



# Prácticas israelíes hacia el pueblo palestino y la cuestión del apartheid

Palestina y la Ocupación Israelí, 1.ª edición

E/ESCWA/ECRI/2017/1

**Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)**

# **Prácticas israelíes hacia el pueblo palestino y la cuestión del apartheid**

Palestina y la Ocupación Israelí, 1.ª edición



**Naciones Unidas**

Beirut, 2017

© 2017 United Nations

All rights reserved worldwide

Photocopies and reproductions of excerpts are allowed with proper credits.

All queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), e-mail: [publications-escwa@un.org](mailto:publications-escwa@un.org).

The findings, interpretations and conclusions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the United Nations or its officials or Member States.

The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Links contained in this publication are provided for the convenience of the reader and are correct at the time of issue. The United Nations takes no responsibility for the continued accuracy of that information or for the content of any external website.

References have, wherever possible, been verified.

Symbols of United Nations documents are composed of capital letters combined with figures. Mention of such a symbol indicates a reference to a United Nations document.

United Nations publication issued by ESCWA, United Nations House, Riad El Solh Square, P.O. Box: 11-8575, Beirut, Lebanon.

Website: [www.unescwa.org](http://www.unescwa.org).



# Agradecimientos

---

Este informe ha sido elaborado por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y su autoría pertenece a Richard Falk y a Virginia Tilley.

Richard Falk (licenciado en Derecho, Universidad de Yale; Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de Harvard) es actualmente un becario de investigación en el Centro Orfalea para Estudios Globales e Internacionales de la Universidad de California en Santa Barbara, y Profesor de Derecho Internacional y Profesor emérito en la Universidad de Princeton. Desde 2008 hasta 2014, ha trabajado como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado desde 1967. Es autor o editor de alrededor de 60 libros y cientos de artículos sobre el derecho internacional de los derechos humanos, la política de Oriente Medio, la justicia medioambiental, y otros campos concernientes a los derechos humanos y a las relaciones internacionales.

Virginia Tilley (Maestría y Doctorado en Filosofía por la Universidad de Wisconsin-Madison, y Maestría en Estudios Árabes Contemporáneos por la Universidad de Georgetown) es profesora de Ciencias Políticas en la Universidad Southern Illinois. Desde 2006 hasta 2011, ha trabajado como Jefa de Investigación en el Consejo de Investigación de Ciencias Humanas en Sudáfrica, y desde 2007 hasta 2010 dirigió el Proyecto de Oriente Medio del Consejo, que emprendió un estudio de dos años sobre el apartheid en el Territorio Palestino Ocupado. Además de numerosos artículos acerca de las políticas e ideologías del conflicto palestino-israelí, ha escrito *The One-State Solution* (Universidad de Michigan y Universidad de Mánchester, 2005) y ha editado *Beyond Occupation: Apartheid, Colonialism and International Law in the Occupied Palestinian Territories* (Pluto Press, 2012).

Este informe cuenta con la orientación general de Tarik Alami, Director de la División de Cuestiones Emergentes y Relacionadas con los Conflictos (ECRI, por sus siglas en inglés) en la CESPAO. Rabi' Bashour (ECRI) ha coordinado el informe, contribuido a definir el ámbito de trabajo y proporcionado comentarios, planificación e información editorial. Leila Choueiri ha proporcionado información editorial y real. Rita Jarous (ECRI), Sami Salloum y Rafat Soboh (ECRI), han

proporcionado comentarios e información editoriales, además de asistencia técnica. Damien Simonis (Servicios de Conferencia, CESPAO) ha editado el informe.

También se agradece a los revisores a ciegas su valiosa contribución.

Asimismo, reconocemos a los autores y colaboradores de *Occupation, Colonialism, Apartheid? A Reassessment of Israel's Practices in the Occupied Palestinian Territories under International Law*, cuyo trabajo ha proporcionado información para este informe (ver anexo I) y fue publicado en 2012 como *Beyond Occupation: Apartheid, Colonialism and International Law in the Occupied Palestinian Territories*.

# Prefacio

---

Los autores de este informe, que han analizado si Israel ha establecido un régimen del apartheid que oprime y domina al pueblo palestino en su conjunto, entiende plenamente la sensibilidad del asunto.<sup>1</sup> El simple hecho de mencionar este asunto ha sido denunciado por portavoces del Gobierno Israelí y por muchos de sus simpatizantes como la nueva apariencia del antisemitismo. En 2016, Israel presionó con éxito para que se incluyeran las críticas contra Israel en las leyes contra el antisemitismo en Europa y Estados Unidos, y los documentos de referencia de aquellos instrumentos legales enumeran el cargo del apartheid como ejemplo de los intentos que pretenden «destruir la imagen de Israel y aislarlo como Estado paria».<sup>2</sup>

Los autores rechazan rotundamente la acusación de antisemitismo. En primer lugar, la cuestión acerca de si el Estado de Israel está constituido como un régimen del apartheid proviene del mismo cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios que rechazan el antisemitismo: la prohibición de la discriminación racial. Ningún Estado es inmune a las normas y reglas consagradas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que deben aplicarse de manera imparcial. La prohibición del apartheid, que, como crimen contra la humanidad, no admite excepciones, se basa en la Convención. Fortalecer ese ordenamiento jurídico internacional solo puede beneficiar a todos los grupos que han sufrido discriminación, dominación y persecución a lo largo de la historia, entre los que se incluyen los judíos.

---

<sup>1</sup> Este informe ha sido redactado como respuesta a la petición de los Estados miembros de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) en la primera reunión de su Comité Ejecutivo, que tuvo lugar en Amman el 8 y 9 de junio de 2015. Las conclusiones preliminares del informe se presentaron en la vigésimo novena sesión de la CESPAO, que tuvo lugar en Doha del 13 al 15 de diciembre de 2016. Como resultado, los Estados miembros aprobaron la resolución 326 (XXIX) del 15 de diciembre de 2016, en la que solicitaban que la secretaría «publicara los resultados del estudio de manera amplia».

<sup>2</sup> Foro de Coordinación de la Lucha contra el Antisemitismo (CFCA, por sus siglas en inglés): Preguntas frecuentes: la campaña para difamar a Israel. Disponible en: <http://antisemitism.org.il/eng/FAQ:%20The%20campaign%20to%20defame%20Israel>. El CFCA es un «foro nacional» del Gobierno Israelí. «El nuevo antisemitismo» se ha convertido en el término usado para equiparar la crítica de las políticas raciales de Israel con el antisemitismo, especialmente cuando esta crítica se extiende a proponer que la premisa étnica de la independencia judía es ilegítima porque viola las leyes internacionales de los derechos humanos. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo del Parlamento de la Unión Europea sobre el Antisemitismo ha incluido en su trabajo la definición de antisemitismo tal y como sigue: «Negar al pueblo judío el derecho de libre determinación, p. e. por medio de declarar que la existencia del Estado de Israel es un empeño racista» (ver <http://www.antisem.eu/projects/eumc-working-definition-of-antisemitism/>). En 2016, Estados Unidos aprobó la Ley de Concienciación contra el Antisemitismo, en la que la definición de antisemitismo es la estipulada por el Enviado especial para vigilar y combatir el antisemitismo del Departamento de Estado en una hoja informativa del 8 de junio de 2010. Ejemplos de antisemitismo enumerados en el mismo incluyen: « Negar al pueblo judío el derecho de libre determinación, y negar a Israel el derecho a existir». (Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/156684.pdf>).

En segundo lugar, la situación en Israel-Palestina constituye un compromiso aún no cumplido de la comunidad internacional organizada que tiene por objetivo resolver un conflicto generado por sus propias acciones. Esa obligación se remonta formalmente a 1922, cuando la Sociedad de Naciones estableció el Mandato Británico de Palestina como un territorio eminentemente preparado para su independencia como Estado laico inclusivo. Sin embargo, incorporó al Mandato el compromiso fundamental de la Declaración de Balfour de apoyar al «pueblo judío» en sus esfuerzos por establecer en Palestina el «territorio nacional judío».<sup>3</sup> Más tarde, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de la Asamblea General intentaron resolver el conflicto generado por ese acuerdo, pero no pudieron prevenir que las propuestas conexas, como la de partición, fueran excedidas por los acontecimientos sobre el terreno. Por tanto, si la atención al caso de Israel por parte de las Naciones Unidas parece excepcional es solo porque no existe una conexión entre las acciones de las Naciones Unidas y cualquier otra negación prolongada al derecho de libre determinación de un pueblo.

En tercer lugar, las políticas, prácticas y medidas aplicadas por Israel para imponer un sistema de discriminación racial amenazan la paz y seguridad regionales. Las resoluciones de las Naciones Unidas han reconocido desde hace tiempo este peligro y solicitan la resolución del conflicto con el objetivo de restaurar y mantener la paz y la estabilidad en la región.

Afirmar que las políticas y prácticas de un Estado soberano se equiparan al apartheid constituye una acusación grave. Se debe realizar una investigación dirigida a llevar a cabo tal determinación y se debe tomar en consideración solo cuando la evidencia de apoyo excede la duda razonable. Los autores de este informe creen que la evidencia que sospecha que se ha impuesto un régimen del apartheid sobre el pueblo palestino cumple ese criterio tan exigente. Dado el sufrimiento prolongado del pueblo palestino, sería irresponsable no presentar las evidencias y argumentos legales en relación con la cuestión acerca de si Israel ha establecido un régimen del apartheid que oprime al pueblo palestino en su conjunto, y no hacer recomendaciones para que los agentes de la sociedad internacional y civil emprendan acciones más apropiadas.

