



22 de julio de 2024, Análisis jurídico de la Unión Europea sobre la sentencia de la CIJ (*transcripción*)

The Intercept publica a continuación una reproducción del memorando de análisis legal, con algunas de las anotaciones administrativas eliminadas.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

El Director
SG. LD
Departamento Jurídico
Bruselas, 22 de julio de 2024

NOTA A LA ATENCIÓN DE JOSEP BORRELL FONTELLES ALTO REPRESENTANTE

Asunto: Opinión consultiva de la CIJ de 19 de julio de 2024 sobre los Territorios Palestinos Ocupados

I. Introducción

El 19 de julio de 2024, la Corte Internacional de Justicia («la Corte») emitió su Opinión Consultiva respecto a las «Consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Este». Respondía a dos preguntas que la Asamblea General le había planteado el 30 de diciembre de 2022:

- (a) *«¿Cuáles son las consecuencias jurídicas derivadas de la actual violación por Israel del derecho del pueblo palestino a la libre determinación, de su prolongada ocupación, asentamiento y anexión del territorio palestino ocupado desde 1967, incluidas las medidas encaminadas a alterar la composición demográfica, el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén, y de su adopción de leyes y medidas discriminatorias conexas?*
- (b) *«¿Cómo afectan las políticas y prácticas de Israel [...] al estatuto jurídico de la ocupación, y cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de este estatuto para todos los Estados y las Naciones Unidas?».*

La presente nota expone brevemente el dictamen consultivo («el dictamen») (II), ofrece algunas observaciones sobre sus posibles implicaciones jurídicas (III) y sugiere una conclusión (IV). El razonamiento detallado del Tribunal se resume en el Anexo 1. El Anexo 2 contiene un resumen de las posiciones de la UE que fueron compartidas con los Estados miembros al preparar sus escritos nacionales ante el Tribunal.

II. El dictamen

En el procedimiento, más de cincuenta Estados y tres organizaciones internacionales presentaron observaciones. De la UE, sólo un tercio de los Estados miembros participó en el proceso.

Tras afirmar su competencia y subrayar que no existe ninguna razón de peso por la que no deba responder a las preguntas planteadas por la AGNU, el Tribunal aclara que Israel tiene deberes como potencia ocupante en Cisjordania y Jerusalén Este. Dichos deberes también existen respecto a Gaza, incluso después de la retirada de su presencia militar, en proporción a la capacidad restante de Israel para ejercer allí un control efectivo (control del espacio aéreo, acceso por tierra, prestación de determinados servicios básicos).

Es importante destacar que el Tribunal subraya que la ocupación es temporal por naturaleza. Incluso una ocupación prolongada no da derecho a la soberanía sobre el territorio ocupado. Aplicando las normas aplicables del derecho internacional humanitario, complementadas por las obligaciones en materia de derechos humanos que se aplican también a la conducta israelí más allá de sus fronteras nacionales, el Tribunal examina a continuación las políticas y prácticas israelíes. El Tribunal está convencido de que los asentamientos israelíes tienen vocación de permanencia y cita numerosos indicadores en ese sentido. También subraya el deber de no anexionarse territorio, la prohibición de aplicar una legislación discriminatoria y el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino. Significativamente, el Tribunal considera que una amplia gama de legislación adoptada y medidas tomadas por Israel en su calidad de Potencia ocupante constituye una violación del artículo 3 de la Convención de la ONU sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que prohíbe la segregación racial y el apartheid.

En la parte más importante del dictamen, el Tribunal analiza los «efectos» de las políticas israelíes sobre la legalidad de la ocupación y sobre las obligaciones de otros Estados y organizaciones internacionales. En opinión del Tribunal, el abuso continuado por parte de Israel de su posición como Potencia ocupante, mediante la anexión y la afirmación de un control permanente sobre el Territorio Palestino Ocupado y la continua frustración del derecho del pueblo palestino a la autodeterminación, viola principios fundamentales del derecho internacional. Sobre esta base, la Corte llega a las siguientes conclusiones operativas sustantivas:

(3) La presencia continuada del Estado de Israel en el Territorio Palestino Ocupado es ilegal;

(4) El Estado de Israel tiene la obligación de poner fin a su presencia ilegal en el Territorio Palestino Ocupado lo antes posible;

