

Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, de 19 de julio de 2024

LAS VIOLACIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL, DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y DE LOS DERECHOS HUMANOS PERPETRADAS POR ISRAEL CONTRA EL PUEBLO PALESTINO Y EL ESTADO DE PALESTINA AL DESCUBIERTO

En plena vorágine de violencia y destrucción en la Franja de Gaza tras los sangrientos atentados terroristas de Hamás del 7 de octubre de 2023, conocidos como ‘Operación Inundación de Al-Aqsa’, y la despiadada respuesta de Israel mediante la ‘Operación Espadas de Hierro’ en ejercicio de su, más que dudoso, derecho a la legítima defensa, la Corte Internacional de Justicia (CIJ/Corte) emitió una Opinión Consultiva relativa al conflicto palestino-israelí. La Opinión Consultiva *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, de 19 de julio de 2024, estudia las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas ejercidas por Israel en Territorio Palestino Ocupado (TPO), incluyendo Jerusalén Este.

El origen de esta opinión consultiva debe retrotraerse al 30 de diciembre de 2022, fecha en la que la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) aprobó la Resolución A/RES/77/247, solicitando una opinión consultiva a la CIJ sobre las consecuencias legales derivadas de las políticas y las prácticas israelíes en el TPO. La Resolución, que contó con gran oposición por parte de los Estados miembros —del total de 193 Estados miembros, 87 votaron a favor, 26 en contra, 53 se abstuvieron y 27 no votaron—, califica las prácticas de Israel, potencia ocupante, en el TPO como «actos de violencia mortífera», impidiendo a los palestinos el ejercicio del derecho a la libre determinación y la consecución de la solución biestatal. Además, menciona diversos instrumentos y principios internacionales, como el «principio de la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por la fuerza», y numerosas resoluciones de las Naciones Unidas (ONU) respecto al conflicto palestino-israelí, señalando asimismo las responsabilidades y las obligaciones de los Estados.

No es la primera vez que la Corte ha tenido que pronunciarse respecto a ciertas prácticas llevadas a cabo por Israel en el TPO, ya que el 9 de julio de 2004 la CIJ emitió la Opinión Consultiva *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (ICJ Reports 2004). En esta opinión, la Corte determinó bajo el Derecho Internacional (DI) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) la ilegalidad de la construcción del muro en el TPO, rechazando el argumento de Israel de que la construcción del muro era una medida de autodefensa conforme al art. 51 de la Carta de la ONU debido a que los ataques contra Israel no eran imputables a un Estado

extranjero. Por lo que la Corte estableció que Israel tiene «a legal obligation to bring the illegal situation to an end by ceasing forthwith the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory, and to give appropriate assurances and guarantees of non-repetition» (apdo. 145); lo cual conlleva la obligación del resto de Estados miembros a no reconocer ni fomentar esta situación ilegal (apdo. 159). Además, en la actualidad, a raíz de la respuesta de Israel a los actos terroristas del 7 de octubre de 2023, respuesta que ha conllevado la muerte de decenas de miles de civiles palestinos, la Corte está estudiando si Israel está cometiendo el conocido como crimen de crímenes, un crimen que «conmueve la consciencia humana», ya que supone la «negación del derecho de existencia a grupos humanos enteros» —A/RES/96(II) de 11 de diciembre de 1946—, es decir, el crimen de genocidio contra la población palestina. Sudáfrica presentó esta demanda por genocidio contra Israel el 29 de diciembre de 2023 y, hasta la fecha, la Corte ha emitido un total de tres órdenes de medidas provisionales —26 de enero de 2024, 28 de marzo de 2024 y 24 de mayo de 2024—, observando indicios de que Israel está cometiendo actos que podrían llevar a los palestinos a «its physical destruction in whole or in part» [*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Orden de Medidas Provisionales, de 24 de mayo de 2024, para. 50]. Este caso está aún pendiente de resolución, pero se observa que, desde que se dictaron estas medidas provisionales, la situación de los palestinos no ha hecho más que empeorar, agravándose la crisis humanitaria en la Franja de Gaza.