En resumen, el deseo de promocionar el cumplimiento del derecho internacional de derechos humanos, defender y fortalecer el derecho penal internacional, y de asegurar que se cumplan las responsabilidades colectivas de las Naciones Unidas y sus Estados miembros respecto a los crímenes contra la humanidad han motivado este estudio. Más concretamente, este pretende observar los compromisos básicos de la comunidad internacional en el mantenimiento del derecho internacional aplicado al caso del pueblo palestino, en defensa de los derechos reconocidos por el derecho internacional, incluyendo el derecho a la libre determinación.

---

<sup>3</sup> Consejo de la Sociedad de Naciones, Mandato de la Sociedad de Naciones sobre Palestina, diciembre de 1922, artículo 2. Disponible en: <http://www.mandateforpalestine.org/the-mandate.html>.

# Índice

	<i>Página</i>
Agradecimientos	iii
Prefacio	v
Resumen ejecutivo	1
Introducción	9
<b>1. Contexto legal: breve historia de la prohibición del Apartheid</b>	<b>11</b>
Definiciones alternativas de apartheid	12
<b>2. Estudio de un régimen del Apartheid en Israel-Palestina</b>	<b>27</b>
A. Política geográfica del Apartheid	27
B. Israel como Estado racial	30
C. Apartheid a través de la fragmentación	37
D. Contraargumentos	49
<b>3. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>52</b>
A. Conclusiones	52
B. Recomendaciones	53
<b>Anexos</b>	
I. Resultados del Informe del HSRC de 2009	58
II. ¿Qué país?	64



# Resumen ejecutivo

---

Este informe concluye que Israel ha establecido un régimen del apartheid que domina al pueblo palestino en su totalidad. Conscientes de la gravedad de esta alegación, los autores del informe concluyen que la evidencia disponible establece más que una duda razonable de que Israel es culpable de llevar a cabo políticas y prácticas que constituyen un crimen del apartheid, tal y como se define legalmente en términos del derecho internacional.

El análisis en este informe pertenece al mismo cuerpo del derecho internacional de derechos humanos y de los principios que rechazan el antisemitismo y otras ideologías de discriminación racial, entre los que se incluyen: 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 se basa principalmente en la definición de apartheid del artículo II de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid (1973, en adelante la Convención del Apartheid):

*El término «crimen del apartheid», que incluye políticas y prácticas de segregación racial y discriminación similares a las practicadas en Sudáfrica, se aplica a... actos inhumanos cometidos con el propósito de establecer y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas mediante la opresión sistemática de los segundos.*

A pesar de que el término «apartheid» estaba originalmente asociado al caso específico de Sudáfrica, ahora representa una especie de crimen contra la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, según el cual:

*«Crimen del apartheid» significa actos inhumanos... cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre otro grupo o grupos raciales y cometido con la intención de mantener dicho régimen.*

En contraste con esos antecedentes, este informe refleja el consenso de expertos de que la prohibición del apartheid es universalmente aplicable y que no ha dejado de ser irrelevante tras el colapso del apartheid en Sudáfrica y África Sudoccidental (Namibia).

El enfoque legal sobre la cuestión del apartheid adoptado en este informe no debe confundirse con el uso del término en el discurso popular como una expresión de oprobio. El apartheid considerado como unos actos y prácticas discretos (como el «muro del apartheid»), un fenómeno generado por condiciones estructurales anónimas como el capitalismo («apartheid económico»), o un comportamiento social privado por parte de ciertos grupos raciales hacia otros (racismo social) puede ser válido en algunos contextos. Sin embargo, este informe ancla su definición de apartheid en el derecho internacional, que lleva consigo las responsabilidades de los Estados, como se especifica en los instrumentos internacionales.

La Convención del Apartheid guía la elección de evidencia, que describe que el crimen del apartheid consiste en actos inhumanos discretos, pero que estos actos adquieren el estatus de crímenes contra la humanidad solo si sirven de manera intencionada al propósito principal de dominación racial. El Estatuto de Roma especifica en su definición la presencia de un «régimen institucionalizado» que sirve a la «intención» de dominación racial. Puesto que «propósito» e «intención» están en el centro de ambas definiciones, este informe examina factores ostensiblemente separados de la dimensión palestina (especialmente, la doctrina de la independencia judía tal y como se expresa en derecho y el diseño de instituciones del Estado israelí) para establecer, más allá de cualquier duda, la presencia de dicho propósito principal.

Es evidente en el ordenamiento jurídico que el régimen israelí está diseñado con este propósito principal, aunque solo algunas medidas son discutidas en el informe por razones de alcance. Un ejemplo notorio es la política territorial. Las Leyes Fundamentales de Israel (Constitución) establecen que las tierras en poder del Estado de Israel, de la Autoridad de Desarrollo o del Fondo Nacional Judío no serán transferidas de ninguna manera, colocando permanentemente bajo su autoridad la administración de las mismas. El Derecho de Propiedad del Estado de 1951 mantiene la restitución de la propiedad (incluyendo el terreno) al Estado en cualquier área «en la que se aplique la ley del Estado de Israel». La Administración de Tierras de Israel (ATI) gestiona el terreno, que representa el 93 por ciento del territorio que está dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas de Israel y cuyo uso, desarrollo y posesión están restringidos por ley a los no judíos. Esas leyes reflejan el concepto de «propósito público» expresado en las Leyes Fundamentales. Dichas leyes pueden cambiarse mediante el voto de la Knesset, pero la Ley Fundamental de la Knesset prohíbe a cualquier partido político desafiar ese propósito público. En efecto, la ley israelí considera ilegal la oposición a la dominación racial.

La ingeniería demográfica es otra área legal que pretende mantener Israel como un Estado judío. La más conocida es la ley israelí que confiere a los judíos de todo el mundo el derecho a entrar en Israel y a obtener la ciudadanía israelí sin

importar sus países de origen y si muestran o no relación con Israel-Palestina, mientras se retiene cualquier derecho comparable a los palestinos, incluyendo a aquellos con hogar ancestral documentado en el país. La Organización Sionista Mundial y la Agencia Judía poseen autoridad legal como agencias del Estado de Israel para facilitar la inmigración judía y servir preferentemente a los intereses de los ciudadanos judíos en materias que van desde el uso del terreno hasta el plan de desarrollo público, así como en otras materias consideradas vitales para la independencia judía. Algunas leyes que implican ingeniería demográfica se expresan en lenguaje codificado, como aquellas que permiten a los consejos judíos rechazar las solicitudes de residencia de los ciudadanos palestinos. La ley israelí normalmente permite que los cónyuges de ciudadanos israelíes se trasladen a Israel pero prohíbe esta opción exclusivamente en los casos de palestinos que proceden del territorio ocupado o más allá. En una escala mucho más amplia, rechazar el regreso de cualquier refugiado palestino y exiliarlo (alrededor de seis millones de personas en total) al territorio bajo el control israelí constituye un asunto de política israelí.

Se deben presentar dos características adicionales de un régimen sistemático de dominación racial para clasificar el régimen como un ejemplo de apartheid. La primera implica identificar a las personas oprimidas como pertenecientes a un «grupo racial» específico. Este informe acepta la definición de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de «discriminación racial» como «cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, color, descendencia u origen nacional o étnico que tiene el propósito o efecto de invalidar o perjudicar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en pie de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en el área política, económica, social, cultural o cualquier otra área de la vida pública». Sobre esa base, este informe defiende que, en el contexto geopolítico de Palestina, los judíos y palestinos pueden considerarse «grupos raciales». Es más, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial se cita expresamente en la Convención del Apartheid.

La segunda característica radica en los límites y en el carácter del grupo o grupos implicados. El estatus de los palestinos como pueblo autorizado al ejercicio del derecho a la libre determinación ha sido resuelto legalmente por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), con mayor autoridad, en su opinión consultiva de 2004 sobre las Consecuencias legales de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado. Sobre esa base, el informe examina el trato que Israel da al pueblo palestino en su totalidad, considerando las distintas circunstancias de fragmentación geográfica y jurídica del pueblo palestino como condición impuesta por Israel (El Anexo II aborda la cuestión acerca de la identificación apropiada del «país» responsable de rechazar los derechos palestinos bajo el derecho internacional).

Este informe considera que la fragmentación estratégica del pueblo palestino es el método principal por el que Israel impone un régimen del apartheid. Primero analiza cómo la historia de las guerras, la partición, la anexión de jure y de facto y la ocupación prolongada en Palestina han conducido al pueblo palestino a su división en diferentes regiones geográficas administradas por regímenes jurídicos diferentes. La fragmentación tiene por objetivo estabilizar el régimen israelí de dominación racial sobre los palestinos y debilitar la voluntad y capacidad del pueblo palestino de organizar una resistencia unificada y efectiva. Se utilizan diferentes métodos dependiendo de dónde viven los palestinos, lo que constituye el medio principal por el que Israel impone el apartheid e impide al mismo tiempo el reconocimiento internacional de cómo el sistema trabaja en complementación conjunta para constituir un régimen del apartheid.

Desde 1967, los palestinos han vivido como pueblo en lo que el informe denomina cuatro «dominios», en los que los fragmentos del pueblo palestino son tratados de manera ostensiblemente diferente pero comparten la opresión racial resultante del régimen del apartheid. Estos dominios son:

1. El Código civil, con restricciones especiales, que gobierna a los palestinos que viven como ciudadanos de Israel;
2. El Derecho de residencia permanente, que gobierna a los palestinos que viven en la ciudad de Jerusalén;
3. La legislación militar, que gobierna a los palestinos, incluidos aquellos en campos de refugiados, que viven desde 1967 en condiciones de ocupación beligerante en Cisjordania y en la Franja de Gaza;
4. La política de exclusión del regreso de los palestinos, ya sean refugiados o exiliados, que viven fuera del territorio controlado por Israel.

