

Correo electrónico: [mep@hsrc.ac.za](mailto:mep@hsrc.ac.za)  
Tel: +27-21-466-8070

Dirección postal:  
10th floor  
Plein Park Building  
69-83 Plein Street  
Ciudad del Cabo  
Sudáfrica 8001

*Nota del editor:*

*El resumen ejecutivo y la versión completa del informe no son definitivos, por lo que cualquier comentario es bienvenido.*

*El equipo editorial del Consejo lamenta los errores tipográficos que hayan pasado inadvertidos durante la etapa de autoedición.*

## Colaboradores:

### Editor:

Virginia Tilley, Coordinadora, Proyecto para Oriente Próximo, e Investigadora en Jefe, Programa sobre Democracia y Gobernabilidad, Consejo Investigador para las Ciencias Humanas.

**Responsable administrativa:** Tania Fraser, HSRC

### Colaboradores principales:

Max du Plessis, Profesor, Facultad de Derecho, Universidad de KwaZulu-Natal (Durban) e Investigador Principal Adjunto, Instituto de Estudios sobre Seguridad  
Fatmeh El-Ajou, Abogado, Adalah/Centro Legal para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel (Haifa)  
Victor Kattan, Ayudante de Cátedra, Centro para Estudios Internacionales y Diplomacia, Facultad de Estudios Orientales y Africanos (SOAS), Universidad de Londres  
John Reynolds, Investigador en Ciencias Jurídicas, Al-Haq (Comisión Internacional de Juristas – Filial Cisjordania)  
Rina Rosenberg (Esq.), Directora del Consejo Asesor Internacional, Adalah/Centro Legal para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel (Haifa)  
Iain Scobbie, Profesor Investigador del Programa Sir Joseph Hotung sobre Legislación, Derechos Humanos y Construcción de la Paz en Oriente Próximo, Facultad de Derecho, Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS), Universidad de Londres  
Virginia Tilley, Investigadora en Jefe, Programa sobre Democracia y Gobernabilidad, Consejo Investigador para las Ciencias Humanas (Ciudad del Cabo)

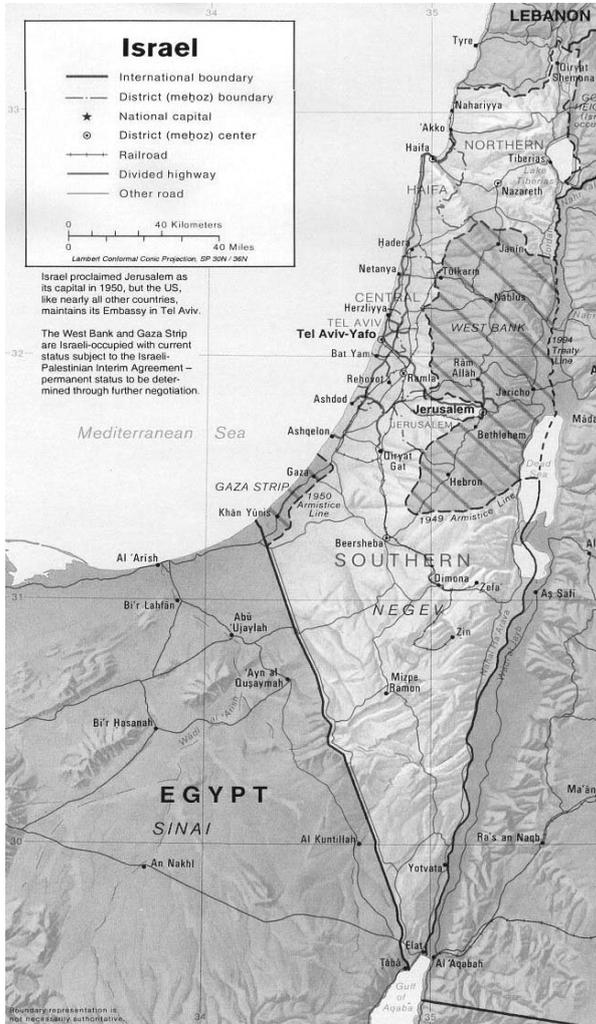
### Colaboradores en Investigación:

Adalah – Centro Legal para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel: Rana Asali, Asesora Legal; Katie Hesketh, Investigadora Editorial; Belkis Wille, Investigador Asociado  
Al-Haq (Comisión Internacional de Juristas – Filial Cisjordania): Departamento de Asesoría e Investigación: Michelle Burgis; Gareth Gleed; Lisa Monaghan; Fadi Quran; Mays Warrad  
Godfrey Musila, (en el momento de la investigación) Instituto Sudafricano de Derecho Internacional, Público, Humanitario y Constitucional Avanzado (Johannesburgo); (actualmente) Programa sobre Crimen Internacional en África, Instituto de Estudios sobre Seguridad (Pretoria)

### Consultores:

John Dugard, Profesor Extraordinario, Centro para los Derechos Humanos, Universidad de Pretoria, ex Relator Especial de la ONU sobre los Territorios Ocupados Palestinos (La Haya)  
Hassan Jabareen, Abogado y Director General, Adalah/Centro Legal para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel (Haifa)  
Daphna Golan, Directora, Centro Minerva para los Derechos Humanos, Escuela de Derecho, Universidad Hebrea de Jerusalén  
Jody Kollapen, Presidente, Comisión Sudafricana sobre Derechos Humanos (Pretoria)  
Stephanie Koury, Investigadora Asociada, Programa Sir Joseph Hotung sobre Legislación, Derechos Humanos y Construcción de la Paz en Oriente Próximo, Facultad de Derecho, Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS), Universidad de Londres  
Gilbert Marcus, Asesor Jurídico y Constitucionalista (Johannesburgo)  
Michael Sfar, Abogado (Tel Aviv)  
Pieter A. Stemmet, Consultor y Asesor Senior en Leyes del Estado, Departamento de Asuntos Exteriores, Gobierno de Sudáfrica (Pretoria)

## Consideraciones generales:



Este estudio fue encargado y coordinado por el Proyecto para Oriente Próximo (MEP, por sus siglas en inglés) dentro del Programa de Democracia y Gobernabilidad, un programa de investigación del Consejo Investigador de Sudáfrica para las Ciencias Humanas (HSRC).

En enero de 2007, el profesor John Dugard (Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados de Palestina) presentó un informe en el que sugería que la ocupación militar de Israel mostraba signos de colonialismo y apartheid. El Consejo Investigador de Sudáfrica para las Ciencias Humanas ordenó realizar un estudio para analizar la hipótesis del profesor Dugard desde la perspectiva del derecho internacional.

Tras 15 meses de extensa investigación, exhaustivos análisis y animados debates sobre siete borradores diferentes, nuestro equipo de expertos produjo este informe consensuado que ponemos a

consideración del público. Serán bienvenidas todas las críticas constructivas que nos ayuden a subsanar las deficiencias de este documento de cara a una futura edición. Si bien este es un documento de carácter jurídico, esperamos contar con la opinión experta de otras disciplinas.

Este resumen ejecutivo fue presentado y sometido al debate público el 16 de mayo de 2009 en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres, durante un seminario público organizado conjuntamente por el Consejo Investigador de Sudáfrica para las Ciencias Humanas (HSRC) y el Programa Sir Joseph Hotung sobre Legislación, Derechos Humanos y Construcción de la Paz en Oriente Próximo, con base en la Facultad de Derecho de la citada Escuela.