Respecto a la opinión consultiva que nos atañe, en primer lugar, la Corte dilucida su jurisdicción y discreción a fin de estudiar las preguntas presentadas por la AGNU. La Corte determina que posee jurisdicción según los arts. 96(1) de la Carta de la ONU y 65 del Estatuto de la Corte (apdos. 24-25), sin que existan razones para no emitir una opinión respecto al caso planteado (apdo. 31). Ante el argumento de Israel de que este Estado no ha consentido en la jurisdicción de la Corte, lo cual es obligatorio al tratarse de una disputa bilateral, la CIJ alude a que son cuestiones internacionales formuladas por la AGNU que conllevan responsabilidades para la ONU y obligaciones *erga omnes* para los Estados (apdo. 33). Por lo que, «(t)he Court does not regard the subject-matter of the General Assembly's request in the present case as being only a bilateral matter between Israel and Palestine», añadiendo que «this issue is a matter of particular interest and concern to the United Nations» (apdo. 35).

Además, respecto a si la opinión podría afectar a las negociaciones entre Israel y Palestina, así como al trabajo de la AGNU y del Consejo de Seguridad de la ONU, la Corte expresa que el objetivo de una opinión es el de dar «elements of law necessary for them in their action» (apdo. 37), recogiendo el argumento de varios Estados de que «an opinion from the Court is all the more necessary in light of the fact that Israeli-Palestinian negotiations have been stalled for many years» (apdo. 39), y señalando que su función no es la de especular sobre los posibles efectos de dicha opinión (apdos. 40 y 43). Finalmente, respecto a si las preguntas son sesgadas al asumir violaciones del DI por parte de Israel, «(t)he Court will ascertain for itself whether Israel's policies

and practices are in violation of the applicable rules and principles of international law, before determining the legal consequences of any such violations» (apdo. 49). Posteriormente, la CIJ describe la historia de la ‘cuestión de Palestina’, destacando las resoluciones de la ONU y los diferentes acuerdos de paz, haciendo hincapié en la ocupación y el control efectivo de Israel de territorio palestino (apdos. 51-71). Además, la CIJ menciona que la construcción del muro en Cisjordania y Jerusalén Este por Israel continuó, al igual que los asentamientos de colonos israelís, a pesar de la Opinión Consultiva de la Corte de 2004 (apdo. 67).

La CIJ continúa analizando las dos preguntas formuladas por la AGNU. Respecto a la pregunta (a) cuáles son las consecuencias jurídicas de las violaciones de Israel del derecho a la libre determinación del pueblo palestino por la continuada ocupación del territorio palestino desde 1967, así como de las medidas para cambiar el estatuto de Jerusalén, y de las leyes y medidas discriminatorias israelís contra los palestinos, la Corte determina que la respuesta «requires an assessment of the conformity with international law of those policies and practices of Israel identified in the request» (apdo. 74), atendiendo a las características de las políticas y prácticas (apdo. 75), es decir, «the legal characterization» de las mismas (apdo. 77). El territorio afectado por estas acciones se refiere al «Palestinian territory occupied since 1967», entendiendo al TPO como «single territorial unit» (apdo. 78), así como solo a Jerusalén Este y no a toda la Ciudad Santa (apdo. 79). Respecto a la pregunta (b), la Corte señaló que el ámbito de esta pregunta es estudiar cómo estas acciones afectan al «legal status of the occupation» y, por tanto, determinar la legalidad de la presencia continuada de Israel como potencia ocupante en el TPO (apdo. 82).