El dominio 1 acoge a alrededor de 1,7 millones de palestinos con ciudadanía israelí. Durante los 20 primeros años de existencia del país, vivieron bajo la ley marcial y, hasta el día de hoy, bajo la opresión basada en su naturaleza no judía. Esa política de dominación se manifiesta en servicios inferiores, leyes de urbanismo restrictivas y asignaciones limitadas de presupuestos a las comunidades palestinas; en restricción de trabajos y oportunidades profesionales; y en la distribución casi completamente segregada en la que viven los judíos y palestinos ciudadanos de Israel. Los partidos políticos palestinos pueden hacer campaña para pedir reformas pequeñas y mejoras de presupuestos, pero las Leyes Fundamentales les prohíben desafiar la legislación que mantiene el régimen racial. Esta política se refuerza debido a las consecuencias de la distinción que se hizo en Israel entre «ciudadanía» (*ezrahut*) y «nacionalidad» (*le'um*): todos los ciudadanos de Israel gozan de la primera, pero solo los judíos gozan de lo segundo. En la legislación israelí, los derechos «nacionales» significan derechos nacionales judíos. De este modo, la lucha de los ciudadanos palestinos de Israel por la igualdad y las reformas civiles bajo la legislación israelí se ve aislada por el régimen de la de los palestinos de otras partes.

El dominio 2 cubre aproximadamente a 300 000 palestinos que viven en Jerusalén Este, que experimentan discriminación en el acceso a la educación, la asistencia médica, el empleo, la residencia y los derechos de construcción. También sufren expulsiones y demoliciones de viviendas, que cumplen la política israelí de «equilibrio demográfico» en favor de los residentes judíos. Los palestinos de Jerusalén Este están clasificados como residentes permanentes, lo que les coloca en una categoría separada diseñada para evitar su peso demográfico y, de manera importante, electoral si se añade al de los ciudadanos palestinos de Israel. Como residentes permanentes, no tienen capacidad legal para desafiar la ley israelí. Además, ser abiertamente identificado con los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado lleva consigo el riesgo de expulsión a Cisjordania e incluso la pérdida del derecho a visitar Jerusalén. Por consiguiente, el epicentro urbano de la vida política palestina se encuentra dentro de una burbuja legal que limita la capacidad de sus habitantes de oponerse legítimamente al régimen del apartheid.

El dominio 3 es el sistema de legislación militar impuesto en aproximadamente 4,6 millones de palestinos que viven en el Territorio Palestino Ocupado; 2,7 millones de ellos en Cisjordania; y 1,9 millones en la Franja de Gaza. El territorio está administrado de manera que responde plenamente a la definición de apartheid recogida en la Convención del Apartheid: salvo por los casos de genocidio, Israel practica de manera rutinaria y sistemática en Cisjordania cada «acto inhumano» ilustrativo mencionado en la Convención. La legislación militar gobierna a los palestinos, mientras que el derecho civil israelí gobierna a 350 000 colonos judíos. El carácter racial de esta situación se confirma además por el hecho de que todos los colonos judíos de Cisjordania cuentan con las protecciones del derecho civil israelí por el hecho de ser judíos, ya sean ciudadanos israelíes o no. Este sistema legal dual, problemático en sí mismo, indica un régimen del apartheid cuando se combina con la administración racialmente discriminatoria del territorio y el desarrollo que gestionan las instituciones nacionales judías, acusadas de administrar «tierras de propiedad estatal» para favorecer los intereses de la población judía. En apoyo de los resultados generales de este informe, el Anexo I expone con más detalle las políticas y prácticas de Israel en el Territorio Palestino Ocupado que constituyen violaciones del artículo II de la Convención del Apartheid.

El dominio 4 se refiere a los millones de refugiados palestinos y a los exiliados involuntarios, la mayoría de los cuales viven en países vecinos. Se les prohíbe volver a sus hogares en Israel y en el Territorio Palestino Ocupado. Israel defiende la negación al regreso de los palestinos con un lenguaje francamente racista: se alega que los palestinos constituyen una «amenaza demográfica» y que su regreso alteraría el carácter demográfico de Israel hasta el punto de eliminarlo como un Estado judío. El rechazo del derecho a volver desempeña un

papel esencial en el régimen del apartheid al asegurar que la población palestina en el Mandato de Palestina no crezca hasta el punto de amenazar el control militar israelí del territorio y/o proveer a los ciudadanos palestinos de Israel la ventaja de exigir (y obtener) derechos democráticos plenos, eliminando así el carácter judío del Estado de Israel. A pesar de que el dominio 4 se limita a políticas que niegan a los palestinos el derecho a la repatriación bajo los derechos internacionales, se trata en este informe como parte integral del sistema de opresión y dominación del pueblo palestino en su conjunto, dado su papel crucial, en términos democráticos, en el mantenimiento del régimen del apartheid.

Este informe considera que, en conjunto, los cuatro dominios constituyen un régimen completo desarrollado con el propósito de asegurar la dominación duradera sobre los no judíos en todo el territorio controlado exclusivamente por Israel en cualquier categoría. En cierta medida, las Naciones Unidas consideran provisionalmente válidas las diferencias en el tratamiento acordado a los palestinos, en ausencia de una valoración acerca de si estas constituyen una forma de apartheid. A la luz de los resultados de este informe, este enfoque internacional fragmentado de larga duración podría requerir una revisión.

En pro de la justicia y la entereza, el informe analiza bastantes contraargumentos promovidos por Israel y por defensores de las políticas que niegan la relevancia de la Convención del Apartheid en el caso de Israel-Palestina. Entre ellos figuran las siguientes afirmaciones: la determinación de Israel de permanecer como Estado judío es consistente con las prácticas de otros Estados, como Francia; Israel no debe a los no-ciudadanos palestinos el mismo tratamiento que a los judíos porque no son ciudadanos; y el tratamiento israelí de los palestinos no refleja ningún «propósito» o «intento» de dominación, sino que más bien se trata de una situación temporal impuesta a Israel por las realidades del conflicto en curso y los requisitos de seguridad. El informe muestra que ninguno de estos argumentos se opone a un análisis. Una afirmación mayor, según la cual no se puede considerar a Israel culpable de realizar crímenes del apartheid porque los ciudadanos palestinos de Israel tienen derecho al voto, se basa en dos errores de interpretación legal: la comparación excesivamente literal con la política del apartheid de Sudáfrica y la separación de la cuestión del derecho al voto de otras leyes, especialmente las disposiciones de las Leyes Fundamentales que prohíben a los partidos políticos desafiar el carácter judío y, por tanto, racial del Estado.

El informe concluye que el peso de la evidencia apoya más allá de la duda razonable la proposición de que Israel es culpable de imponer un régimen del apartheid sobre el pueblo palestino, hecho que equivale a la perpetración de un crimen contra la humanidad, cuya prohibición se considera *jus cogens* en el derecho consuetudinario internacional. La comunidad internacional, especialmente las Naciones Unidas y sus agencias, así como los Estados Miembros, poseen

obligación legal de actuar, dentro de los límites de sus competencias, para prevenir y castigar los casos de apartheid que llegan a su conocimiento de manera responsable. Más concretamente, los Estados tienen una labor colectiva: (a) no reconocer como legal un régimen del apartheid; (b) no ayudar o respaldar a un Estado para que mantenga un régimen del apartheid; y (c) cooperar con las Naciones Unidas y otros Estados para erradicar los regímenes del apartheid. Los organismos de la sociedad civil y los particulares también tienen la labor política y moral de usar los instrumentos a su disposición para aumentar la concienciación sobre esta actividad delictiva en curso, y para ejercer presión sobre Israel con el fin de persuadirlo para que desmantele las estructuras del apartheid mediante el cumplimiento del derecho internacional. El informe finaliza con recomendaciones generales y específicas a las Naciones Unidas, a los gobiernos nacionales y a los actores privados y de la Sociedad Civil acerca de las acciones que deberían adoptar en vista del veredicto de que Israel mantiene un régimen del apartheid como parte ejercicio de control sobre el pueblo palestino.



# Introducción

---

Este informe examina las prácticas y políticas de Israel con respecto al pueblo palestino en su totalidad. Esta conclusión no se trata de una elección arbitraria. La Corte Internacional de Justicia (CIJ) confirmó la existencia legal del «pueblo palestino» y de su derecho, como pueblo completo, a la libre determinación en su opinión consultiva sobre el muro de separación en el Territorio Palestino Ocupado:<sup>1</sup>

*Con respecto al principio relativo al derecho de los pueblos a la libre determinación, la Corte observa que la existencia de un «pueblo palestino» ya no se cuestiona. Esa existencia ha sido además reconocida por Israel en el intercambio de correspondencia de 9 de septiembre de 1993 entre el Sr. Yasser Arafat, Presidente de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) y el Sr. Yitzhak Rabin, Primer Ministro de Israel. En esa correspondencia, el Presidente de la OLP reconoció «el derecho del Estado de Israel a existir en paz y seguridad» y asumió varios otros compromisos. En respuesta, el Primer Ministro de Israel informó al Sr. Arafat de que, a la luz de esos compromisos, «el Gobierno de Israel ha decidido reconocer a la OLP como representante del pueblo palestino». En el Acuerdo Provisional Israelí Palestino sobre Cisjordania y la Faja de Gaza de 28 de septiembre de 1995 se hace también referencia en varias oportunidades al pueblo palestino y a sus «legítimos derechos» (Preámbulo, párrs. 4, 7 y 8; artículo II, párr. 2; artículo III, 44 0441989s.doc A/ES-10/273 párrs. 1 y 3; artículo XXII, párr. 2). La Corte considera que esos derechos incluyen el derecho a la libre determinación, como lo ha reconocido la Asamblea General, por otra parte, en varias oportunidades (véase por ejemplo, la resolución 58/163 de 22 de diciembre de 2003).*

Por lo tanto, el estatus de los palestinos como pueblo ha sido legalmente establecido (a pesar de que Israel lo refuta), de modo que las prácticas y políticas de Israel hacia el conjunto del pueblo palestino, a pesar de que este haya sufrido una fragmentación geográfica y política, deben ser tratadas como una materia única y unificada. Esta opinión se ve reforzada por la constatación de que, mientras esta cuestión permanezca abierta, no hay posibilidad de conseguir los derechos fundamentales de los palestinos a través de la diplomacia internacional, sobre todo el derecho a la libre determinación.