El PROYECTO PARA ORIENTE PRÓXIMO es un proyecto independiente de dos años de duración (06/2007–06/2009), que fue impulsado por el HSRC con el objetivo de analizar las políticas de Oriente Próximo que resultaran relevantes para la política exterior de Sudáfrica. Los fondos del proyecto fueron proporcionados por el Departamento de Asuntos Exteriores del gobierno de Sudáfrica. El análisis de este informe es completamente independiente de las visiones o la política exterior del gobierno sudafricano. Las conclusiones no representan la posición oficial del HSRC ni reflejan necesariamente las opiniones personales de los colaboradores mencionados bajo el subtítulo ‘Consultores’. El único objetivo que persigue es el de servir como material académico de consulta para el Departamento de Asuntos Exteriores y la comunidad internacional interesada en este tema.

## ¿Ocupación, Colonialismo, Apartheid?

- A. Introducción
  - B. Marco jurídico del estudio
  - C. Marco jurídico en los territorios ocupados palestinos
  - D. Observaciones sobre el colonialismo
  - E. Observaciones sobre el apartheid
  - F. Conclusiones y recomendaciones
- 

### A. Introducción

Este estudio fue encomendado por el Consejo Investigador de Sudáfrica para las Ciencias Humanas (HSRC) para evaluar una hipótesis formulada por el profesor John Dugard en un informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en enero de 2007, en su carácter de Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados por Israel [a saber, Cisjordania, Jerusalén Este y Gaza, que en adelante denominaremos Territorios Ocupados Palestinos (TOP)]. El profesor Dugard planteó la siguiente pregunta:

Es claro que Israel está ocupando militarmente los territorios ocupados palestinos. Además, existen elementos de esa ocupación que constituyen formas de colonialismo y de apartheid y que son contrarios al derecho internacional. ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de un régimen de ocupación prolongada con características de colonialismo y de apartheid para el pueblo ocupado, la potencia ocupante y los terceros Estados?

Con el fin de evaluar esas consecuencias, este estudio se propuso examinar las premisas de la pregunta del profesor Dugard desde la perspectiva legal: ¿es Israel la potencia ocupante de los TOP? De ser así, ¿son las características de esa ocupación equivalentes a las del colonialismo y/o el apartheid? Sudáfrica tiene un evidente interés en estas cuestiones por su amarga historia de apartheid, que implicó la privación del derecho de autodeterminación para su población mayoritaria y, durante su ocupación de Namibia, la extensión del apartheid a ese territorio que en efecto buscaba colonizar. Es imperativo que estas prácticas ilegales no vuelvan a producirse en ningún lugar del mundo para evitar que otros pueblos sufran las mismas penurias que padecieron las poblaciones de Sudáfrica y Namibia.

A fin de evaluar estas cuestiones desde la perspectiva independiente del derecho internacional y evitar enredarse en el discurso y la retórica de la política, los responsables del proyecto reunieron a un equipo de expertos internacionales. Este estudio es el resultado de un proceso conjunto de investigación exhaustiva, consulta con asesores, escritura y revisión del texto, que se prolongó durante quince meses. Es de esperar que sus conclusiones sean recibidas como un argumento persuasivo y una clara demostración de que Israel practica –desde 1967– la ocupación beligerante de los territorios palestinos y que esa ocupación se ha convertido en un proyecto colonial que implementa el sistema de apartheid.

La ocupación beligerante no es de por sí una situación ilegal, puesto que está aceptada como posible consecuencia de un conflicto armado. Sin embargo, la ley de conflictos armados (también conocida como derecho internacional humanitario), estipula que la ocupación no debe ser sino una situación temporal. El derecho internacional prohíbe la anexión unilateral y la adquisición permanente de un territorio por medio de amenazas o del uso de la fuerza: en caso de que esto ocurra, los terceros Estados no deben reconocer ni apoyar la situación antijurídica que resulte de ello. En contraste con la ocupación, tanto el colonialismo como el apartheid son siempre situaciones ilegales; de hecho, se los considera particularmente graves y violatorios del derecho internacional porque atentan esencialmente contra los valores fundamentales del orden jurídico internacional. El colonialismo viola el principio de autodeterminación, que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha calificado como «uno de los principios esenciales del derecho internacional contemporáneo». Todos los Estados tienen la obligación de respetar y promover la autodeterminación de los pueblos. El apartheid es un caso agravado de discriminación racial que la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 1973 (en adelante, ‘Convención sobre Apartheid’) define como «actos inhumanos cometidos con el propósito de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas, sobre el que ejerce una opresión sistemática». Más aún, la práctica de apartheid es un crimen internacional.

En su informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2007), el profesor Dugard sugirió solicitar un dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias legales de la conducta de Israel. Este dictamen complementaría su dictamen anterior de 2004 sobre *las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en los territorios ocupados palestinos* (en adelante, «el dictamen sobre el Muro»). Este curso de acción legal no agota las opciones de que dispone la comunidad internacional ni ciertamente tampoco las obligaciones de los terceros Estados y las organizaciones internacionales cuando advierten que otro Estado está involucrado en prácticas de colonialismo o apartheid.

El alcance de este estudio estuvo determinado por la pregunta que le dio origen: si las prácticas de Israel en los TOP entran en las categorías de colonialismo o apartheid establecidas en el derecho internacional. Por lo tanto, no examina las prácticas de Israel dentro de la Línea Verde (1949, Línea del Armisticio), excepto cuando sirven para ilustrar las políticas israelíes en los territorios ocupados. Tampoco la historia del conflicto anterior a la ocupación israelí que comenzó en junio de 1967 como resultado de la Guerra de los Seis Días, a menos que resulte necesario para aclarar si corresponde aplicar el derecho internacional a la situación de los TOP. Las culpabilidades o responsabilidades penales individuales por la comisión de actos que constituyen apartheid también están fuera del alcance de este estudio, puesto que su objetivo principal es determinar la responsabilidad de los Estados como resultado de actos ilegales cometidos a nivel internacional.

## **B. Marco jurídico de este estudio**

Este estudio está basado en los principios y conceptos fundamentales del derecho internacional e inspirado en diversas ramas del derecho internacional positivo, en particular las leyes que regulan la ocupación beligerante y que forman parte de la legislación sobre conflictos armados. En virtud de ellas, Israel se encuentra en estado de ocupación beligerante en los TOP, en tanto se trata de territorios sobre los que no posee soberanía sino sólo un derecho de administración temporal. Por lo tanto, debe administrar esos territorios de acuerdo con las normas aplicables de la legislación sobre conflictos armados, principalmente las cláusulas del Reglamento de La Haya de 1907 y de la IV Convención de Ginebra de 1949. La legislación sobre conflictos armados se complementa con las

normas internacionales de derechos humanos, que también se aplican a los territorios ocupados y sobre la que se sustentan las prohibiciones relativas al colonialismo y el apartheid.