A continuación, la Corte identifica las normas y los principios del DI relevantes, estableciendo qué debe entenderse como ‘ocupación’. La interpretación se basa en el art. 42 de la Convención (IV) sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre y su anexo: Reglamentos relativos a las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1907 (IV Convención de La Haya), entendiendo que, si una potencia ocupante ha ejercido su autoridad en el territorio ocupado, pero retira su presencia física en parte o en su totalidad, «it may still bear obligations under the law of occupation to the extent that it remains capable of exercising, and continues to exercise, elements of its authority in place of the local government» (apdos. 90-93), ya que el elemento clave de una ocupación no es la presencia física, sino el control efectivo por la potencia ocupante, es decir, su capacidad de hacer cumplir su autoridad [véase *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgement, ICJ Reports 2005, de 19 de diciembre de 2005, p. 230, para. 173]. Además, la Corte establece dos principios internacionales básicos para responder a las preguntas: la prohibición de la adquisición de territorio por la amenaza o el uso de la fuerza y el derecho de los pueblos a la libre determinación (apdo. 95); subrayando que las normas del DIH son aplicables en el TPO y son vinculantes para Israel (apdo. 96). En lo que respecta a los derechos humanos, la Corte señala que «international human rights instruments are applicable ‘in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside

its own territory', particularly in occupied territories» (apdo. 99). Finalmente, la Corte considera que los Acuerdos de Oslo de 1993, los cuales incluyen el derecho a la libre determinación del pueblo palestino y prohíben acciones que cambien el estatuto del territorio palestino, no impiden los beneficios del IV Convenio de Ginebra de 1949 (CG) —según el art. 47— ni menoscaban las obligaciones de Israel bajo el DI aplicable en el TPO (apdo. 102).

Seguidamente, la Corte entra a evaluar la conformidad de las políticas y prácticas de Israel con las obligaciones de este bajo el DI mencionadas en la pregunta (a). En primer lugar, la Corte examina *la cuestión de la ocupación prolongada* de Israel en territorio palestino, la cual puede ser «permissible» si es consistente con otras normas internacionales, aunque «(t)he fact that an occupation is prolonged does not in itself change its legal status under international humanitarian law» (apdo. 109). En segundo lugar, la CIJ analiza la *política de asentamientos*, la cual ha sido analizada exhaustivamente por diferentes informes internacionales (apdo. 113), limitándose a Cisjordania y Jerusalén Este, ya que en 2005 Israel se retiró de la Franja de Gaza (apdo. 114). A este respecto, la Corte estudia varias prácticas llevadas a cabo por Israel a fin de consolidar su política de asentamientos:

(1) Transferencia de población: práctica contraria al art. 49 del IV CG. La Corte destaca que «(t)he transfer of members of the civilian population of the occupying Power into the occupied territory is prohibited regardless of whether it results in the displacement of the local population» (apdo. 118).

(2) Confiscación o requisa de tierras: política contraria a los arts. 46, 52 y 55 de la IV Convención de La Haya, tal y como estableció la CIJ en la Opinión *Wall*. La propiedad privada debe ser respetada, así mismo la potencia ocupante tiene el deber de administrar la propiedad pública en beneficio de la población local (apdo. 122). Además, la Corte recalca que, al continuar Israel con la construcción del muro, también lo ha hecho la práctica ilegal de apropiación (apdo. 123).

(3) Explotación de recursos naturales: el uso de los recursos naturales por una potencia ocupante para cubrir las necesidades de su población ocupante no está justificada si esta misma restringe el acceso a los recursos naturales a la población ocupada. Esta práctica supone la violación directa del art. 55 del IV CG y del art. 55 de la IV Convención de La Haya, así como del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales —A/RES/1803(XVII) de 14 de diciembre de 1962— (apdos. 124-133).