(5) El Estado de Israel tiene la obligación de cesar inmediatamente todas las nuevas actividades de asentamiento y de evacuar a todos los colonos del Territorio Palestino Ocupado;

(6) El Estado de Israel tiene la obligación de reparar los daños causados a todas las personas físicas o jurídicas afectadas en el Territorio Palestino Ocupado;

(7) Todos los Estados tienen la obligación de no reconocer como legal la situación derivada de la presencia ilegal del Estado de Israel en el Territorio Palestino Ocupado y de no prestar ayuda o asistencia para mantener la situación creada por la presencia continuada del Estado de Israel en el Territorio Palestino Ocupado;

(8) Las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, tienen la obligación de no reconocer como legal la situación derivada de la presencia ilegal del Estado de Israel en el Territorio Palestino Ocupado;

(9) Las Naciones Unidas, y especialmente la Asamblea General, que ha solicitado el presente dictamen, y el Consejo de Seguridad, deben estudiar las modalidades precisas y las nuevas medidas necesarias para poner fin lo antes posible a la presencia ilegal del Estado de Israel en el Territorio Palestino Ocupado.

III. Importancia e implicaciones jurídicas

1. El estatuto jurídico de las opiniones consultivas

Las opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia no son jurídicamente vinculantes. No obstante, revisten gran importancia y autoridad jurídica, ya que el Tribunal interpreta principios vinculantes del Derecho internacional, como el derecho a la autodeterminación y los deberes de los Estados ocupantes. Por lo tanto, aunque formalmente no sea vinculante, el dictamen consultivo aclara las obligaciones de Israel en virtud del Derecho internacional en lo que respecta al territorio palestino ocupado y las obligaciones conexas de otros Estados y organizaciones internacionales, incluida la UE.

Israel no participó en el procedimiento. Sólo presentó una breve declaración escrita en la que argumentaba que no había dado su consentimiento a la solución judicial de su litigio con Palestina y que el Dictamen forzaría dicha solución sin el consentimiento de Israel. Sin embargo, el Tribunal rechazó este argumento al examinar las posibles razones por las que debería emitir una Opinión Consultiva. Consideró que las Opiniones Consultivas no constituyen una solución judicial de controversias bilaterales, sino que aclaran principios de derecho internacional más allá de la cuestión de Israel y Palestina, en particular el deber de no reconocimiento de los Estados y las organizaciones internacionales.

2. Las implicaciones jurídicas de las partes dispositivas

- a) La ilegalidad de la ocupación prolongada y el deber de ponerle fin (
- b) OP 3 y OP 4)

El dictamen fue aprobado por una amplia mayoría, con 14 votos a favor y 1 en contra de los artículos de la parte dispositiva relativos a los asentamientos y las reparaciones, mientras que los artículos de la parte dispositiva en los que se afirma que la ocupación es ilegal y debe ponerse fin a la misma fueron aprobados por una mayoría de 11 votos a favor y 4 en contra. Junto al Vicepresidente Sebutinde (que en general pensaba que el Tribunal no debería haberse pronunciado sobre estas cuestiones), los Jueces Abraham, Tomka y Aurescu votaron en contra de este punto.

Esta división en la bancada (y la ausencia de una posición común de la UE sobre este punto) demuestra que esta proposición no estaba clara. Sin embargo, para la mayoría, el punto clave era que la actividad de asentamiento israelí iba más allá de los derechos de una potencia ocupante a gobernar temporalmente el territorio bajo su control efectivo. Envía una señal clara en contra de la anexión de territorio por la fuerza, aunque sea «troceada» en el tiempo, y aunque la practiquen colonos «privados» que recibieron autorización y apoyo a posteriori del Estado para sus actividades ilegales.

La postura adoptada por el Tribunal coincide en líneas generales con las principales demandas expresadas por el Estado de Palestina, la Liga de Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica, con la notable excepción del «derecho al retorno» de todos los refugiados palestinos a sus lugares de residencia originales.² El dictamen exige que «todos los palestinos desplazados durante la ocupación» puedan regresar a su lugar de residencia original», y la frase anterior exige la devolución de las tierras confiscadas “desde que comenzó la ocupación [israelí] en 1967” (§ 270). Así pues, el dictamen consultivo parece respaldar el enfoque de «dos Estados» en lo que respecta a los derechos de residencia, con la «línea verde» como frontera de demarcación entre ambos. No analiza la situación ni los posibles derechos de los palestinos que se convirtieron en refugiados antes de 1967.