El colonialismo y el apartheid constituyen graves violaciones de los derechos humanos fundamentales. La comunidad internacional ha condenado sistemáticamente el colonialismo porque impide, o trata de impedir, que un pueblo ejerza libremente el derecho a decidir su futuro, esto es, a «determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural». Mientras los aspectos teóricos del colonialismo han sido repetidamente incluidos en los recientes abordajes poscolonialistas y tercermundistas del derecho internacional, sus aspectos sustantivos han quedado relegados de la atención internacional en las últimas décadas, como consecuencia de la descolonización de África y Asia que tuvo lugar durante el siglo veinte. El principal instrumento del derecho internacional sobre colonialismo –la Declaración sobre la concesión de independencia a los pueblos y países coloniales de 1960 (en adelante, «Declaración sobre colonialismo»)– condena el «colonialismo en todas sus formas y manifestaciones», entre las que incluye el ‘colonialismo de asentamientos’ como el que se practicó, por ejemplo, en Sudáfrica. Existen también otras leyes y resoluciones de la ONU que ayudan a comprender la esencia del colonialismo, la amenaza que supone para el ejercicio de los derechos humanos y la obligación de todos los Estados de garantizar su abolición. Esta recopilación de leyes y comentarios establece los fundamentos y estándares sobre los que este estudio ha basado la evaluación de las prácticas israelíes en los territorios ocupados.

El apartheid es una forma agravada de discriminación racial porque se trata de un régimen legal e institucional sancionado por el Estado con el propósito de «instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas, sobre el que ejerce una opresión sistemática». Esta definición ha sido empleada en la Convención sobre el Apartheid, que parte de la Convención sobre la Eliminación todas las formas de Discriminación Racial de 1965 (en adelante ‘CEDR’). El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998, en adelante el ‘Estatuto de Roma’) incluye al apartheid entre los crímenes que caen dentro de su jurisdicción. Aunque la responsabilidad penal de los individuos no es materia de este estudio, se ha recurrido a las disposiciones de estos tres tratados con el fin de elaborar una definición práctica de apartheid que permita evaluar la responsabilidad del Estado de Israel en las prácticas violatorias de las normas que lo prohíben.

Las normas del derecho internacional que prohíben el colonialismo y el apartheid tienen carácter perentorio: esto es, están «aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional y los Estados en su conjunto como normas que no admiten derogación». Todos los Estados tienen una obligación legal para con la comunidad internacional en su conjunto de no tomar parte en prácticas de colonialismo y apartheid. Dicho a la inversa, es el interés de todos los Estados garantizar el respeto de estas normas porque consagran los valores fundamentales del orden público internacional. En caso de constatar una violación de las prohibiciones referidas al colonialismo y el apartheid, los Estados están obligados a cooperar para poner fin a la violación, no reconocer la situación ilegal devengada de ella y no prestar ayuda ni cooperación al Estado que la comete.

### C. Marco jurídico en los territorios ocupados palestinos

Antes de evaluar si Israel practica el colonialismo y el apartheid, debe considerarse el marco jurídico general de los territorios ocupados palestinos, incluyendo el derecho internacional aplicable y las leyes israelíes. Este marco está estructurado alrededor de tres hechos jurídicos básicos.

En primer lugar, el pueblo palestino tiene el derecho a la autodeterminación, con todas las consecuencias que conlleva bajo los principios e instrumentos relevantes del derecho internacional.

En segundo lugar, Cisjordania –incluida Jerusalén Este– y la Franja de Gaza continúan bajo ocupación beligerante. Los argumentos israelíes de que los territorios palestinos no están ‘ocupados’ en el sentido del derecho internacional han sido rechazados por la comunidad internacional. Israel no posee soberanía sobre esos territorios sino tan sólo el derecho temporal a administrarlos. Como consecuencia, la anexión de Jerusalén Este por parte del Estado israelí ha sido rechazada por considerársela un acto ilegal y carece de reconocimiento internacional. El estatus de ocupación de Cisjordania fue confirmado por la CIJ en su dictamen sobre el *Muro*. La ‘retirada’ israelí de la Franja de Gaza no representa el fin de la ocupación porque, a pesar del desplazamiento de sus tropas militares, Israel retiene y ejerce el control efectivo de ese territorio. Por lo tanto, de acuerdo con los términos de la IV Convención de Ginebra, los palestinos que habitan los territorios ocupados son ‘personas protegidas’: esto es, «personas que en caso de conflicto u ocupación, se hallan en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no son súbditas».

En tercer lugar, la prolongada duración de la ocupación israelí no ha alterado las obligaciones de Israel como potencia ocupante, tal como lo estipula la IV Convención de Ginebra y el Reglamento de La Haya. Israel, entonces, debe administrar los territorios ocupados de acuerdo con las normas pertinentes de la legislación sobre conflictos armados, por ser complementarias a las internacionales de derechos humanos.

A la luz de este marco normativo, la administración israelí de los TOP viola sistemáticamente la normativa sobre conflictos armados, tanto por desacatar la prohibición impuesta a las potencias ocupantes de alterar las leyes vigentes en el territorio ocupado como por imponer un régimen jurídico dual y discriminatorio que distingue entre residentes judíos y palestinos. A los judíos que residen en los asentamientos de los territorios ocupados, Israel les garantiza la protección del derecho doméstico israelí y los somete a la jurisdicción de sus tribunales civiles. Los palestinos que residen en el mismo territorio se hallan sometidos a un régimen militar y sujetos a la jurisdicción de los tribunales militares, cuyos procedimientos violan los estándares internacionales de enjuiciamiento. Como consecuencia de este sistema bifurcado, los residentes judíos de los TOP gozan de la libertad de movimiento, la protección civil y los servicios básicos que se les niegan a los palestinos, a los que además se niega la protección que acuerda el derecho humanitario internacional a las personas bajo ocupación. Este sistema dual goza del visto bueno de la Corte Suprema israelí y constituye una de las políticas con las que el Estado Israel sostiene la existencia de dos sociedades paralelas en los territorios ocupados, una judía y otra palestina, y practica la discriminación entre ellas acordándoles derechos, protecciones y oportunidades muy diferentes dentro del mismo territorio.

Además de las graves violaciones a la legislación sobre conflictos armados, este estudio ha demostrado que el sistema también viola las prohibiciones de colonialismo y apartheid estipuladas en el derecho internacional.

#### **D. Observaciones sobre el colonialismo**

Si bien el derecho internacional no define el colonialismo de una manera única e inequívoca, los términos de la Declaración sobre Colonialismo indican que una situación puede calificarse de colonial cuando los actos del Estado tienen el efecto acumulativo de anexionar o retener el control ilegal de un territorio y, paralelamente, de negar a su población nativa el ejercicio de su derecho de autodeterminación de manera permanente. Se han constatado cinco situaciones que, aunque en sí mismas son ilegales, consideradas en conjunto demuestran el carácter colonial del régimen israelí en los territorios ocupados: a saber, la violación de la integridad territorial; la integración de la economía local a la de la potencia ocupante; la violación del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales; la negación del derecho de autodeterminación; y la negación del derecho de expresarse, desarrollarse y practicar su cultura libremente a la población nativa del territorio ocupado.