Los autores esperan que este informe ayude a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a responsabilizar y usar plenamente sus sistemas jurídicos

---

<sup>1</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136. Disponible en [www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf).

nacionales para servir al bien común universal. Las organizaciones de la Sociedad Civil también tienen la necesidad de alinear sus agendas y prioridades con los resultados de este informe. No obstante, acatar el derecho penal internacional es un deber principal de Israel. En la actualidad, los juristas consideran que el apartheid, como crimen internacional, se considera una norma imperativa (*jus cogens*) del derecho consuetudinario internacional, lo que crea obligaciones *erga omnes*. En otras palabras, es un principio primordial, del que no se permite ninguna excepción; por tanto, es vinculante sin importar el consentimiento de los Estados soberanos, y ni los gobiernos nacionales ni sus representantes pueden renunciar a él.<sup>2</sup> En efecto, esto significa que incluso los Estados que no consientan la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid (en adelante la Convención del Apartheid) son responsables de cumplir con sus obligaciones. Por consiguiente, Israel tiene la obligación de finalizar el crimen del apartheid si las conclusiones fidedignas determinan que sus prácticas y políticas constituyen un régimen criminal.

---

<sup>2</sup> Jonh Dugard, “Introductory note to the Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid”, biblioteca audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 2008. Disponible en: <http://legal.un.org/avl/ha/cspca/cspca.html>.

# 1. Contexto legal

## Breve historia de la prohibición del Apartheid

---

La prohibición del apartheid en el derecho internacional de los derechos humanos se basa principalmente en dos cuestiones: (1) las prohibiciones de discriminación basadas en la raza; y (2) el rechazo del régimen racista que gobernó en la República de Sudáfrica entre 1948 y 1992.<sup>6</sup>

La prohibición de la discriminación racial sigue los principios más antiguos de las Naciones Unidas. Aunque una lista completa sobrecargaría este informe, las declaraciones fundamentales incluyen el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Instrumentos posteriores, sobre todo la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, explican detalladamente la prohibición. Así, los Estados Miembros de las Naciones Unidas poseen la obligación de acatar la prohibición del apartheid ya formen o no parte de la Convención del Apartheid.

La historia jurídica del rechazo internacional del apartheid en Sudáfrica se remonta a los primeros años de la existencia de las Naciones Unidas. La resolución 395(V) de 1950 de la Asamblea General fue la primera que hizo referencia explícita al apartheid en Sudáfrica, y lo definió como una forma de discriminación racial.<sup>7</sup> La resolución 1761(XVII) de 1962 estableció lo que se denominaría el Comité Especial contra el Apartheid.<sup>8</sup> En el preámbulo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, se expresa preocupación por la «manifestaciones de discriminación racial que aún se evidencian en algunas áreas del mundo [...] como las *políticas del apartheid*, la segregación o la separación» (la cursiva no figura en el original). En el artículo 3, los signatarios de la Convención «condenan

---

<sup>6</sup> La fecha exacta que se otorgó al fin del apartheid varía en función del punto de referencia: la descriminalización del Congreso Nacional Africano (CNA) lo ubica en 1990; el comienzo o cierre del Convenio para una Sudáfrica Democrática (CODESA, por sus siglas en inglés), en 1991 o 1993 respectivamente; el asesinato de Chris Hani en 1993, que desencadenó la capitulación del régimen del apartheid; la elección de Nelson Mandela como Presidente en 1994; o la adopción de la nueva Constitución en 1995. En este documento, la caída del apartheid se ubica en 1992, tomando el significativo derrumbe de la legitimidad del apartheid como una fuerte señal.

<sup>7</sup> Resolución 395(V) abordada la discriminación racial contra las personas de origen indio en Sudáfrica (A/RES/3951(V)). Se ha expresado preocupación por esa población anteriormente, comenzando con la resolución 44 (I) de 1946 (A/RES/44(I)).

<sup>8</sup> A/RES/1761(XVII).

sobre todo *la segregación racial y el apartheid* y se comprometen a prevenir, prohibir y erradicar todas las prácticas de esta naturaleza en los territorios bajo su jurisdicción» (la cursiva no figura en el original).

La Convención del Apartheid de 1973 clasifica el apartheid como un crimen contra la humanidad (en los artículos I y II) y provee una definición más detallada del mismo en el derecho internacional.<sup>9</sup> También esclarece las obligaciones y la responsabilidad internacionales en relación a la lucha contra el crimen del apartheid. En el Protocolo adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (en adelante Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949), el apartheid se define como un crimen de guerra. El Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional (CPI), en adelante Estatuto de Roma, clasifica el apartheid como un crimen contra la humanidad (artículo 7 (1) (j)), y traslada su investigación y posible acusación a la jurisdicción de la CPI.

A pesar de que solo 109 Estados forman parte de la Convención del Apartheid, la mayoría (actualmente 177) son parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, bajo la cual se comprometen a «prevenir, prohibir y erradicar» el apartheid (artículo 3). Hasta el 31 de enero de 2017, 124 Estados han ratificado el Estatuto de Roma. Por tanto, la mayoría de Estados posee la responsabilidad legal de oponerse al apartheid y de tomar medidas para finalizarlo allí donde pueda surgir. Esa responsabilidad concierne no solo a las violaciones de los derechos humanos que resultan del apartheid, sino a la amenaza que este plantea para la paz y seguridad internacionales. La Convención del Apartheid estipula, además, que los Estados Parte deben actuar a nivel nacional para suprimir y prevenir el crimen del apartheid mediante la acción legislativa, las acusaciones y los procedimientos judiciales en cualquier tribunal nacional competente.

**Este informe parte del supuesto de que el apartheid constituye un crimen contra la humanidad y de que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas poseen responsabilidad legal de actuar para prevenir, erradicar y castigar su práctica.**

## Definiciones alternativas de apartheid

Los argumentos acerca de si un Estado practica el apartheid dependen de cómo se defina este concepto. Muchas definiciones se usan actualmente en el polémico debate con respecto a Israel, frecuentemente calificado como «Estado del

---

<sup>9</sup> Cuando se redactó el borrador de la Convención, la Asamblea General ya había descrito el apartheid como un crimen contra la humanidad, como en la resolución 2202 (XXI) de 1966 (A/RES/2202(XXI) A-B).

apartheid» por su práctica de «actos de apartheid» discretos, como el «muro del apartheid».<sup>10</sup> Aquellos que insisten en que no se puede considerar a Israel culpable del apartheid argumentan que las leyes del país son en esencia diferentes de las del apartheid de Sudáfrica: por ejemplo, porque los ciudadanos palestinos de Israel tienen derecho al voto.<sup>11</sup> Estos argumentos no responden a un estudio basado en los principios del derecho internacional tal y como se describe en los instrumentos pertinentes, pero aquí se garantiza un breve resumen de los mismos. Dicha brevedad no implica la desestimación de estas definiciones, que tienen lugar más allá de las estrictas consideraciones del derecho internacional. Más bien, el resumen sirve para explicar por qué no se emplean en este informe. No siempre se pueden hacer divisiones claras entre estas definiciones, y algunas coinciden de manera clara, pero se pueden identificar como clases o tendencias.

1. Definir como apartheid solo los regímenes consistentes con el régimen del apartheid en Sudáfrica, de modo que, por definición, las digresiones de las prácticas de Sudáfrica excluyen cualquier cargo de apartheid.
2. Tratar las prácticas discretas consideradas como características del apartheid, como el llamado «muro del apartheid» («muro de separación» o «barrera de separación» en el discurso oficial israelí) como indicadores de que un Estado ha establecido un régimen completo del apartheid.
3. Definir apartheid como el resultado de las fuerzas globales estructurales anónimas, como el neoliberalismo o las influencias empresariales globales, impuestos por las instituciones Bretton Woods.
4. Definir apartheid como el cuerpo conjunto de las prácticas racistas privadas llevadas a cabo por la sociedad dominante en su totalidad, por el que la implicación del Estado constituye una herramienta de contingencia que pretende imponer un sistema social draconiano basado en la jerarquía social, la discriminación y la segregación.
5. Tratar el apartheid como relativo solo a los ciudadanos palestinos de Israel, o solo a los palestinos en el territorio ocupado, o excluir a los refugiados palestinos y a los exiliados involuntarios que viven fuera del territorio controlado por Israel.<sup>12</sup>

Estas clases de definición, y las razones por las que son inapropiadas para este informe, se explican a continuación.

---

<sup>10</sup> Una revisión bibliográfica de estas referencias excede el alcance de este informe.

<sup>11</sup> CERD/C/ISR/14-16.

<sup>12</sup> Palestinos expulsados del Territorio Palestino Ocupado por Israel y a los que no se les permite volver.

