

# Las prácticas israelíes hacia el pueblo palestino y la cuestión del Apartheid.

## Informe de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) de la ONU.

*Elaborado por Virginia Tilley y Richard Falk.*

### Resumen ejecutivo

Este informe concluye que Israel ha establecido un régimen de apartheid que domina el pueblo palestino en su totalidad. Conscientes de la seriedad de esta acusación, los autores de este informe concluyen que las pruebas disponibles establecen que sin duda alguna Israel es culpable de políticas y prácticas que constituyen el crimen de apartheid tal y como está definido en la legislación internacional.

El análisis que realiza este informe se basa en el mismo conjunto de principios y derecho internacional de los derechos humanos que rechaza el antisemitismo y otras ideologías discriminatorias, incluyendo: la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965). El informe basa su definición de apartheid principalmente en el artículo II de la Convención Internacional para la Eliminación y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973, en adelante Convención contra el Apartheid):

*El término «crimen de apartheid», que incluirá políticas y prácticas de segregación y discriminación similares a las practicadas en Sudáfrica, se aplicará a (...) actos inhumanos cometidos por un grupo racial o personas sobre otro grupo racial, con la intención de establecer y mantener su dominación y oprimirles sistemáticamente.*

Aunque el término «apartheid» fue originalmente asociado a la situación específica de Sudáfrica, en la actualidad representa un crimen contra la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, según el cual:

*«El crimen de apartheid» supone actos inhumanos (...) cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas por parte de un grupo racial sobre cualquier otro grupo o grupos raciales, y cometidos con la intención de mantener dicho régimen.*

En ese contexto, este informe refleja el consenso experto de que la prohibición del apartheid es aplicable universalmente y no ha dejado de tener sentido tras el colapso del apartheid en Sudáfrica y África Sudoccidental (Namibia).

El enfoque jurídico sobre la cuestión del apartheid adoptado por este informe no debe ser confundido con el uso ordinario del término en expresiones de oprobio. Ver el apartheid como actos y prácticas concretas (como el «muro de apartheid»), un fenómeno generado por condiciones estructurales anónimas como el capitalismo («apartheid económico») o un comportamiento social de ciertos grupos raciales hacia otros (racismo social) puede tener lugar en ciertos contextos. Sin embargo, este informe ancla su definición de apartheid en la legislación internacional, lo que supone responsabilidades para los Estados, tal y como se especifica en los instrumentos legales internacionales.

La elección de pruebas se guía por la Convención contra el Apartheid, la cual determina que el

crimen de apartheid consiste en actos inhumanos, pero que dichos actos adquieren el estatus de crímenes contra la humanidad solo en el caso de que la intencionalidad sirva al propósito de la dominación racial. El Estatuto de Roma especifica en su definición la existencia de un «régimen institucionalizado» con «la intención» de dominación racial. Dado que «propósito» e «intención» están en el núcleo de ambas definiciones, este informe examina factores en apariencia separados del ámbito palestino —especialmente, la doctrina del Estado judío tal y como está expresada en la legislación y el diseño de las instituciones estatales israelíes— para establecer sin lugar a dudas la presencia de tal propósito.

Que el régimen israelí está diseñado para servir a este propósito central se hace evidente en su cuerpo legislativo. Por razones de espacio abordaremos solo algunas de sus leyes. Un ejemplo preeminente es la política de tierras. La Ley Básica Israelí (Constitución) establece que la tierra que está en manos del Estado de Israel, de la Autoridad Israelí para el Desarrollo o el Fondo Nacional Judío, no puede ser transferida bajo ningún concepto, quedando su control permanentemente bajo dichas autoridades. La Ley sobre la Propiedad del Estado de 1951 revierte cualquier propiedad (incluida la tierra) al Estado en cualquier área «en la cual se aplica la legislación del Estado de Israel». La Autoridad Israelí de la Tierra (ILA, en su sigla en inglés) administra la propiedad estatal, que en la actualidad supone el 93 por ciento de las tierras dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas de Israel, y están por ley vetadas para el uso, el desarrollo y a la propiedad de no-judíos. Estas leyes reflejan el concepto de «utilidad pública» tal y como se expresa en la Ley Básica. Las leyes pueden ser modificadas en el Knesset, salvo la Ley Básica: el Knesset prohíbe que ningún partido político cambie este propósito. Efectivamente, la ley israelí establece que la oposición a la dominación racial es ilegal.