La anexión de Jerusalén Este por parte de Israel es un acto manifiesto de su intención colonial. Es ilegítimo en sí mismo, puesto que la anexión viola el principio rector de la ley de ocupación: esto es, la ocupación es sólo una situación temporal que no otorga soberanía a la Potencia Ocupante. La anexión también viola la prohibición legal de adquirir un territorio mediante amenazas o por la fuerza. Esta prohibición es de carácter perentorio, en tanto es corolario de la prohibición del uso de la fuerza en el contexto de las relaciones internacionales consagrada en el Artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas. Otra demostración fehaciente de la intención colonial de Israel es la adquisición del territorio de Cisjordania por distintos medios: la construcción de asentamientos exclusivamente judíos en bloques contiguos de tierra a los que los palestinos no pueden ingresar; de una red de caminos que conecta los asentamientos entre sí y con las ciudades que se encuentran dentro de la Línea verde, cuyo uso también está vetado a los palestinos; y de un Muro que separa tanto a las poblaciones judías de las palestinas como a las comunidades palestinas entre sí, ya que los pasos que comunican a las áreas palestinas están bajo control de Israel. Con esta división de bloques contiguos de tierra palestina en cantones, Israel ha violado la integridad territorial de los TOP, desobedeciendo así lo estipulado en la Declaración sobre Colonialismo.

Al conservar el control físico de estas áreas y la administración de los TOP, Israel impide que la población protegida ejerza libremente la autoridad política sobre ese territorio. Esta determinación no se ha visto afectada ni por las conclusiones de los Acuerdos de Oslo ni por la creación de la Autoridad Nacional Palestina y su Consejo Legislativo. La devolución del poder a estas instituciones ha sido sólo parcial, ya que Israel retiene un control decisivo sobre esas áreas. Israel también viola el derecho de autodeterminación de los palestinos en tanto los priva del derecho a expresar su voluntad política libremente.

La ley de autodeterminación requiere además que, en una situación de ocupación beligerante, el Estado ocupante mantenga el territorio ocupado separado del propio a los efectos de prevenir su anexión y mantener la independencia de sus economías. Israel ha subordinado la economía de los TOP a la suya propia, privando a la población nativa de la capacidad de administrar sus asuntos económicos. En particular, la creación de una unión aduanera entre Israel y los territorios ocupados palestinos es un claro indicio de anexión prohibida. En virtud de las medidas económicas estructurales que ha impuesto en los TOP, Israel ha violado no sólo el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación económica sino sus obligaciones como Potencia Ocupante.

Otro aspecto de la autodeterminación económica es el derecho a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, que habilita a un pueblo a disponer libremente de las riquezas y los recursos naturales que se hallen dentro de los límites de su jurisdicción nacional. La política de asentamientos de Israel, sumada a la construcción del Muro y de una red de caminos para uso exclusivo de los judíos, ha privado a la población palestina del control y la explotación del 38% de las tierras de Cisjordania, aproximadamente. Asimismo, se ha implementado un sistema de manejo y distribución del agua que favorece a Israel y a los colonos judíos de las TOP en detrimento de la población palestina. Esta práctica no sólo es contraria a la legislación sobre el uso de los recursos naturales en tiempos de ocupación –circunscrita a las necesidades del ejército ocupante–, sino también a la legislación internacional sobre el uso del agua, ya que la distribución implementada es tan injusta como poco equitativa. Más aún, resulta muy significativo que el recorrido del Muro sea similar a la 'línea roja' israelí, que delimita aquellas áreas de Cisjordania de las que puede retirarse sin renunciar al control de un recurso clave como el agua, que luego se destina a abastecer a Israel y a los asentamientos. Esta situación es otra clara violación del derecho a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, incluida entre los derechos a la autodeterminación económica.

Por último, el ejercicio del derecho a la autodeterminación tiene también un componente cultural: el derecho de un pueblo a preservar y enriquecer libremente su cultura. Israel, como potencia ocupante, privilegia su idioma y sus referentes culturales, mientras obstaculiza sustancialmente la expresión y el enriquecimiento cultural de la población palestina. Este último ejemplo demuestra la absoluta anulación del derecho a la autodeterminación en los territorios ocupados palestinos.

En su informe, el profesor Dugard ha sugerido que los elementos de la ocupación se corresponden con los elementos del colonialismo. Este estudio demuestra que la implementación de las políticas coloniales por parte de Israel no es fragmentada sino sistemática y global, en tanto inhibe el derecho de autodeterminación de los palestinos en todos sus modos básicos de expresión.

## **E. Observaciones sobre el apartheid**

Nuestro análisis del apartheid abarca tres asuntos diferentes: (1) cómo se define el apartheid; (2) cuál es el estatus legal de la prohibición del apartheid en el derecho internacional; y (3) si las prácticas de Israel en los territorios ocupados palestinos violan esa prohibición.

El Artículo 3 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR) prohíbe la práctica del apartheid por considerarla una forma particularmente atroz de discriminación, pero no ofrece una definición precisa de ella. Posteriormente, la Convención sobre el Apartheid y el Estatuto de Roma avanzaron sobre esa norma de dos maneras: criminalizando ciertos actos relacionados con el apartheid y perfeccionando la definición del término. La Convención sobre el Apartheid criminaliza «los actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la denominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente», mientras que el Estatuto de Roma habla de «actos inhumanos cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen». Ambos instrumentos hacen hincapié en el carácter *sistemático*,

*institucionalizado y opresivo* de la discriminación y en el propósito de dominación que conlleva. Esto la distingue de otras formas de discriminación prohibidas y de otros contextos en los que los crímenes mencionados se producen. La prohibición del apartheid también ha asumido el estatus de derecho internacional consuetudinario y, más aún, ha sido establecida como norma perentoria (principio del *jus cogens*) del derecho internacional, lo que implica obligaciones hacia la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes*).

La planificación de este estudio requirió establecer una metodología que permitiera determinar si se había producido algún caso de apartheid fuera de Sudáfrica, para lo que se adoptó la definición contenida en el Artículo 2 de la Convención sobre el Apartheid, que cita seis categorías de ‘actos inhumanos’ que pueden incluirse dentro del ‘crimen de apartheid’. Esta lista no pretende ser exhaustiva ni exclusiva sino, más bien, ilustrativa e inclusiva. Entonces, para determinar si existe apartheid no es imprescindible que se hayan cometido *todos* los actos enumerados en ella: por ejemplo, el Artículo 2 (b) referido a la ‘destrucción física’ deliberada de un grupo no se aplica a las políticas de apartheid de Sudáfrica. Por otro lado, dado que el Artículo 2 menciona «políticas y prácticas *similares*... a las practicadas en Sudáfrica», es posible que existan prácticas que no estén expresamente mencionadas en la Convención pero que puedan ser relevantes en este caso. A los propósitos de este estudio, se asumió que la confirmación de un caso de apartheid no requiere que todas las prácticas citadas en el Artículo 2 estén presentes, o sólo determinadas prácticas, sino que «las políticas y las prácticas de segregación y discriminación racial» se hayan combinado para conformar un sistema institucionalizado de discriminación racial que no sólo tiene el efecto sino también el propósito de mantener la dominación racial de un grupo racial sobre los demás.

Otro aspecto fundamental del crimen de apartheid es si los grupos involucrados pueden considerarse ‘grupos raciales’. A tal efecto, se evaluó la definición de discriminación racial de la CEDR y la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales para Ruanda y la ex Yugoslavia, en cuyas conclusiones se establece que no existe ningún método científico o imparcial que permita determinar si un grupo es racial, por lo que la respuesta a esa pregunta depende de las percepciones *in situ*. En el caso de los territorios ocupados palestinos, este estudio encuentra que las identidades ‘judía’ y ‘palestina’ están construidas socialmente como grupos diferenciados tanto por su origen o descendencia como por su nacionalidad, etnicidad y religión. Sobre esta base, el estudio concluye que los judíos israelíes y los árabes palestinos pueden considerarse ‘grupos raciales’ a los propósitos de la definición de apartheid en el derecho internacional.