## 1. Comparación con África austral

Los argumentos acerca de si Israel ha establecido un régimen del apartheid o no comparan a menudo las políticas y prácticas de Israel con el sistema del apartheid en África austral (Sudáfrica y Namibia).<sup>13</sup> El propio término «apartheid» puede sugerir que el sistema de discriminación racial tal y como lo practicó el régimen sudafricano constituye el modelo del que partir para comprobar la existencia de apartheid en otro lugar.<sup>14</sup> A veces, la comparación aporta información reveladora: por ejemplo, aclara por qué las propuestas existentes sobre la solución de dos Estados en el Mandato de Palestina tienen mayor tendencia a generar un bantustán palestino.<sup>15</sup> Esta información puede encontrarse al analizar la distinción en Sudáfrica entre el llamado «pequeño apartheid» (segregación de instalaciones, acceso al empleo y demás) y «gran apartheid», que propone resolver las tensiones raciales mediante la división del territorio sudafricano y el establecimiento de «territorios» sudafricanos definidos por el régimen. En cualquier caso, la comparación con Sudáfrica se evitará en su mayoría en este informe, porque (1) esta comparación contradice el carácter universal de la prohibición del apartheid y porque (2) los sistemas del apartheid que se originan en diferentes países difieren, por necesidad, en sus propósitos. Sin embargo, este enfoque requiere una breve elaboración porque todos suelen tener mucho en común.

### (a) Razones del error de comparación

La primera razón por la que la gente vuelve al caso de Sudáfrica es que la memoria colectiva de la lucha sudafricana y el término «apartheid» en sí alientan este error. Al llegar al poder en 1948, el Partido Nacionalista Afrikaner trasladó las antiguas creencias de sus votantes sobre la jerarquía racial a un ordenamiento jurídico racial diseñado para asegurar la supremacía blanca y determinar las condiciones de vida y las oportunidades de cada uno en el país según la raza. El término nacionalista para este sistema completo era «apartheid» (afrikáans para «apart-hood» o «desarrollo separado».<sup>16</sup> La oposición al apartheid (coordinada

---

<sup>13</sup> El término África «austral» refleja la práctica de Sudáfrica en la extensión del apartheid hacia África Suroccidental (ahora Namibia), que Sudáfrica ha resistido bajo el mandato de la Sociedad de Naciones y al que se negó a renunciar tras la Segunda Guerra Mundial.

<sup>14</sup> El afrikáans es el holandés adaptado de la sociedad de colonizadores holandesa-europea «afrikáner» en África austral.

<sup>15</sup> Para acceder a un estudio de cómo los planes del Gobierno Autónomo Provisional Palestino copian los conceptos sudafricanos «territorios», o Bantustanes, véase Virginia Tilley, "A Palestinian declaration of independence: implications for peace", *Middle East Policy*, vol. 17, No. 1 (marzo de 2010). Disponible en: <http://mepc.org/journal/palestinian-declaration-independence-implications-peace>.

<sup>16</sup> El Partido Nacional fue el partido principal que expresó en Sudáfrica la visión del mundo afrikáner y los objetivos políticos de los nacionalistas blancos. La resistencia contra las denuncias del apartheid en Sudáfrica de las Naciones Unidas incluyen a Israel, que mantuvo una alianza cercana con el régimen durante su duración, ya los Estados Unidos de América, que mantuvieron lazos comerciales cercanos con Sudáfrica.

por el Congreso Nacional Africano, el Congreso Panafricano, el Frente Democrático Unido nacional y otros actores del sur de África, así como por redes de simpatizantes de los derechos humanos internacionales) acordó adoptar el término para poder denunciarlo. La Asamblea General hizo lo mismo al utilizar del término en una serie de medidas concernientes a Sudáfrica. Para mucha gente, esta larga historia de activismo legal naturalizó la asociación entre el apartheid y Sudáfrica hasta el punto de su combinación.

Se puede ver que esta combinación es un error legal en la historia del uso mediante el que el término ganó aplicación universal:

- 1962 – La Asamblea General estableció el Comité Especial sobre las Políticas del Apartheid del Gobierno de Sudáfrica, más tarde renombrado Comité Especial contra el Apartheid;
- 1965 – El apartheid, bajo la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se clasificó como una forma de discriminación racial (preámbulo y artículo 3) sin mención a Sudáfrica;
- 1973 – La Convención del Apartheid aclara que los «actos inhumanos» que constituyen un crimen del apartheid «incluían» actos que son «similares a» los del apartheid de Sudáfrica;
- 1976 – La Secretaría de las Naciones Unidas fundó el Centro contra el Apartheid;
- 1998 – Se anotó el apartheid en el Estatuto de Roma como un crimen contra la humanidad, sin mencionar a Sudáfrica.

El jurista sudafricano John Dugard (un destacado investigador jurídico del apartheid) aclara la aplicación universal que ha adquirido el término:

*El hecho de que, en un contexto más amplio de instrumentos aprobados antes y después de la caída del apartheid, se mencione la Convención sobre el Apartheid confirma que estaba destinada a aplicarse a otras situaciones aparte de Sudáfrica [...]. Cabe concluir que, si bien ha perdido su razón de ser al desaparecer la causa original de su creación (el apartheid en Sudáfrica), la Convención sobre el Apartheid **sigue vigente en la medida en que el apartheid se considera un tipo de crimen de lesa humanidad**, tanto en el derecho internacional consuetudinario como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (la negrita no figura en el original).<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> John Dugard, "Introductory note to the Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid". Disponible en: <http://legal.un.org/avl/ha/cspca/cspca.html>.

**Este informe asume que el término «apartheid» ha adquirido una aplicación universal en el derecho internacional y, por consiguiente, no se limita al caso de Sudáfrica.**

**(b) La escasez de precedentes**

La segunda razón por la que la gente vuelve a la comparación con Sudáfrica es que, debido a que ningún otro Estado ha sido acusado de cometer el crimen del apartheid, Sudáfrica es el único caso que puede constituir un precedente. Dada la importancia de los precedentes en la interpretación de la ley, es natural que la gente vea los «actos inhumanos» del apartheid de África austral como modelos o puntos de referencia de lo que «parece» el apartheid. Por ejemplo, hay quien declara que es evidente que Israel no practica el apartheid porque los ciudadanos palestinos de Israel tienen derecho al voto en las elecciones nacionales, mientras que los sudafricanos negros no lo tenían. El hecho de que el diseño de los regímenes del apartheid en otros Estados deba diferir necesariamente (debido a la historia única de sus sociedades y de la experiencia colectiva que forma el pensamiento racial, como el colonialismo de los colonos, la esclavitud, la limpieza étnica, la guerra o el genocidio) se ignora en una búsqueda tan simple de modelos.

Sin embargo, el caso de África austral sirve para exponer algunos argumentos legales especiosos. Por ejemplo, se podría argumentar que el trato de Israel hacia las poblaciones palestinas fuera de sus fronteras internacionalmente reconocidas (es decir, en el Territorio Palestino Ocupado y fuera) va más allá de la cuestión planteada, lo que convierte en irrelevantes las políticas sobre los refugios palestinos y sobre los palestinos sometidos a la ocupación de cara al cargo del apartheid. A insostenibilidad de este argumento se confirma con referencia a las opiniones consultivas de la CIJ sobre el comportamiento de Sudáfrica en África Sudoccidental (Namibia).<sup>18</sup> En 1972, la CIJ consideró que el régimen sudafricano sobre Namibia era, en parte, ilegal, puesto que había violado los derechos del pueblo de Namibia al imponer leyes del apartheid sudafricano allí.<sup>19</sup> Por consiguiente, Sudáfrica se responsabilizó de las prácticas del apartheid fuera de su propio territorio soberano y respecto a los no ciudadanos.

---

<sup>18</sup> En la década de 1960, Sudáfrica dirigió África Sudoccidental (Namibia) como quinta provincia y aplicó su doctrina del apartheid, completa con los Bantustanes. La política atrajo repetidas críticas de la Asamblea General.

<sup>19</sup> La CIJ abordó la legalidad del régimen continuo de Sudáfrica sobre África Sudoccidental, en violación de una resolución del Consejo de Seguridad que pedía su retirada. Prestar especial atención a las últimas cuatro opiniones publicadas entre 1950 y 1971: *International Status of South-West Africa, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 128; *Voting Procedure on Questions Relating to Reports and Petitions Concerning the Territory of South West Africa, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1955*, p. 67; *Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South-West Africa, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1956*, p. 23; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 16 (especialmente párrs. 131 y 133).