(4) Aplicación de la ley israelí: el art. 43 de la IV Convención de La Haya recoge que la potencia ocupante debe respetar la ley aplicable del territorio ocupado y sus instituciones deben seguir teniendo autoridad regulatoria —art. 64 del IV CG— (apdo. 134). La Corte observa que Israel «has to a large degree substituted its military law for the local law in force in the Occupied Palestinian Territory at the beginning of the occupation in 1967» —así como ha sustituido el poder local, controlado en la actualidad por colonos (apdo. 137)— y ha aplicado una política discriminatoria que distingue entre judíos —a lo que hay que añadir la transferencia de colonos al TPO, práctica contraria al DIH (apdo. 139)— y no-judíos. Los primeros disfrutaban de las leyes civiles israelíes, mientras

que los segundos sufren la aplicación de la ley marcial (apdo. 136). Esta práctica, además, es inconsistente con los Acuerdos de Oslo, ya que Israel se ha excedido en lo que respecta a la seguridad exterior de sus ciudadanos en territorio ocupado según el DIH (apdo. 140). Por lo que la Corte concluye que Israel viola al aplicar su legislación el art. 43 de la IV Convención de La Haya y el art. 64 del IV CG (apdo. 141).

(5) Desplazamiento forzoso de la población palestina: la Corte, en atención a la Opinión *Wall*, observa que, si Israel confisca tierras y limita el acceso a los recursos naturales a los palestinos, Israel está «inducing their departure» (apdo. 143). No obstante, recuerda que el art. 49 del IV CG solo permite la evacuación de civiles ocupados de un área ocupada de forma excepcional y de carácter temporal (apdo. 144), pero la CIJ considera que las evacuaciones de Israel de población palestina son de carácter «permanent or indefinite» (apdo. 146), consolidándose las mismas con la destrucción de los hogares de los civiles palestinos evacuados (apdo. 147).

(6) Violencia contra los palestinos: la Corte observa que «Israel's settlement policy has given rise to violence by settlers and security forces against Palestinians» (apdo. 148). Asimismo, la discriminación y la «unnecessary or disproportionate force against Palestinians» por las fuerzas de seguridad israelíes (apdo. 152) ha llevado a la creación de un «coercitive environment against Palestinians» (apdo. 154). Estas acciones violan el art. 46 de la IV Convención de La Haya y el art. 27 del IV CG, así como instrumentos internacionales de derechos humanos (apdo. 149).

Por lo que la Corte, ante la primera parte de la pregunta (a) —la política de asentamientos— llega a la conclusión de que esta viola el DI y que no respeta la Opinión *Wall*, ya que Israel ha expandido los mismos desde el 2004 (adpos. 155-156).

En tercer lugar, la Corte trata la cuestión de la *anexión del TPO*, partiendo del concepto de 'anexión', «the forcible acquisition by the occupying Power of the territory that it occupies, namely its integration into the territory of the occupying Power», es decir, ejercer control permanente (apdo. 158), pero la ley de ocupación establece que este control debe ser temporal y que el *statu quo* del territorio ocupado debe ser respetado (apdo. 159). La Corte analiza las políticas y las prácticas llevadas a cabo por Israel en Cisjordania y en Jerusalén Este, observando que estas tienen como objeto la anexión definitiva del TPO (adpos. 162-173), es decir, se trata de una anexión *de facto* (apdo. 160), más aún si cabe por la proclamación de Jerusalén como capital de Israel (apdo. 163). Por lo que la CIJ entiende que «(t)hese policies and practices are designed to remain in place indefinitely and to create irreversible effects on the ground» (apdo. 173). En otras palabras, estas políticas y prácticas «amount to annexation of large parts of the Occupied Palestinian Territory», en violación del art. 2(4) de la Carta de la ONU, el cual recoge la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y el principio de no adquisición de territorio por la fuerza (adpos. 175 y 179).

En cuarto lugar, la Corte examina la *legislación y las medidas discriminatorias conexas*, recordando la prohibición de discriminación «in the enjoyment of human rights and fundamental freedoms forms part of the purposes of the United Nations», así se establece en los arts. 1(3) y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (apdo.