Al examinar las prácticas de Israel bajo el prisma de la Convención sobre el Apartheid, este estudio también identifica el sistema de apartheid tal como fue practicado en Sudáfrica porque esas prácticas ilustran la preocupación y las intenciones de quienes redactaron dicha Convención. Sin embargo, debe quedar claro que las prácticas de Sudáfrica no son prueba ni parámetro para concluir si se ha cometido el crimen de apartheid en otros lugares, ya que el principal instrumento de prueba de este estudio se halla en los términos de la propia Convención.

A la luz del Artículo 2 de la citada Convención, este estudio concluye que Israel ha introducido un sistema de apartheid en los territorios ocupados palestinos. En lo que respecta a cada uno de los ‘actos inhumanos’ enumerados en dicho Artículo, el estudio ha hallado lo siguiente:

- El Artículo 2 (a), relacionado con «la denegación del derecho a la vida y la libertad de las personas», se verifica en las medidas tomadas por el Estado israelí para reprimir las protestas palestinas contra la ocupación y su sistema de dominación. Las políticas y prácticas israelíes incluyen el asesinato en forma de ejecuciones extrajudiciales, la aplicación de torturas, castigos y otros tratamientos crueles, inhumanos o degradantes a los detenidos; el establecimiento de un sistema de tribunales militares que no cumplen los estándares internacionales de un juicio justo; y el arresto o la detención arbitraria de los palestinos, incluida la detención administrativa impuesta sin acusación ni juicio y sin la adecuada investigación judicial. Todas estas prácticas resultan discriminatorias para la población palestina puesto que está sometida a tribunales y sistemas legales cuyas normas de prueba y procedimiento son muy diferentes a las que se aplican a los colonos judíos que residen en el mismo territorio y que acarrear a los palestinos penas mucho más severas que las que se imponen a sus vecinos judíos.
- El Artículo 2 (b), relacionado con «la imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que comporten su destrucción física, total o parcial», no se verifica en tanto no ha quedado establecido que las políticas y prácticas de Israel en los TOP conlleven el intento de causar la destrucción física del pueblo palestino. Las políticas de castigo colectivo que suponen graves consecuencias para la vida y la salud, como los bloqueos impuestos a la Franja de Gaza –que limitan o impiden el acceso de los palestinos a necesidades esenciales como la atención de la salud y los medicamentos, la buena alimentación, el combustible– y los ataques de las fuerzas militares israelíes que se saldán con un gran número de víctimas civiles constituyen graves violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario internacional, pero no satisfacen los requisitos mínimos establecidos por este artículo en lo que respecta a los territorios ocupados en su conjunto.
- El Artículo 2 (c), relacionado con «las medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales...» se ha verificado en varias instancias:
  - i. El derecho de los palestinos a desplazarse libremente en Cisjordania sufre restricciones endémicas debido al control ejercido por Israel en todos los cruces y puestos fronterizos de los TOP; a los impedimentos creados por el Muro, los cruces y la matriz de caminos aislados; y a los sistemas obstruccionistas y generalizados de permisos y carnés de identificación que se aplican solamente a los palestinos.
  - ii. El derecho de los palestinos a elegir el lugar de residencia dentro de su territorio está severamente cercenado por las graves y sistemáticas restricciones administrativas vinculadas con la residencia y la construcción de viviendas en Jerusalén Este, por una legislación discriminatoria que impide la convivencia de los cónyuges palestinos bajo un mismo techo en función de sus lugares de origen, y por los restrictivos sistemas de permisos y carnés de identificación.

- iii. La negación del derecho a salir de su país y regresar a él. Los refugiados palestinos expulsados en 1948 del territorio que hoy forma parte de Israel y que se encuentran viviendo en los territorios ocupados (aproximadamente 1,8 millones de personas incluidos sus descendientes) tienen prohibido regresar a sus antiguos lugares de residencia. Lo mismo les ocurre a cientos de miles de palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza que fueron desplazados hacia los países vecinos en 1967. A los refugiados palestinos desplazados en 1948 (aproximadamente 4,5 millones) no se les permite retornar ni a Israel ni a los TOP. Los palestinos que residen en los territorios ocupados deben obtener un permiso de Israel para abandonar el territorio. En la Franja de Gaza, especialmente desde 2006, este permiso es denegado en casi todos los casos, aun cuando las razones invocadas sean de carácter médico o educacional. Los activistas políticos y los defensores de los derechos humanos son habitualmente objeto de arbitrarias e indefinidas ‘prohibiciones de viajar’, mientras que a muchos palestinos que han viajado y se han establecido en el extranjero por motivos personales o laborales se les han revocado sus identificaciones y permisos de residencia y tienen prohibido regresar.
- iv. La denegación del derecho a la ciudadanía a los palestinos de los territorios ocupados. A los refugiados palestinos que viven dentro de la Línea Verde no se les reconoce el derecho a regresar, a la residencia y a la ciudadanía en el Estado (Israel) que actualmente gobierna la tierra que los vio nacer. En la práctica, las políticas de Israel en los TOP niegan a los palestinos el derecho a la nacionalidad obstruyendo el ejercicio de su derecho a la autodeterminación, es decir, de establecer un Estado palestino en Cisjordania (incluida Jerusalén Este) y la Franja de Gaza.
- v. Las políticas israelíes restringen el derecho de los palestinos a trabajar, en tanto cercena el desarrollo de la agricultura y la industria palestinas en los territorios ocupados, restringe las exportaciones e importaciones, e impone permanentes obstáculos a los desplazamientos internos, dificultando el acceso a las tierras de cultivo y a los centros comerciales y laborales. A pesar de su importancia anterior, el acceso a los lugares de trabajo dentro de Israel se ha vuelto casi imposible en los últimos años debido a las persistentes políticas de bloqueo. El índice general de desempleo en los territorios ocupados ha alcanzado casi el 50%.
- vi. La falta de reconocimiento de las asociaciones sindicales palestinas tanto por parte del gobierno israelí como por el Histadrut (el principal sindicato de Israel), lo que les impide representar de manera satisfactoria a los trabajadores palestinos ante los empleadores y las empresas israelíes. El Histadrut los obliga a aportar una cuota societaria pero no representa sus intereses ni resuelve sus problemas; tampoco les permite participar en la formulación de sus políticas. Las asociaciones sindicales palestinas tampoco pueden actuar en los asentamientos israelíes de los TOP, varios de cuyos sectores productivos –entre ellos, la construcción– emplean mano de obra palestina.