**Este informe asume que la cuestión acerca de la soberanía formal no es pertinente para concluir que existe apartheid.**

## 2. El Apartheid como prácticas discretas

Los actos discretos llevados a cabo por Israel se califican frecuentemente como ejemplos de «apartheid»: por ejemplo, como se señaló anteriormente, en referencia al «muro del apartheid». Estas referencias son útiles para quienes desean destacar cómo la segregación por la fuerza de grupos sugiere enérgicamente que se está ante un apartheid. Aun así, sería erróneo considerar tales prácticas aisladas como indicativas de que un Estado se constituye como un régimen del apartheid.<sup>20</sup> Más bien, la Convención del Apartheid aporta una definición que enfatiza la combinación de los actos con su «propósito» o intención:

*A los fines de la presente Convención, la expresión "crimen de **apartheid**", que incluirá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional, denotará los siguientes actos inhumanos **cometidos con el fin de** (la negrita no figura en el original) instituir y mantener la denominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente (artículo III).*

Así, la convención enumera seis categorías de tales «actos inhumanos». En el artículo 7 (2) (h), el Estatuto de Roma formula el mismo concepto de manera diferente, pero también enfatiza estos actos considerándolos como una «intención»:

*Por el crimen de «apartheid» se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1 [p. ej. "cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque"] 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.*

Por consiguiente, ambos instrumentos establecen que los actos discretos constituyen crímenes del apartheid solo si forman parte de un régimen institucionalizado y poseen la «intención» o el «propósito» de dominación y opresión racial. Los mismos actos, si no son considerados como parte de un régimen de tal índole o no posee un propósito tan claro, se pueden denunciar

---

<sup>20</sup> Los antiguos relatores especiales John Dugard y Richard Falk señalaron el problema de determinar cuándo las «características del apartheid» significan que un régimen del apartheid está en funcionamiento, lo que constituiría una materia que podría tratar la CIJ. Para ambos relatores, la cuestión surge con vistas a la legalidad de la ocupación israelí. J. Dugard describió las «carreteras de apartheid» en el Territorio Palestino Ocupado y se dio cuenta de que la ocupación israelí tiene «características» o «elementos» de apartheid. Sin embargo, para J. Dugard la cuestión acerca de si Israel constituye un régimen del apartheid aún tiene que ser legalmente establecida (A/62/275). R. Falk adoptó una posición similar (A/HRC/25/67, p. 21).

como ejemplos reprehensibles de racismo pero no se incluyen en la definición de un crimen del apartheid. Por esa razón, utilizar una lista de verificación como único método (como buscar los «actos inhumanos» mencionados en la Convención del Apartheid) implicaría una interpretación errónea del propósito de la Convención. En el artículo II, se establece explícitamente que estos actos son ilustrativos, no obligatorios, y que constituyen crímenes del apartheid solo si sirven el propósito global de dominación racial. Por tanto, estos actos pueden considerarse crímenes del apartheid solo después de que se establezca definitivamente la existencia de un «régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas».

La propia existencia de la Convención del Apartheid indica que el apartheid se diferencia legítimamente de otras formas de discriminación racial, ya prohibidas por instrumentos como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial debido a su carácter de régimen. El Estatuto de Roma se refiere al apartheid expresamente como un régimen. En ciencia política, un régimen de Estado es el conjunto de instituciones mediante las que se rige el Estado, principalmente en lo que respecta a los métodos que utilizan para ejercer el poder. En la frecuentemente citada redacción del politólogo Robert Fishman:

*Debe considerarse un régimen como una organización formal e informal del centro de poder político y de sus relaciones con la sociedad en su conjunto. Un régimen determina quién tiene acceso al poder político, y cómo aquellos que ostentan el poder lidian con los que no [...]. Los regímenes son formas más permanentes de organización política que los gobiernos específicos, pero normalmente son menos permanentes que el Estado.<sup>21</sup>*

De acuerdo a esta definición, las evidencias importantes de que existe un régimen del apartheid en Israel deben ir más allá de la identificación de actos discretos y debe determinar si el régimen bloquea el acceso al «centro de poder político» en función de la raza. Además, la Convención del Apartheid especifica que las «organizaciones, instituciones e individuos» podrían ser culpables de los crímenes del apartheid (artículo I, párr. 2). Esto también significa que el Estado en su conjunto podría ser considerado culpable de cometer ese crimen.

Finalmente, identificar el apartheid como un régimen aclara una controversia: que erradicar dicho régimen implicaría la destrucción del Estado mismo. Esta interpretación se entiende si consideramos que el Estado es lo mismo que su régimen. Por consiguiente, hay quien sugiere que el objetivo de eliminar el apartheid en Israel es equivalente a intentar «destruir Israel». Sin embargo, un Estado no deja de existir como resultado de un cambio de régimen. La eliminación del régimen del apartheid en Sudáfrica no afecta a la categoría de estado del país de ninguna manera.

---

<sup>21</sup> Fishman, Robert M.: "Rethinking State and regime: Southern Europe's transition to democracy", *World Politics*, vol. 42, No.3 (abril de 1990).

**Para determinar si unos actos específicos constituyen una evidencia de apartheid, este informe examina si estos contribuyen al propósito global de mantener un régimen institucionalizado de opresión y dominación raciales.**

### **3. El Apartheid generado por condiciones estructurales anónimas**

Algunos escritores han empezado a definir el apartheid como el impacto *racializado* de fuerzas socioeconómicas anónimas, como el modo de producción capitalista. De hecho, puede ser útil, desde un punto de vista heurístico, emplear el término «apartheid económico» para describir situaciones en las que la desigualdad económica aumenta la formación y estratificación raciales, incluso en ausencia de cualquier política de Estado que tenga por intención lograr este resultado<sup>22</sup> (los investigadores sobre las relaciones raciales identificarán esto como el debate sin fin de la raza y la clase). En este modelo, «apartheid» se utiliza para señalar la discriminación que emerge espontáneamente de una variedad de condiciones e incentivos económicos. Hay quien sostiene que la economía global al completo está generando una especie de «apartheid global».<sup>23</sup>

El problema de este enfoque hiperestructural es que hace que la agencia, en particular el papel de un Estado dado, lo elimine por completo o casi por completo. El derecho internacional interpreta el apartheid como un crimen por el que los individuos (o Estados) pueden ser procesados, una vez se determine mediante procedimientos jurídicos autorizados. No se puede relacionar con ninguna culpabilidad penal al tratar el apartheid como el producto de la estructura internacional misma, ya que esto no significaría que el régimen de Estado estuviera deliberadamente configurado con el propósito de dominación y opresión racial (la cualidad distintiva del apartheid de acuerdo con la Convención del Apartheid y el Estatuto de Roma).

**Este informe considera que la cuestión acerca de si existe o no un sistema de apartheid debe analizarse a nivel de Estado, y que el crimen del apartheid solo es aplicable a ese nivel.**

### **4. El Apartheid como comportamiento social privado**

El término apartheid también se utiliza para describir la discriminación racial en la que el principal agente de imposición de dominación racial es el grupo racial

---

<sup>22</sup> Para obtener más información, véase Cass Sunstein, "Why markets don't stop discrimination", *Social Philosophy and Policy*, vol. 8, issue 2 (abril de 1991).

<sup>23</sup> Anthony H. Richmond, *Global Apartheid: Refugees, Racism, and the New World Order* (Toronto, Oxford University Press, 1994).

dominante, cuyos miembros crean reglas y normas colectivas que definen la raza, refuerzan la jerarquía racial y controlan las fronteras raciales. Los principales ejecutores de estos sistemas son privados, tales como maestros, empleadores, agentes inmobiliarios, prestamistas y grupos paramilitares, pero también dependen en mayor o menor medida de los órganos administrativos del Estado, como la policía y el sistema judicial. De ahí que mantener estos órganos en conformidad con el sistema se convierta en un objetivo primordial de los actores privados, porque es esencial excluir a los grupos dominados de los derechos significativos al voto, que podrían alterar esa conformidad, con el fin de mantener el sistema.

No cabe duda de que el racismo social desempeña un papel fundamental en los regímenes del apartheid, pues proporciona apoyo popular para diseñar y preservar el sistema, y usa métodos informales (tratar a las personas con hostilidad y desconfianza) para intimidar y silenciar a los grupos subordinados.<sup>24</sup> Es poco probable que el racismo social se separe por completo del racismo institucionalizado. La legislación y la práctica son tan interdependientes que las diferencias entre ellas parecen irrelevantes para los oprimidos por el sistema holístico que crean.

Sin embargo, una diferencia significativa distingue ambas: la función del derecho constitucional. Cuando el derecho constitucional de un Estado provee derechos equitativos a una ciudadanía entera, puede aportar un inestimable medio para la gente que desafía la discriminación en todos los niveles de la sociedad. No obstante, si el derecho constitucional define el Estado como una naturaleza racial, como en Israel (como Estado judío) y en la Sudáfrica del Apartheid (como Estado blanco afrikáner), los movimientos contra la discriminación racial no solo carecen de su fuente jurídica vital sino que se encontrarían a sí mismos en la posición, mucho más peligrosa, de desafiar el régimen en sí mismo. Naturalmente, las autoridades del régimen verán tal desafío como una amenaza existencial y, por consiguiente, lo perseguirán.<sup>25</sup>

En resumen, para llegar al veredicto de que existe apartheid es crucial establecer si el derecho constitucional del Estado (las Leyes Fundamentales en Israel) considera ilegal la discriminación o considera ilegal la resistencia a la discriminación. El último caso encaja con la definición de apartheid en la Convención del Apartheid, que incluye como un crimen contra la humanidad «la persecución de instituciones y grupos de personas, privándolas de sus derechos y libertades fundamentales, porque se oponen al apartheid» (artículo II (f)).

---

<sup>24</sup> Aquí se omiten las encuestas sobre las actitudes de los israelíes judíos hacia los «árabes» porque no son pertinentes para el estudio del régimen institucionalizado del Estado. Esta omisión no tiene la intención de implicar, de ningún modo, que las opiniones populares no son esenciales e imponen ese régimen.

<sup>25</sup> A pesar de que la Constitución de los Estados Unidos de América declara que «Sostenemos que estas verdades son evidentes por sí mismas, que todos los hombres son creados iguales», las relaciones raciales siempre han complicado este principio en la práctica. El derecho constitucional que favorece la supremacía blanca incluía la disposición «separados pero iguales» en *Plessy v. Ferguson*, 163 US 537 (1896). Fueron derrocados solo en 1954, en *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483. Más tarde los siguieron la Ley de Derechos Civiles de 1964 y la Ley de Derecho al Voto de 1965.

## 5. El Apartheid y la cuestión de la raza

La Convención del Apartheid define apartheid como «dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas [...]». El Estatuto de Roma usa palabras similares: «[...] opresión y dominación sistemáticas por un grupo racial sobre cualquier otro grupo o grupos raciales [...]». Sin embargo, en la actualidad no se considera como «raza» ni a los judíos ni a los palestinos. Es más, los judíos usan argumentos de manera adecuada para incluir muchas «razas» en el sentido de las antiguas categorías de colores: blanco, negro, asiático y demás. Por consiguiente, una objeción a cualquier acusación de que Israel mantiene un régimen del apartheid es argumentar que el conflicto israelí palestino no es de naturaleza racial. Así, según el argumento, los judíos no muestran racismo hacia los palestinos (o cualquier otro pueblo) porque los judíos en sí mismos no constituyen una raza.