La ingeniería demográfica es otra área de la política que sirve al propósito de mantener a Israel como un Estado judío. Muy bien conocida es la ley israelí que confiere a los judíos de todo el mundo el derecho a entrar en Israel y obtener la ciudadanía independientemente de su país de origen y de que pueda mostrar o no algún lazo con Israel-Palestina. Al mismo tiempo, se niega cualquier derecho comparable a las y los palestinos, incluidas las personas que pueden documentar su vínculo ancestral con el país. La Organización Sionista Mundial y la Agencia Judía están investidas con autoridad legal como agencias del Estado de Israel para facilitar la inmigración judía y servir preferentemente a los intereses de los ciudadanos judíos en cuestiones que van desde el uso de la tierra hasta la planificación para el desarrollo, y otros asuntos considerados vitales para el Estado judío. Algunas leyes relativas a la ingeniería demográfica están redactadas en un lenguaje codificado, tales como las que permiten a los ayuntamientos judíos rechazar solicitudes de residencia de ciudadanos palestinos. Normalmente las leyes israelíes permiten a los cónyuges de los ciudadanos israelíes trasladarse a Israel, pero únicamente prohíbe esto en el caso de cónyuges palestinos de los territorios ocupados y otros lugares. En una escala aun mayor, es común en la política israelí denegar el retorno de a todas las personas palestinas refugiadas y exiliadas (unos seis millones) al territorio bajo control israelí.

Dos atributos adicionales de un sistema de dominación racial deben estar presentes para calificar a un régimen como un caso de apartheid. El primero implica la identificación de las personas oprimidas como parte de un «grupo racial» específico. Este informe acepta la definición de “discriminación racial” que establece la Convención Internacional para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial: «cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, el color, la descendencia, el origen nacional o étnico que tiene el propósito o el efecto

de anular o afectar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la política, la economía, la sociedad, la cultura o cualquier otro ámbito de la vida pública». En base a esto, este informe sostiene que en el contexto geopolítico de Palestina, judíos y palestinos pueden ser considerados «grupos raciales». Más aún, la Convención Internacional para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial es citada expresamente en la Convención contra el Apartheid.

El segundo atributo es el marco y el carácter del grupo o grupos implicados. El estatus del pueblo palestino como pueblo facultado a ejercer el derecho a la autodeterminación ha sido legalmente establecido, siendo ratificado por la Corte Internacional de Justicia (ICJ, en su sigla en inglés) en su opinión consultiva de 2004 sobre Las consecuencias Legales de la Construcción de un Muro en el Territorio Palestino Ocupado. En base a esto, el informe analiza el trato de Israel a la población palestina en su totalidad, considerando las distintas circunstancias de su fragmentación geográfica y jurídica como una condición impuesta por Israel. (El anexo II aborda la cuestión de la apropiada identificación del «país» responsable de negar los derechos palestinos según la legislación internacional).

Este informe encuentra que la fragmentación estratégica de la población palestina es el principal método a través del cual Israel impone un régimen de apartheid. Primero examina cómo la historia de guerra, partición, anexión de jure y de facto y prolongada ocupación en Palestina ha resultado en una población palestina dividida en diferentes regiones geográficas administradas por distintos conjuntos de leyes. Esta fragmentación opera para afianzar el régimen israelí de dominación racial sobre el pueblo palestino y debilitar su espíritu y su capacidad de ofrecer una resistencia unificada y efectiva. Se emplean diferentes métodos según cada el lugar donde vive la población palestina. Éste es el mecanismo central mediante el cual Israel aplica el apartheid, y al mismo tiempo impide la comprensión internacional de cómo el sistema funciona como un todo interrelacionado para constituir un régimen de apartheid.

Desde 1967, las y los palestinos como pueblo han vivido en lo que el informe llama cuatro «dominios», en los cuales los fragmentos de la población palestina son en apariencia tratados de forma diferente, pero tienen en común la opresión racial que resulta del régimen de apartheid. Estos dominios son:

1. Legislación civil, con restricciones especiales, aplicada a las personas palestinas que viven como ciudadanas de Israel.
2. Legislación de residencia permanente, aplicada a las personas palestinas que viven en la ciudad de Jerusalén.
3. Legislación militar, aplicada a la población palestina (incluyendo la que está en los campos de refugiados) que vive desde 1967 bajo condiciones de ocupación beligerante en Gaza y Cisjordania.
4. Política para impedir el retorno de las personas palestinas, ya sean refugiadas o exiliadas, que viven fuera del territorio bajo control israelí.