- vii. El derecho de los palestinos a educarse no está afectado directamente por las políticas israelíes, puesto que Israel no es responsable del sistema educativo en los territorios ocupados; sin embargo, la educación está severamente limitada por el régimen militar. Las acciones militares israelíes han incluido el cierre masivo de escuelas, ataques directos a sus edificios, graves restricciones de movimiento y arrestos y detenciones de maestros y alumnos. Asimismo, la denegación de los permisos de salida ha impedido que cientos de estudiantes de la Franja de Gaza continúen sus estudios en el extranjero. La discriminación educativa es notable en Jerusalén Este. En Cisjordania funciona un sistema educativo de segregación, puesto que los alumnos palestinos no pueden acudir a las escuelas financiadas por el Estado israelí en los asentamientos judíos.
  - viii. El derecho de los palestinos a la libertad de opinión y expresión está severamente restringido mediante leyes de censura implementadas por las autoridades militares y avaladas por la Corte Suprema de Justicia. Desde 2001, la Oficina de Prensa del gobierno israelí prácticamente no concede acreditaciones a la prensa palestina ni permite el ingreso de los periodistas en general a la Franja de Gaza. Los periodistas palestinos sufren de manera sistemática acoso, detenciones y confiscación de materiales, e incluso resultan muertos.
  - ix. El Estado israelí vulnera el derecho de los palestinos a la libertad de reunión y de asociación pacíficas implementando una legislación militar que prohíbe las reuniones públicas de diez o más personas que no cuenten con la autorización del comando militar israelí. Por lo general, el ejército israelí reprime las manifestaciones no violentas con fuego real, balas de acero revestidas de goma, gases lacrimógenos, uso inapropiado de proyectiles como los cartuchos del gas lacrimógeno y, en última instancia, con el arresto de los participantes. La mayoría de los partidos políticos palestinos han sido declarados ilegales y las instituciones vinculadas con ellos, como las organizaciones culturales y de caridad, son objeto de cierres y ataques regulares.
  - x. El sitio permanente y los continuos y masivos ataques militares a la Franja de Gaza impiden el pleno desarrollo y la participación de los palestinos en la vida política, económica, social y cultural en los territorios palestinos ocupados. Aunque Israel niega estos hechos, la población de la Franja vive una crisis humanitaria grave e ininterrumpida.
- o El Artículo 2(d), que se vincula con cualquier medida legislativa o de otro tipo destinada a dividir la población según criterios raciales, está compuesto por tres ítems, dos de los cuales han sido comprobados en los territorios ocupados:
    - i. Israel ha dividido Cisjordania en reservas o cantones en los que la entrada y la residencia están determinadas por la identidad grupal de cada individuo. El ingreso de un grupo en la zona de otro grupo está prohibido si no se cuenta con un permiso. El Muro y su infraestructura de pasos fronterizos y puestos de control sugiere la existencia de una política permanente de división de Cisjordania en distritos raciales. Los ministerios del gobierno israelí, la Organización Sionista Mundial y otras instituciones nacionales

- judías que operan como agencias autorizadas del Estado planifican, financian e implementan la construcción de los asentamientos y de sus instalaciones para uso exclusivo de los judíos.
- ii. El Artículo 2 (d) no se cumple en lo que respecta a la prohibición de celebrar matrimonios mixtos entre judíos y palestinos. La proscripción del matrimonio civil en el derecho israelí y la competencia de los tribunales religiosos en materia de matrimonio y divorcio, sumadas a las restricciones de residencia en los territorios ocupados, resultan en sí mismas obstáculos muy importantes para la celebración de matrimonios mixtos pero no constituyen una prohibición formal.
  - iii. Israel se ha apropiado de gran parte de las tierras palestinas en los territorios ocupados y le ha cedido el uso exclusivo a la población judía. En Cisjordania, cerca del 30% de la tierra usurpada ilegalmente por los colonos judíos corresponde a la propiedad privada de los palestinos. Actualmente, los palestinos tienen prohibido el acceso al 38% de Cisjordania y padecen significativas restricciones de acceso a casi todo el 62% restante.
- o El Artículo 2 (e), que se vincula con el trabajo forzoso, no se verifica de manera significativa porque Israel ha establecido barreras al empleo de palestinos dentro de Israel desde 1990 hasta la fecha; el uso extendido de mano de obra palestina se limita ahora a los asentamientos israelíes-judíos de los territorios ocupados, en particular en los sectores de la construcción y de servicios. Por lo demás, la explotación del trabajo ha sido reemplazada por prácticas que caen bajo la órbita del Artículo 1 (c), relacionadas con la negación del derecho a trabajar
  - o El artículo 2 (f) se verifica en la persecución de cualquier intento opositor al sistema de dominación israelí en los territorios ocupados palestinos, con métodos tales como el arresto, el encarcelamiento y las prohibiciones de viajar de que son víctimas los parlamentarios, líderes políticos nacionales y defensores de los derechos humanos palestinos, así como el cierre de las organizaciones vinculadas con ellos.

En resumen, hay evidencias claras de que Israel está implementando y apoyando políticas tendentes a mantener su dominación sobre los palestinos en los territorios ocupados y a suprimir toda forma de oposición a ella.

El análisis comparativo de las prácticas de apartheid sudafricanas con las prácticas analizadas en este informe contribuye a esclarecer, antes que a definir, el significado del término apartheid. Si bien es cierto que existen diferencias evidentes entre las políticas y las prácticas de apartheid aplicadas en Sudáfrica y las aplicadas por Israel en los territorios ocupados palestinos, los dos sistemas comparten características dominantes similares.

En el caso de Sudáfrica, el régimen de apartheid se apoyó en una tríada de leyes sobre las que luego basó sus tres estrategias o pilares fundamentales. La primera estrategia consistió en la demarcación formal de la población sudafricana en grupos raciales aplicando la Ley de Registro de Población (1950) y en el otorgamiento de derechos, privilegios y servicios superiores a los miembros de la raza blanca mediante la sanción de otras leyes, como la Ley sobre los trabajadores bantúes de la construcción (1951), la Ley de educación de los bantúes (1953) y la Ley de separación de los espacios públicos (1953). Esta estrategia estructuró las leyes discriminatorias existentes en un sistema generalizado e institucionalizado de discriminación racial, que privó a la población sudafricana no blanca de sus derechos humanos básicos por motivos raciales, tal como establecía la Ley de Registro de Población.

La segunda estrategia fue la segregación de la población en diferentes áreas geográficas, que fueron asignadas de acuerdo con los grupos raciales, y la restricción de movimiento entre las distintas áreas para impedir el contacto entre miembros de distintos grupos que, en última instancia, pudiera comprometer la supremacía blanca. Esta estrategia se basó en la Ley de agrupación por áreas (1950) y la Ley de pases –que incluyó la Ley de reforma de las leyes de los nativos y la Ley sobre la población nativa (Abolición de pases y coordinación de documentos), ambas de 1952–, así como en la Enmienda de la Ley sobre población nativa (Áreas urbanas) de 1955, la Ley de consolidación bantú (Áreas urbanas) de 1945 y la Ley de reservas y comunas para personas de color (1961).

Esta separación constituyó la base de las políticas que los estrategas sudafricanos denominaron 'gran apartheid' (separación política), y que garantizaron el establecimiento de 'reservas' o 'bantustanes' para el traslado y permanencia forzosa de los sudafricanos negros desnacionalizados, a quienes se privó de sus derechos políticos con el fin de preservar la supremacía blanca en casi todo el territorio de Sudáfrica. Si bien el gobierno sudafricano afirmó que serían como Estados-nación separados que garantizarían a la población negra su completa independencia y, por ende, el derecho de autodeterminación, las reservas fueron rechazadas por el Congreso Nacional Africano y por la comunidad internacional y condenadas por la ONU a través de varias resoluciones, que las consideraron violatorias de la integridad territorial y del derecho de autodeterminación del pueblo africano en su conjunto.