Otra cuestión polémica se refiere al tratamiento dado por el Tribunal al artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) sobre la prohibición de la segregación racial y el apartheid. Aunque el Tribunal fue unánime en que «la legislación y las medidas de Israel constituyen una violación del artículo 3 de la CERD» (§ 229), no especificó en base a cuál de los dos elementos contenidos en esta disposición (segregación racial o apartheid) llega a esta conclusión. Mientras que el Presidente Salam (§§ 14-32) y el Juez Tladi (§ 36) calificaron las prácticas israelíes de «equivalentes al apartheid» o de tener «carácter de apartheid» en sus respectivas declaraciones individuales, los Jueces Iwasawa (§ 13) y Nolte (§ 8) sostienen que el Tribunal no llegó a tal conclusión.

b) El deber israelí de evacuar a los colonos y ofrecer reparación (OP 5 y OP 6)

Probablemente la conclusión de mayor alcance se refiere a la obligación de Israel de «cesar inmediatamente todas las nuevas actividades de asentamiento» y de «evacuar a todos los colonos del Territorio Palestino

Ocupado» (OP 5). La obligación de evacuación afecta a 465.000 residentes de Cisjordania y a unos 230.000 residentes de Jerusalén Este. Al mismo tiempo, el dictamen contiene un matiz sobre el calendario. Mientras que la aplicación del requisito más urgente, es decir, el cese de la construcción de nuevos asentamientos, debe hacerse «inmediatamente», «poner fin» a la «presencia ilegal» sólo debe hacerse «lo más rápidamente posible» (OP 4). Esto podría leerse junto con el PO 9, según el cual la AGNU y el SGNU deben considerar «modalidades precisas y nuevas medidas» para poner fin a la presencia ilegal del Estado de Israel en el Territorio Palestino Ocupado. En el caso de Chagos (en el que se pidió al Reino Unido, en una Opinión Consultiva, que respetara que las Islas Chagos forman parte de Mauricio), la AGNU adoptó, sólo tres meses después, la Resolución 73/295, en la que interpretó la expresión «lo antes posible» como «no más de seis meses a partir de la adopción de la presente resolución».

En cuanto a la obligación de reparar los daños causados a todas las personas afectadas (PO 6), se planteará la cuestión de cómo organizar las reclamaciones y su satisfacción (¿creación de una Comisión Internacional de Reclamaciones?). Debido a la complejidad inherente a este punto, sería prudente incluirlo en las «modalidades precisas» que acordarán la AGNU y el CSNU en virtud del PO 9.

c) La obligación de no reconocimiento de Estados y organizaciones internacionales (OP 7 y OP 8)

En los PO 7 y PO 8, la Corte subraya la obligación de «no reconocer como legal la situación derivada de la presencia ilegal del Estado de Israel en el Territorio Palestino Ocupado». Esta obligación de no reconocimiento incumbe tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales, entre las que se encuentra la Unión Europea.

La UE mantiene desde hace tiempo la política de no reconocer ningún cambio en las líneas de 1967 entre Israel y Cisjordania. También se ha comprometido a trabajar en el seno de la ONU en pro de una solución equitativa del conflicto basada en dos Estados, lo que implica la creación de un Estado palestino y, por tanto, el fin de la ocupación israelí de los Territorios Palestinos Ocupados. La posición precisa de la UE sobre el reconocimiento (julio de 2014) era la siguiente:

"Un acuerdo sobre las fronteras de los dos Estados, basado en las líneas del 4 de junio de 1967 con intercambios de tierras equivalentes que puedan acordar las partes. La UE reconocerá los cambios en las fronteras anteriores a 1967, incluso con respecto a Jerusalén, solo cuando lo acuerden las partes."