El dominio 1 afecta a alrededor de 1,7 millones de personas palestinas que son ciudadanas de Israel. Durante los primeros 20 años de existencia del país vivieron bajo la ley marcial, y hasta el día de hoy están sujetas a la opresión por su condición de no judíos. Esta política de dominación se manifiesta en servicios de inferior calidad, leyes urbanísticas restrictivas y partidas

presupuestarias reducidas para las comunidades palestinas; restricciones en las oportunidades de empleo y profesionales; y especialmente en la segregación de espacios en los que viven los ciudadanos judíos y palestinos de Israel. Los partidos políticos palestinos pueden hacer campaña por reformas menores y mejoras presupuestarias, pero tienen prohibido por la Ley Básica desafiar la legislación que sostiene el carácter racial del régimen. Esta política es reforzada por lo que implica la distinción entre «ciudadanía» (ezrahut) y «nacionalidad» (le'um): todos los ciudadanos israelíes disfrutan de la primera, pero solo los judíos disfrutan de la segunda. Derechos «nacionales» en la legislación israelí significa derechos nacionales judíos. La lucha de los ciudadanos palestinos de Israel por la igualdad y las reformas civiles bajo la legislación israelí es de este modo aislada por el régimen de la del resto del pueblo palestino.

El dominio 2 abarca las aproximadamente 300.000 personas palestinas que viven en Jerusalén Este, las cuales experimentan discriminación en el acceso a la educación, el sistema de salud, el empleo, y los derechos de residencia y edificación. También sufren expulsiones y demoliciones de hogares, como resultado de la política israelí de «equilibrio demográfico» en favor de los residentes judíos. Las y los palestinos de Jerusalén Este están clasificados como residentes permanentes, lo que les sitúa en una categoría separada designada para evitar su crecimiento demográfico y, muy importante, impedir que su peso electoral se sume al de los ciudadanos palestinos de Israel. Como residentes permanentes, no tienen capacidad legal para desafiar la legislación israelí. Además, identificarse políticamente con los palestinos de los territorios ocupados conlleva el riesgo de ser expulsado a Cisjordania y así perder el derecho incluso de visitar Jerusalén. Así, el epicentro urbano de la vida política palestina [Jerusalén Este] está atrapado dentro de una burbuja legal que restringe la capacidad de sus habitantes de oponerse legalmente al régimen de apartheid.

El dominio 3 es el sistema de leyes militares impuesto a aproximadamente a 4,6 millones de personas palestinas que viven en el territorio palestino ocupado; 2,7 millones de ellas en Cisjordania y 1,9 millones en la Franja de Gaza. El territorio es administrado de tal modo que se corresponde completamente con la definición de apartheid de la Convención contra el Apartheid; excepto en lo que se refiere al genocidio, cada «acto inhumano» listado en la Convención es rutinaria y sistemáticamente practicado por Israel en Cisjordania. La población palestina está gobernada por la ley militar, mientras que los aproximadamente 350.000 colonos judíos están gobernados por la ley civil israelí. El carácter racial de esta situación se confirma por el hecho de que todos los colonos judíos de Cisjordania disfrutan de la protección de la legislación civil israelí por el hecho de ser judíos, independientemente de que tengan ciudadanía israelí o no. Este sistema legal de carácter dual, problemático en sí mismo, es indicativo de la existencia de un régimen de apartheid cuando es acompañado de una gestión racialmente discriminatoria de la tierra y el desarrollo, administrados por instituciones nacionales judías que tienen el cometido de administrar la «tierra estatal» en beneficio de la población judía. Para apoyar los resultados de este informe, el anexo I muestra con más detalle las políticas y prácticas de Israel en los territorios palestinos ocupados que constituyen violaciones del artículo II de la Convención contra el Apartheid.