185) y en distintos instrumentos de derechos humanos y en el DIH (apdos. 186-188). El principio de no discriminación es «customary international law» (apdo. 189), por lo que «differential treatment of Palestinians can give rise to discrimination» (apdo. 190), aunque la Corte señala que no todo tratamiento diferente supone discriminación, sino que puede existir un tratamiento diferenciado «reasonable and objective» que «serves a legitimate public aim» (apdo. 191). No obstante, tras el análisis de las leyes y medidas israelíes aplicadas en el TPO, y de los diversos informes internacionales al respecto, resaltando la política de permisos de residencia —que especialmente dificulta la reunificación de palestinos— (apdos. 192-197), las restricciones a la movilidad —«restrictions on all Palestinians solely on account of their Palestinian identity»— (apdos. 198-206), y la demolición de propiedades —sin criterio razonable ni objetivo— (apdos. 207-222), la Corte concluye que estas políticas israelíes «amount to segregation or apartheid» (apdo. 224), ya que el único objetivo es la separación entre colonos israelíes y palestinos (apdo. 229).

En quinto y último lugar, la Corte recuerda «(t)he centrality of the *right to self-determination* in international law» (apdo. 233), el cual «in cases of foreign occupation such as the present case, the right to self-determination constitutes a peremptory norm of international law» (apdo. 233), derecho reconocido a los palestinos por la Corte en la Opinión *Wall* (p. 183, para. 118) (apdo. 234). La CIJ extrae una serie de elementos de este derecho: (1) el derecho a la integridad territorial es consecuencia de este derecho, lo que implica que la potencia ocupante no puede impedir su ejercicio (apdo. 237), siendo las anexiones israelíes del TPO violaciones de dicha integridad y, por consiguiente, del de la libre determinación (apdo. 238); (2) protege a la población de los actos que buscan su dispersión y socavar su integridad (apdo. 239); (3) derecho a ejercer la soberanía permanente sobre sus recursos naturales (apdo. 240); y (4) derecho de un pueblo a determinar libremente su estatuto político y a proseguir su desarrollo económico, social y cultural (apdo. 241), cuyo daño de manera individual repercute al conjunto de la población palestina (apdo. 242). Mediante este análisis del derecho a la libre determinación, la Corte muestra que «(t)he prolonged character of Israel's unlawful policies and practices aggravates their violation of the right of the Palestinian people to self-determination» a fin de perpetuar la ocupación, lo cual conlleva a que «Israel's unlawful policies and practices are in breach of Israel's obligation to respect the right of the Palestinian people to self-determination» (apdo. 243).

La Corte, tras examinar las políticas y prácticas controvertidas señaladas en la cuestión (a), examina la cuestión (b), mediante la cual la Corte debe determinar cuál o cuáles de las políticas y las prácticas descritas afectan al estatus legal de la ocupación y la legalidad o no de la continuada presencia de Israel en el TPO. La Corte determina, en primer lugar, que, tras el estudio realizado previamente de las políticas y prácticas israelíes en el TPO, se puede concluir que estas «on the ground have significant effects on the legal status of the occupation and thereby on the legality of the continued presence of Israel in the Occupied Palestinian Territory» (apdo. 245). No obstante, la Corte subraya que debe tenerse en cuenta que la legalidad de la presencia de una potencia

ocupante se evalúa bajo el *jus ad bellum* y el derecho a la libre determinación; mientras que el *jus in bello* y los derechos humanos se aplican a la potencia ocupante independientemente de la legitimidad inicial de su presencia (apdo. 251). La Corte determina que las prácticas y las políticas de Israel han provocado «changes in the physical character, legal status, demographic composition and territorial integrity of the Occupied Palestinian Territory», demostrándose así «an intention to create a permanent and irreversible Israeli presence in the Occupied Palestinian Territory» (apdo. 252). Por ello, la Corte recuerda que «occupation can under no circumstances serve as the source of title to territory or justify its acquisition by the occupying Power» (apdo. 253), a lo que añade que «Israel is not entitled to sovereignty over or to exercise sovereign powers in any part of the Occupied Palestinian Territory on account of its occupation» (apdo. 254). Asimismo, la ocupación no puede llevar a que la población ocupada se le niegue su derecho a la libre determinación, mientras su territorio va siendo anexionado por la potencia ocupante, más aun teniendo en cuenta que dicho derecho no puede estar sujeto a condiciones por Israel, al tratarse de un derecho inalienable (apdo. 257).