En sus conclusiones más recientes, de 27 de junio de 2024, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a impulsar los trabajos sobre nuevas medidas restrictivas contra los colonos extremistas en Cisjordania y condenó las decisiones del gobierno israelí de seguir ampliando los asentamientos ilegales en la Cisjordania ocupada e instó a Israel a dar marcha atrás en estas

decisiones. Reiteró su compromiso inquebrantable con «una paz duradera y sostenible de acuerdo con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre la base de la solución de los dos Estados, con el Estado de Israel y un Estado de Palestina independiente, democrático, contiguo, soberano y viable que convivan en paz, seguridad y reconocimiento mutuo». También comprometía a la UE a «seguir trabajando con los socios internacionales para reactivar un proceso político con este fin» y señalaba «que una vía creíble hacia la condición de Estado de Palestina es un componente crucial de ese proceso político».

Por consiguiente, la política acordada por la UE está en consonancia con las obligaciones derivadas del Derecho internacional, tal como las interpreta el Tribunal en lo que respecta a otros Estados y organizaciones internacionales en los puntos (7) y (8) de la parte dispositiva del Dictamen. Las medidas previstas contra los colonos extremistas ajustarán aún más la política de la UE al Dictamen.

Otra cuestión se refiere a las relaciones comerciales con los territorios ocupados. En este punto, el Tribunal subraya el deber de distinguir las relaciones con Israel entre su propio territorio y el Territorio Palestino Ocupado (§ 278). Para el Tribunal, esto engloba la obligación de abstenerse de mantener relaciones convencionales con Israel en todos los casos en que pretenda actuar en nombre del Territorio Palestino Ocupado o de una parte del mismo en asuntos que afecten al Territorio Palestino Ocupado o a una parte de su territorio. Este punto de vista ya es seguido por la UE, ya que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha delimitado el ámbito territorial de aplicación de los Acuerdos UE-Israel y UE-OLP en consonancia con este principio. Más difícil de discernir es la obligación de «abstenerse de entablar relaciones económicas o comerciales con Israel en relación con el territorio palestino ocupado o partes del mismo que puedan consolidar su presencia ilegal en el territorio» y de «tomar medidas para impedir las relaciones comerciales o de inversión que contribuyan al mantenimiento de la situación ilegal creada por Israel en el territorio palestino ocupado» (§ 278). A este respecto, la legislación de la UE exige un etiquetado que indique que los productos alimenticios proceden de Cisjordania y los asentamientos. Es una cuestión de apreciación política si son necesarias más medidas a este respecto.

Entre otras consecuencias jurídicas, el Dictamen podría fomentar nuevos litigios ante los tribunales nacionales en relación con la venta de armas u otra forma de ayuda a Israel, basándose en el argumento de que se utiliza para mantener la situación creada por la presencia continuada del Estado de Israel en los Territorios Palestinos Ocupados. El Dictamen también podría exacerbar los boicots ya existentes y las peticiones ciudadanas de prohibición total del comercio con productos procedentes de los asentamientos.

IV. Conclusión

A la vista de los elementos anteriores, el Departamento Jurídico considera que

1. El dictamen consultivo aclara las obligaciones internacionales que vinculan a Israel como potencia ocupante del Territorio Palestino Ocupado; el hecho de que el dictamen en sí tenga carácter consultivo no cambia la naturaleza de las obligaciones jurídicas de Israel.

2. La ilegalidad per se de la ocupación prolongada constituye un nuevo elemento en el análisis jurídico de la presencia de Israel en el Territorio Palestino Ocupado.

3. El deber de poner fin a las actividades de asentamiento y evacuar a un número significativo de colonos debe tenerse en cuenta en cualquier futura iniciativa de paz.

4. La posición que mantiene desde hace tiempo la Unión Europea sobre la ilegalidad de los asentamientos más allá de la Línea Verde es conforme al deber de las organizaciones internacionales de no reconocer como legal la situación derivada de la presencia ilegal del Estado de Israel en el territorio palestino ocupado. Es cuestión de ulterior apreciación política si se debe revisar la política de la UE respecto a la importación de mercancías procedentes de los asentamientos.

5. Dado que el último artículo de la parte dispositiva (9) del dictamen consultivo subraya un papel particular tanto de la Asamblea General de las Naciones Unidas como del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la definición de las modalidades precisas de cómo poner fin a la ocupación ilegal, cualquier iniciativa futura de la UE debería tener en cuenta sus conclusiones.

e-firmado
Frank Hoffmeister