Tales argumentos reflejan un conocimiento de las razas erróneo y obsoleto. Durante la primera mitad del siglo veinte, la idea de raza estaba científicamente consolidada y se podía medir. Desde la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, se ha llegado a reconocer como una construcción social que varía con el tiempo y que puede refutarse en cada contexto local. Una ilustración de esta variabilidad es la «regla de una gota» estadounidense, que ha funcionado mucho tiempo para categorizar como «negro» a cualquiera con un elemento perceptible de fenotipos africanos o con conocimiento de antepasados negros. Sin embargo, la misma persona «negra», al viajar a América Latina, descubre que la regla de una gota funciona al revés, de modo que él o ella ya no es considerado/-a «negro» si tiene cualquier cantidad de sangre «blanca», por mínima que sea; en su lugar se les llama *mestizos* o *mulatos*. Así, la identidad racial varía con el entorno.

Consecuentemente, no puede existir una única definición normativa y universal de cualquier raza. La única manera de determinar cómo se percibe y se practica localmente la identidad racial es a través de estudios históricos del conocimiento racial y a través de observaciones de campo en cada entorno local. Por tanto, la cuestión no es si las identidades judía y palestina poseen naturaleza racial de manera innata en cualquier lugar en que se den, sino si esas identidades funcionan como grupos raciales en el entorno local de Israel-Palestina.

Este punto origina otra cuestión: cómo se maneja el tema de la raza en los instrumentos de las Naciones Unidas.<sup>26</sup> Para cumplir con los objetivos del derecho de los derechos humanos, la evidencia de que existe discriminación racial se basa no tanto en la categorización de los grupos sino en el tratamiento que reciben. Por ejemplo, a pesar de que en la actualidad no se trata a los judíos

---

<sup>26</sup> La excepción que prueba la regla con respecto a las definiciones de raza constituyen el esfuerzo aislado del Tribunal Penal Internacional hacia Ruanda: ver *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, caso No. ICTR-96-4-T, Judgment (TC), 2 de septiembre de 1998, Akayesu Trial Judgment, párrs. 511-515.

como una «raza», el antisemitismo se ve, ciertamente, como una forma de racismo. De hecho, sería una sofistería inmoral y políticamente reaccionaria declarar que los judíos no pueden ser objeto de discriminación racial por el simple hecho de no ser tratados generalmente como una «raza». La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial plasma ese punto a través de la definición de «discriminación racial» como la aceptación de una variedad de identidades:

*En esta Convención, se define el concepto de la «discriminación racial» como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (parte I, artículo 1) (la negrita no figura en el original).*

Mediante la mención a esa Convención en su preámbulo, la Convención del Apartheid sugiere que su lenguaje respecto a «un grupo o grupos raciales» acepta la misma variedad de identidades.

Reconocer este significado contextual de «raza» no constituye un hecho aleatorio. Desde mediados del siglo veinte, los investigadores del derecho internacional han colaborado con científicos sociales para comprender la identidad racial como una cuestión de percepción en esencia, más que como cualidades objetivamente mensurables. Las identidades raciales suelen basarse en cuestiones principalmente somáticas; por tanto, son *consideradas* como estables y permanentes, adquiridas al nacer y, de este modo, inmutables. Se evidencia que las razas son en realidad *construcciones sociales* por cómo estas construcciones varían de una sociedad a otra; es decir, la importancia de criterios somáticos específicos, como el color de la piel o la forma del ojo, para la tipología racial. Cuando persisten este tipo de percepciones sobre una identidad esencial, desaparece la diferencia entre los lenguajes de los grupos entendidos como raciales o «étnicos», como grupos de ascendencia, y los que los ven como medio para compartir un origen nacional o étnico particular. Lo que importa en todos estos casos es que todos los miembros de un grupo, incluyendo a los infantes y a otros que tienen poca posibilidad de constituir una «amenaza racial», son acogidos por una política. Un ejemplo apropiado de esta combinación de términos ha sido la discriminación contra los judíos, que han sido víctimas del uso de una mezcla de etiquetas (raza, religión y etnia) por aquellos que persiguen la segregación, la persecución o el genocidio antisemita. La cuestión aquí es, por tanto, si las relaciones entre los judíos y los palestinos en el Mandato de Palestina dependen de la idea de que cada grupo posee un carácter inmutable, de modo que sus relaciones encajan en la definición de discriminación «racial».

Un análisis completo sobre cómo se entienden las identidades judías y palestinas en Israel-Palestina sobrecargaría este informe. Afortunadamente, un factor confirma la naturaleza racial de ambas identidades en este contexto: se considera a ambos grupos *basados en la ascendencia* (una de las categorías de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial). La identidad palestina se basa explícitamente en los orígenes u orígenes ancestrales en el territorio del Mandato de Palestina. El Acta constitutiva de 1964 de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)<sup>27</sup> expresa este principio mediante la afirmación de que la identidad palestina se ha legado a través de la línea paterna y es intergeneracional:

*Artículo 5: La personalidad palestina es una característica auténtica y permanente que no desaparece; se transfiere de padres a hijos.*

La identidad nacional palestina siempre ha formado parte del panarabismo, una identidad étnico-nacional que el jerife de La Meca, Hussein, formuló por primera vez como un nacionalismo territorial moderno. Definitivamente, «árabe» era el término genérico para las personas de habla árabe cuando el movimiento sionista empezó a instalarse en el área. La resolución 181(II) de 1947 de la Asamblea General<sup>28</sup>, que recomendaba la partición del Mandato de Palestina en un «Estado árabe» y un «Estado judío», se inspira en este discurso. La identidad árabe, actualizada y promovida especialmente por el Presidente egipcio Gamal Abdul Nasser para elaborar un bloque de identidad árabe anticolonial a lo largo de Oriente Medio y África del Norte, se ha convertido en una identidad vital y en una fuente política para la OLP, tal y como se refleja en su Acta constitutiva:

*Artículo 1: Palestina es una Patria Árabe ligada por fuertes lazos nacionales árabes al resto de los países árabes y forma la Gran Patria Árabe junto con estos.*

*[...] Artículo 3: El pueblo árabe palestino tiene el derecho legítimo a su patria y constituye una parte inseparable de la Nación Árabe. Comparte los sufrimientos y aspiraciones de la Nación Árabe, así como su lucha por la liberación, la soberanía, el progreso y la unidad...*

En esta concepción, los palestinos son miembros integrantes de la «Nación» árabe, pero es el «pueblo palestino» el que tiene el derecho a la libre determinación en el Mandato de Palestina, y transmite así el significado jurídico internacional de «nación» al pueblo palestino.

En contraste, la identidad judía combina bastantes elementos contradictorios.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Véase <https://web.archive.org/web/20110408133059/http://www.un.int:80/wcm/content/site/palestine/pid/12363>.

<sup>28</sup> A/RES/181(II).

<sup>29</sup> Los debates internos acerca de «quién es un judío» son irrelevantes para la construcción carácter judío del Estado como grupos individuales, por lo que no es pertinente para este informe. Para tener información sobre estos debates, ver, por ejemplo, Noah Efron, *Real Jews: Secular Versus Ultra-Orthodox: The Struggle For Jewish Identity In Israel* (New York, Basic Books, 2003).

Ciertamente, los «judíos» constituyen una identidad religiosa, puesto que el judaísmo es una fe religiosa a la que cualquiera se puede convertir si posee la voluntad y la capacidad de seguir los procedimientos requeridos. Sobre esa base, los oponentes de la política israelí insisten en que el carácter judío no constituye una identidad nacional, solo una religiosa; de modo que los judíos por sí mismos no son considerados «personas» en términos del derecho internacional y, por tanto, carecen del derecho a la libre determinación. Los partidarios de Israel usan el mismo argumento para negar que la patria judía sea racista, aduciendo que ni el sionismo ni Israel pueden considerarse racistas si los judíos no constituyen una raza. Sin embargo, estas declaraciones poseen fallos, incluso pueden considerarse falsas, puesto que los criterios religiosos por sí mismos no son adecuados para definir lo que significa ser «judío».

Como muchos otros grupos que hoy son comúnmente llamados «étnicos» o «nacionales», hasta mediados del siglo veinte los judíos eran considerados una «raza». Los pensadores sionistas judíos adoptaron el mismo enfoque, mediante el reflejo de conceptos contemporáneos de lo que eran las razas, de cómo las razas compusieron a los pueblos y a las naciones, y de cómo ellos poseían el derecho a la libre determinación sobre esa base. Por ejemplo, el filósofo y estratega sionista Max Nordau usaba frecuentemente el término «raza» para referirse a los judíos al hablar de los intereses judíos en Palestina.<sup>30</sup> Durante décadas, el fundador del Sionismo Revisionista, Vladimir Jabotinsky, escribió con ímpetu sobre la «raza» judía y sobre cómo el «mecanismo espiritual» asociado con este concede un valor trascendental al Estado judío.<sup>31</sup> En la actualidad, ese uso persiste en la Escritura de Constitución del Fondo Nacional Judío (FNJ), que cita en el artículo 2 (c) uno de sus objetivos como «beneficiar, directa o indirectamente, a quienes posean raza o ascendencia judía». En ninguna de estas fuentes se menciona la fe religiosa (puesto que se reconoce su variación): la preocupación se centra por completo en la ascendencia. La Halajá (a menudo traducida como la «ley judía») y las normas sociales de las comunidades judías estipulan que la identidad judía se transmite de madre a hijo, independientemente de las creencias o prácticas religiosas reales del individuo. El Estado de Israel consagra la importancia fundamental de la ascendencia en la Ley del Retorno de 1950 (modificada en 1970),<sup>32</sup> que declara que:

*Para cumplir los propósitos de esta Ley, se entiende por «judío» a la persona nacida de madre judía o convertida al judaísmo y que no es miembro de otra religión.*

La ascendencia es crucial para el discurso de la identidad judía en Israel porque la línea de descendencia lineal directa desde la antigüedad es la razón principal

---

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Max Nordau, "Address to the First Zionist Congress", 29 de agosto de 1897. Disponible en: <http://www.mideastweb.org/nordau1897.htm>.