Por lo que la Corte concluye que el abuso por parte de Israel de su posición como potencia ocupante, a través de la anexión, la afirmación de control permanente y la continua frustración del derecho a la libre determinación, viola principios fundamentales del DI y «renders Israel's presence in the Occupied Palestinian Territory unlawful» (apdo. 261). Además, la CIJ resalta que la ilegalidad de la ocupación de Israel sobre el TPO se retrotrae a 1967, así como que el derecho de los palestinos a la libre determinación debe ser aplicado sobre todo este territorio (apdo. 262), sin que los Acuerdos de Oslo legitimen dicha presencia por razones de seguridad (apdo. 263). Finalmente, la Corte señala, acertadamente, que la ilegalidad de la ocupación no libera a Israel de sus obligaciones y responsabilidades como potencia ocupante hacia los palestinos y otros Estados, ya que es el control efectivo de un territorio, no su condición jurídica, lo que determina la responsabilidad de los actos sobre estos (apdo. 264).

En conclusión, el estudio de las políticas y las prácticas de Israel en el TPO, así como la legalidad de las mismas, permite a la Corte declarar que la presencia israelí en el TPO «constitutes a wrongful act entailing its international responsibility» (apdo. 267), lo que conlleva que Israel deba poner fin a dicha situación ilegal y detener todos los actos perpetrados en el TPO (apdos. 267-268). Además, la Corte impone la obligación a Israel de «restitution, compensation and/or satisfaction» a los palestinos (apdo. 269). En lo que respecta a otros Estados, estos no deben reconocer como legal la situación derivada de la presencia ilegal de Israel en el TPO, así como tampoco asistir a Israel a fin de que este pueda mantener dicha situación ilegal (apdos. 273-279). Respecto a las organizaciones internacionales, la CIJ evoca «(t)he duty of non-recognition specified above also applies to international organizations, including the United Nations, in view of the serious breaches of obligations *erga omnes* under international law». Finalmente, la Corte hace un llamamiento a Israel para que ponga fin a la ocupación y a todas las acciones ilegales, a fin de que los palestinos puedan ejercer su derecho a la libre

determinación y constituir un Estado de Palestina soberano e independiente «living side by side in peace with the State of Israel» (apdos. 282-283).

Esta opinión consultiva fue posteriormente refrendada por la AGNU, A/RES/ES-10/24, el 19 de septiembre de 2024, siendo esta resolución apoyada por gran parte de los Estados miembros —de los 193 Estados miembros, 124 votaron a favor, 14 en contra, 43 se abstuvieron y 12 no votaron—. No obstante, no todos los Estados aceptan que una opinión consultiva de la Corte, a pesar de ser la máxima intérprete del DI, tenga fuerza vinculante, tal y como establece el art. 94(2) de la Carta de la ONU. En la actualidad, ciertos Estados, como EE. UU. e Israel, continúan violando el DI y el DIH, así como los preceptos establecidos en esta opinión y en la de 2004, mientras los palestinos sufren un proceso de deshumanización a manos de su potencia ocupante y por la inacción de la comunidad internacional, con escasas esperanzas de que su derecho a la libre determinación y el Estado de Palestina se hagan realidad.

Sara CALLES GÓMEZ
Estudiante de doctorado
Universidad de Salamanca
i_c049128@usal.es