El dominio 4 se refiere a los millones de palestinos y palestinos refugiados y exiliados involuntarios, la mayoría de los cuales viven en países vecinos. Esas personas tienen prohibido regresar a sus hogares en Israel y en los territorios palestinos ocupados. Israel defiende su negativa al retorno de los palestinos con un lenguaje francamente racista: alega que suponen

una «amenaza demográfica», y que su retorno modificaría demográficamente el carácter de Israel hasta el punto de eliminarlo como Estado judío. El rechazo del derecho al retorno juega un rol esencial en el régimen de apartheid, garantizando que la población palestina no crezca hasta el punto de amenazar el control militar israelí del territorio, ni tenga la fuerza demográfica para que las y los ciudadanos palestinos de Israel puedan exigir (y obtener) derechos democráticos, eliminando de ese modo el carácter judío del Estado de Israel. Aunque el dominio 4 se limita a las políticas que niegan a los palestinos y palestinas su derecho a la repatriación según la legislación internacional, en este informe es analizado como un aspecto integral del sistema de opresión y dominación del pueblo palestino en su totalidad, dado el carácter crucial que tiene la dimensión demográfica en el mantenimiento del régimen de apartheid.

Este informe concluye que, observados de forma conjunta, los cuatro dominios constituyen un régimen integral, desarrollado con el propósito de asegurar la permanente dominación sobre la población no judía en todo el territorio bajo exclusivo control israelí en todos los aspectos. Hasta cierto punto, las diferencias en el trato hacia la población palestina han sido provisionalmente consideradas como válidas por las Naciones Unidas, ante la falta de una evaluación de hasta qué punto constituyen una forma de apartheid. A la luz de las conclusiones de este informe, este enfoque internacional fragmentado de larga data requeriría una revisión.

En interés de la justicia y la integralidad, el informe analiza numerosos contraargumentos presentados por Israel y quienes apoyan sus políticas negando la aplicabilidad de la Convención contra el Apartheid al caso de Israel-Palestina. Esto incluye afirmaciones como: la voluntad de Israel de permanecer como un Estado judío es acorde con las prácticas de otros Estados, como Francia; Israel no le debe a los palestinos no-ciudadanos un trato igualitario al de los judíos, precisamente porque no son ciudadanos; y el trato de Israel hacia las y los palestinos no refleja ningún «propósito» o «intención» de dominación, sino que es una situación temporal impuesta a Israel por la realidad del conflicto actual y las necesidades de seguridad. El informe demuestra que ninguno de estos argumentos resiste el análisis. La afirmación adicional de que Israel no puede ser considerado culpable de crímenes de apartheid porque los ciudadanos palestinos de Israel tienen derecho al voto se basa en dos errores de interpretación legal: una comparación demasiado literal con la política de apartheid de Sudáfrica, y la consideración de los derechos electorales separados de otras leyes, especialmente de la Ley Básica que prohíbe a los partidos políticos cuestionar el carácter judío, y por lo tanto racial, del Estado.

El informe concluye que el peso de las evidencias sostiene más allá de toda duda la afirmación de que Israel es culpable de imponer un régimen de apartheid sobre el pueblo palestino, lo que conlleva la comisión de un crimen contra la humanidad, cuya prohibición es considerada *ius cogens* en el derecho internacional consuetudinario. La comunidad internacional, especialmente las Naciones Unidas y sus agencias, y los Estados miembros, tienen la obligación legal de actuar dentro de los límites de sus facultades para evitar y sancionar los casos de apartheid que de manera responsable sean puestos en su conocimiento. Más específicamente, los Estados tienen el deber colectivo de:

- a) no reconocer como legal un régimen de apartheid;
- b) no ayudar ni asistir a un Estado que mantiene un régimen de apartheid;
- c) cooperar con las Naciones Unidas y otros Estados para poner fin a los regímenes de apartheid.

Las instituciones de la sociedad civil y los individuos también tienen el deber político y moral de usar los instrumentos a su disposición para crear conciencia sobre esta empresa criminal en curso, y de ejercer presión sobre Israel a fin de persuadirle para que desmantele las estructuras de apartheid en conformidad con el derecho internacional. El informe concluye con recomendaciones generales y específicas para las Naciones Unidas, los gobiernos nacionales, la sociedad civil y los actores privados sobre las acciones que deberían tomar a raíz de que Israel mantiene un régimen de apartheid para ejercer el control sobre el pueblo palestino.