Tras dividir a la población en grupos raciales diferenciados y decidir sobre la vida y los movimientos de cada grupo, el régimen de apartheid de Sudáfrica reforzó esas medidas mediante una tercera estrategia: un sistema de políticas y leyes de 'seguridad' draconianas que fueron empleadas para suprimir cualquier intento de oposición al régimen y para consolidar el sistema de dominación racial, permitiendo la detención administrativa, la tortura, la censura, las prohibiciones y los asesinatos.

Estas tres 'estrategias' de apartheid pueden aplicarse también a las prácticas de Israel en los territorios ocupados palestinos. La primera estrategia deriva de las leyes y políticas con las que el Estado israelí estableció la identidad judía a efectos jurídicos y otorgó un estatus legal preferencial y beneficios materiales a los judíos en detrimento de los no judíos. En los territorios ocupados, el resultado de esta estrategia es un sistema institucionalizado que privilegia a los colonos judíos en detrimento de los palestinos, a los que se relega al estatus inferior de no judíos. En la raíz de este sistema están las leyes de ciudadanía de Israel, en las que la identidad grupal actúa como factor principal y determinante de todas las cuestiones relacionadas con la adquisición de la ciudadanía israelí. La Ley de Retorno de 1950 define quién es judío a los efectos de la ley y estimula la inmigración de todos los judíos del mundo a Israel o a los territorios ocupados palestinos. La Ley de Ciudadanía de 1952 garantiza la ciudadanía automática a las personas que inmigraron amparados en la Ley de Retorno, mientras establece obstáculos insalvables a los refugiados palestinos interesados en obtenerla. La ley israelí que otorga un estatus especial a la identidad judía se aplica también extraterritorialmente, con el fin de extender el estatus legal preferencial y los privilegios materiales a los colonos judíos de los territorios ocupados, lo que constituye un acto de discriminación para con la población palestina nativa. La revisión de las prácticas de Israel bajo el Artículo 2 de la Convención sobre el Apartheid proporciona abundante evidencia de discriminación contra los palestinos, en particular en lo que concierne a su estatus inferior en temas como el derecho a salir de, y retornar a, su propio país, la libertad de movimientos y residencia y el acceso a la tierra. Las Leyes de Ciudadanía y de Ingreso a Israel sancionadas en 2003, que prohíben la reunificación familiar de los palestinos, son otro ejemplo de legislación que privilegia a los judíos sobre los

palestinos e ilustran los efectos negativos que conlleva el estatus de árabe palestino. Otra evidencia palpable de la disparidad con que Israel trata a los dos grupos en los territorios ocupados es la aplicación de leyes más duras y el establecimiento de tribunales especiales para los palestinos, que se suman a las restricciones impuestas por los sistemas de permisos y carnés de identificación.

La segunda estrategia se refleja en la implacable política de fragmentación implementada por Israel en los territorios ocupados con el fin de garantizar la segregación y dominación del pueblo palestino. Los signos más evidentes son la masiva apropiación de tierras palestinas, que implica la continua reducción del espacio territorial disponible para los palestinos; el hermético bloqueo de la Franja de Gaza que provoca su aislamiento del resto de los territorios ocupados; la deliberada separación de Jerusalén Este del resto de Cisjordania; y las políticas de apropiación y construcción que han convertido a Cisjordania en una intrincada red de asentamientos judíos bien conectados y abastecidos, junto a un archipiélago de enclaves palestinos segregados y desconectados. Que estas medidas se proponen segregar a la población por cuestiones raciales, violando el Artículo 2 (d) de la Convención sobre el Apartheid, queda claramente evidenciado en la visible telaraña de muros, caminos exclusivos y puestos de control y en la invisible red de permisos y sistemas de identificación, que se combinan para garantizar que los palestinos permanezcan confinados en las reservas diseñadas para ellos, al tiempo que los judíos israelíes tienen prohibido el acceso a esas reservas pero disfrutan de libertad de movimiento en el resto del territorio palestino.

Determinar si el confinamiento de los palestinos en reservas o enclaves dentro de los territorios ocupados es análogo al 'gran apartheid' impuesto por el régimen sudafricano en el sentido de que Israel pretenda satisfacer los derechos palestinos con la creación en partes de los territorios ocupados de un Estado cuya lógica está basada en la segregación racial, es una cuestión política que queda fuera del alcance y los métodos de este estudio. Lo que sí entra en la competencia de este estudio es el hecho de que, casi del mismo modo en que esas restricciones funcionaron en el apartheid sudafricano, la política de fragmentación geográfica destruye la vida socioeconómica de los palestinos, haciéndolos cada vez más vulnerables ante el dominio económico de Israel y forzando una rígida segregación entre las poblaciones palestina y judía. El derecho internacional prohíbe la fragmentación de la integridad territorial con el propósito de evitar la autodeterminación y favorecer la segregación y la dominación racial de un pueblo.

La tercera estrategia sobre la que descansa el sistema de apartheid israelí en los territorios ocupados palestinos son las políticas y leyes de 'seguridad' del Estado de Israel. Es decir, con el alegado pretexto de la seguridad, Israel justifica las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, los tratamientos crueles, inhumanos y degradantes, y los arrestos y encarcelamientos arbitrarios de los que son víctimas los palestinos, descritos en el Artículo 2 (a) de la Convención sobre el Apartheid. Estas políticas sancionadas por el Estado israelí y a menudo validadas por su sistema judicial, se sustentan en un opresivo código de justicia militar y un sistema de dudosos tribunales militares. Por otro lado, este estudio encuentra que la invocación de la 'seguridad' por parte de Israel para validar las abrumadoras restricciones a la libertad de opinión, expresión, reunión, asociación y movimiento de los palestinos parece enmascarar un velado intento de suprimir la oposición a su sistema de dominación y, por tanto, de mantener el control de los palestinos como grupo. Este estudio no plantea que las demandas israelíes sobre la seguridad carezcan de valor por definición, sino que la invocación de la 'seguridad' para homologar sus graves políticas y desproporcionadas prácticas sobre el pueblo palestino sirve principalmente para justificar la supresión de la oposición palestina al sistema de dominación de un grupo racial sobre otro.

Por lo tanto, si bien las prácticas individuales enumeradas en la Convención sobre el Apartheid no definen en sí mismas el apartheid, en el caso de los territorios ocupados palestinos

esas prácticas no ocurren en el vacío, sino como elementos integrados y complementarios de un sistema arbitrario e institucionalizado de dominación y opresión israelí sobre los palestinos como grupo: es decir, como un sistema de apartheid.

En resumen, este estudio encuentra que las identidades judía y palestina funcionan como identidades raciales en el sentido previsto por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CEDR), la Convención sobre el Apartheid y la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales para Ruanda y la ex Yugoslavia. El estatus de 'Estado judío' está presente en la Ley orgánica de Israel, que ha desarrollado mecanismos legales e institucionales para asegurarse una identidad judía permanente. Estas leyes e instituciones se canalizan hacia los territorios ocupados con el fin de otorgar privilegios a los colonos judíos en detrimento de la población palestina sobre la base de sus respectivas identidades grupales. Así, la dominación está asociada principalmente a la transferencia del control sobre la tierra, que se destina al uso exclusivo de los judíos, con lo que se altera el estatus demográfico de esos territorios. La ciudadanía no debe servir de explicación ni excusa de este trato discriminatorio, tanto porque excede lo permitido por la CEDR como porque ciertas cláusulas del derecho civil y militar israelí permiten que los judíos residentes en los TOP que no sean ciudadanos israelíes gocen de los mismos privilegios que los ciudadanos judíos de Israel por el mero hecho de ser judíos. Este estudio concluye, por tanto, que el Estado de Israel ejerce el control sobre los territorios ocupados con el propósito de mantener un sistema de dominación sobre la población palestina y que ese sistema es violatorio de la prohibición del apartheid.

## **F. Conclusiones y recomendaciones**

El derecho internacional está intrínsecamente inclinado a la protección de los intereses de los Estados. Por ello, y aunque el pueblo palestino goza de cierto reconocimiento internacional en virtud de su derecho a la autodeterminación, los mecanismos de los que dispone en la arena internacional son limitados, y residen sobre todo en el recurso a los organismos de derechos humanos como garantes del respeto a sus derechos fundamentales. No obstante, esta relativa ausencia de soluciones para el legítimo portador de ese derecho no reduce ni extingue las obligaciones de Israel. La conclusión de que Israel ha violado las normas internacionales que prohíben el apartheid y el colonialismo en los territorios ocupados palestinos es, en sí misma, indicativa de que la ocupación es un acto ilegal. Las consecuencias legales de los hallazgos de este estudio son graves y conllevan obligaciones no sólo para Israel sino también para la comunidad internacional en su conjunto.

Israel es el principal responsable de remediar la situación ilegal que ha creado. En primer lugar, tiene el deber de suspender sus actividades ilícitas y de dismantelar las estructuras e instituciones implementadas por su régimen colonial y de apartheid. Además, el derecho internacional le impone la obligación de implementar mecanismos de reparación, compensación y desagravio que amortigüen las consecuencias de sus actos ilegales. Ya sea en común con todos los Estados, ya sea actuando de manera individual o a través de organizaciones intergubernamentales, Israel tiene, por encima de todo, el deber primordial de apoyar al pueblo palestino en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación, para que pueda decidir libremente acerca de su estatus político, sus políticas económicas y su desarrollo social y cultural.

El reconocimiento del derecho de autodeterminación y la prohibición del apartheid son normas perentorias del derecho internacional que no pueden ser derogadas por ningún Estado. Ambas expresan valores esenciales de la política pública internacional y generan obligaciones para

la comunidad internacional en su conjunto. Estas obligaciones competen a los Estados individuales y también a las organizaciones intergubernamentales a través de las que actúan de manera colectiva. La violación de normas perentorias por parte de un Estado, que acarree el incumplimiento grave o sistemático de las obligaciones que aquellas le imponen, genera obligaciones de *cooperación* y *abstención* tanto para los Estados como para las organizaciones intergubernamentales.

Los Estados y las organizaciones intergubernamentales deben *cooperar* para poner fin a cualquier violación de las normas perentorias del derecho internacional. Los Estados pueden cumplir con esta obligación a través de organizaciones intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas –si lo consideran adecuado– o por la vía diplomática, negociando con los otros Estados. Por ejemplo, los Estados podrían invocar la responsabilidad internacional de Israel para exigirle que responda por su violación de las normas perentorias que prohíben el colonialismo y el apartheid. Todos los Estados tienen el interés jurídico de asegurar que ningún Estado viole esas normas y, por consiguiente, a todos les cabe la capacidad legal para invocar la responsabilidad de Israel. Sin embargo, todos los Estados y las organizaciones intergubernamentales tienen, antes que nada, el deber de apoyar al pueblo palestino en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación para que decida libremente tanto su situación política como sus políticas económicas.

El deber de *abstención* tiene dos facetas: primero, los Estados no deben reconocer como legítimas las situaciones creadas como consecuencia de graves violaciones de las normas perentorias del derecho internacional y, segundo, no deben prestar ayuda ni asistencia al mantenimiento de esa situación. En este caso particular, los Estados no deben reconocer la anexión de Jerusalén Este por parte de Israel o su apropiación de los territorios de Cisjordania a través de la instalación de asentamientos, ni tampoco impulsar la viabilidad económica de estos últimos. Según la legislación internacional, los Estados que no cumplan con su obligación de abstenerse pueden ser considerados cómplices de los actos ilegales de Israel y, de ese modo, comprometer su propia responsabilidad, con todas las consecuencias legales de reparación que esa situación conlleva.

En conclusión, ningún Estado ignora las consecuencias legales que acarrea violar las normas perentorias que prohíben el colonialismo y el apartheid, como es el caso de Israel. Cuando se comete una violación grave de las obligaciones impuestas por cualquiera de esas normas, todos los Estados deben calificar la situación de ilegal y no ayudar ni asistir a su mantenimiento. Es más, es obligación de todos los Estados cooperar para poner fin a esa situación. Todo Estado que incumpla cualquiera de estas obligaciones está cometiendo un acto penado por las normas internacionales establecidas. Si un Estado ayuda o asiste a otro Estado en el mantenimiento de este tipo de situaciones ilegales, aun a sabiendas de que lo son, se vuelve cómplice de esos actos y comete él también un acto considerado ilegal por la legislación internacional.

Los Estados no pueden evadir estas obligaciones argumentando que la vía adecuada para cumplir con ellas es la acción conjunta a través de una organización intergubernamental y que, en caso de que tal acción no surta efecto, ellos quedan eximidos de sus obligaciones de cooperación y abstención. Es decir, los Estados no pueden evadir sus obligaciones internacionales escondiéndose detrás del carácter individual de una organización de la que son miembros.

Por otra parte, el derecho internacional impone a las organizaciones intergubernamentales las mismas obligaciones que a los Estados individuales. Las obligaciones *erga omnes* generadas

por la violación de una norma perentoria del derecho internacional recaen tanto sobre la comunidad internacional en su conjunto como sobre las organizaciones internacionales y los Estados por separado. Tal como afirma la Corte Internacional de Justicia en su dictamen sobre el *Muro*, las Naciones Unidas tienen una responsabilidad especial en la resolución del conflicto de Israel/Palestina.

Si bien a los Estados y las organizaciones intergubernamentales se les permite cierto grado de discrecionalidad para determinar el modo en que satisfacen sus obligaciones de cooperación y abstención, los autores de este estudio coinciden con lo sugerido por el profesor Dugard en el sentido de que los parámetros de cumplimiento de esas obligaciones deberían establecerse de conformidad con lo aconsejado por la Corte Internacional de Justicia. En consecuencia, con todo respeto sugerimos que, de acuerdo con el Artículo 96 de la Carta de Naciones Unidas y el Artículo 65 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, se solicite un dictamen urgente sobre las siguientes cuestiones:

¿Las políticas y prácticas de Israel dentro de los territorios ocupados palestinos violan las normas que prohíben el apartheid y el colonialismo?  
De ser así, ¿cuáles son las consecuencias legales derivadas de las políticas y prácticas de Israel, considerando las normas y principios del derecho internacional, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre el Castigo y la Represión del Crimen de Apartheid, la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, la Resolución 1514 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1960, la IV Convención de Ginebra de 1949 y otras resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General?