<sup>31</sup> Véase Vladimir Jabotinsky, A lecture on Jewish history (1933), citado en David Goldberg, *To the Promised Land: A History of Zionist Thought* (London, Penguin, 1996), p. 181.

<sup>32</sup> Aprobado por la Knesset el 5 de julio de 1950 y modificado el 10 de marzo de 1970.

por la que, en la actualidad, los filósofos de la política sionista atribuyen a los judíos el derecho a la libre determinación en la tierra de Palestina. Desde este punto de vista, todos los judíos conservan una relación especial y derechos sobre la tierra de Palestina, concedidos por un pacto con Dios: algunos investigadores del Sionismo sostienen que Israel es el Estado sucesor de los reinos judíos de Saúl, David y Salomón. Esta declaración expresada, inter alia, en la Declaración de Independencia de Israel,<sup>33</sup> afirma que en la actualidad los judíos remontan su ascendencia a una vida nacional anterior en la geografía palestina y, por tanto, poseen el inalienable derecho de «regresar», lo que tiene prioridad sobre el derecho positivo:

*La Tierra de Israel fue el lugar de nacimiento del pueblo judío. Aquí toma forma su identidad espiritual, religiosa y política. Aquí obtuvieron por vez primera un Estado, crearon valores culturales de importancia nacional y universal y aportaron al mundo el Libro de los Libros.*

*Después del exilio forzoso de su tierra, el pueblo mantuvo su fe a través de su dispersión y no cesó de rezar y de esperar la vuelta a su tierra y la restauración en ella de su libertad política.*

*Empujados por estos lazos históricos y tradicionales, los judíos se esforzaron a través de las generaciones en establecerse de nuevo en su antigua tierra. En las últimas décadas volvieron en masa [...].*

Esa afirmación de un descenso lineal ininterrumpido desde la antigüedad atribuye derechos colectivos a la «tierra de Israel» para todo un grupo sobre la base de su (supuesta) genealogía. La incompatible declaración de que el judaísmo es multirracial, en virtud de su carácter como religión a la que otras personas se han convertido, simplemente no aparece en esta fórmula.

El énfasis en la ascendencia representa de manera implícita a todos los demás grupos descendientes, incluidos los palestinos, como carentes de cualquier derecho comparable en virtud de su diferente descendencia. Así, la afirmación de que Palestina es la patria única del pueblo judío depende expresamente de la concepción racial de ambos grupos. Esto significa que los judíos y los palestinos constituyen «grupos raciales» según la definición de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y, por consiguiente, para los propósitos de la Convención del Apartheid.

---

<sup>33</sup> Gobierno Provisional de Israel, The Declaration of the Establishment of the State of Israel, *Official Gazette*, No. 1 (Tel Aviv, 14 de mayo de 1948). También se conoce comúnmente como Declaración de Independencia. Disponible en [https://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm).

<sup>34</sup> Eretz-Israel en hebreo.



## 2. Estudio de un régimen del

# Apartheid en Israel-Palestina

La historia y demografía únicas de un país se verán inevitablemente reflejadas en el diseño de un régimen del apartheid en cualquier Estado, pues estas determinan las percepciones locales de la jerarquía racial y las doctrinas de la supremacía racial. Por tanto, el primer deber aquí es considerar cómo las condiciones locales en Israel-Palestina constituyen este ambiente. La característica principal, derivada de la historia de las guerras y expulsiones, es la fragmentación geográfica del pueblo palestino en poblaciones separadas que son administradas de manera diferente por el régimen del Estado. Estas poblaciones incluyen a los palestinos que viven bajo el gobierno directo israelí en tres categorías (como ciudadanos del Estado de Israel, residentes de la Jerusalén Este ocupada, y bajo ocupación en Cisjordania y en Gaza), y a los palestinos que viven fuera del gobierno directo israelí: refugiados y exiliados involuntarios expulsados del territorio del Mandato de Palestina, a los que Israel prohíbe volver. La siguiente sección aclara cómo esas cuatro categorías han emergido de la historia de la guerra y la anexión progresiva del territorio.

### A. La geografía política del apartheid

En 1922, la Sociedad de Naciones estableció la unidad geográfica del «Mandato de Palestina» con la intención declarada de fomentar la futura independencia de Palestina como Estado, tal y como especifica el Pacto de la Sociedad de Naciones.<sup>35</sup> Es bien sabido que el Mandato de Palestina incluía disposiciones contradictorias para un «territorio nacional» judío (no un Estado) y la autoridad especial de la Agencia Judía en el establecimiento de ese «hogar». Más tarde, las comisiones británicas y los documentos oficiales especificaron que «territorio nacional» no equivale a Estado judío, pero el liderazgo sionista no acepta esa postura. La violencia endémica que emerge de esta fórmula contradictoria,

---

<sup>35</sup> Las fronteras del Mandato de Palestina derivan del acuerdo Sykes-Picot, que dividió el territorio imperial del Imperio otomano después de la Primera Guerra Mundial y dio su control a los Mandatos británicos o franceses. El artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones dispone diversas clases de territorios bajo mandato. Se considera a Palestina como una de las áreas más avanzadas, cuya «existencia como naciones independientes puede constituir un sujeto provisionalmente reconocido a la prestación de asesoramiento y asistencia administrativos por un mandatario hasta el momento en que sean capaces de permanecer solos». En ese contexto, las «naciones independientes» significaban estado independiente, conformando así el lenguaje en el Mandato sobre Palestina. La historia temprana de las fronteras del mandato de Palestina, que combinó Transjordania y Palestina, no se considera material a este informe, pero para obtener más información sobre dicha historia, ver especialmente Victor Kattan, *From Coexistence to Conquest: International Law and the Origins of the Arab-Israeli Conflict, 1891-1949* (London, Pluto Press, 2009).

combinada con el agotamiento imperial tras la Segunda Guerra Mundial, básicamente llevó a Gran Bretaña a abandonar su labor como potencia mandataria que tuvo que ceder el destino de Palestina a las Naciones Unidas. En 1947, la Asamblea General aprobó la resolución 181(II) gracias a una modesta mayoría de 36 Estados Miembros, y aconsejó la división del territorio en un «Estado judío» y un «Estado árabe». La misma resolución especificó las condiciones y medidas consideradas esenciales para que la partición fuera viable, entre las que se incluyen las fronteras que mantenían las mayorías raciales en cada Estado titular, las protecciones constitucionales para las minorías, la unión económica de los dos Estados y un régimen internacional especial para la ciudad de Jerusalén.<sup>36</sup>

En la guerra de 1948, sin embargo, el movimiento sionista se encargó del territorio que se localizaba más allá de los que se habían asignado al Estado judío bajo la resolución 181(II) y, de este modo, convirtió en irrelevantes sus disposiciones laberínticas, incluida la aquiescencia de los representantes internacionalmente reconocidos del pueblo palestino. En 1948, el liderazgo sionista declaró la independencia de Israel en el territorio localizado bajo su control militar, a pesar de que sus fronteras definitivas aún no se habían establecido. En 1949, la Asamblea General aconsejó la admisión del Estado de Israel a la membresía incluso aunque sus fronteras no se hubieran definido aún. Los palestinos que permanecieron en Israel, que no habían huido ni habían sido expulsados en la guerra de 1948, se convirtieron en ciudadanos de Israel, pero este los dirigió bajo leyes de emergencia y les negó derechos civiles, como el sufragio, hasta 1966.

Desde 1948 hasta 1967, Jordania gobernó Cisjordania (incluida Jerusalén Este), mientras que Egipto dirigió la Franja de Gaza. Como resultado de la guerra árabe-israelí de 1967, Israel ocupó y dirigió ambos territorios, aunque no se anexaron de manera oficial.<sup>37</sup> La separación geográfica de Cisjordania y de la Franja de Gaza implicaba la existencia de dos territorios distintos. Sin embargo, las Naciones Unidas aúna Cisjordania y la Franja de Gaza comúnmente bajo el nombre de «Territorio Palestino Ocupado», y considera a ambos fragmentos geográficos de «Palestina» tal y como se estableció bajo el Mandato de la Sociedad de Naciones.<sup>38</sup> Conforme al artículo XI del Acuerdo Interino

---

<sup>36</sup> La resolución 181(II) fue el resultado del trabajo de la Comisión Especial para Palestina de las Naciones Unidas (UNSCOP, por sus siglas en inglés), y sus dos subcomités ofrecieron opciones para un Estado dividido o unificado.

<sup>37</sup> Aunque anexado de manera efectiva, el Golán sirio ocupado se excluye del alcance de este informe porque ese territorio no formaba parte del Mandato de Palestina y se considera legalmente territorio sirio. Sin embargo, muchas de las conclusiones de este informe podrían aplicarse a la política israelí en el Golán y pueden tener coherencia con el apartheid, puesto que Israel ha utilizado el asentamiento judío para reclamar el derecho a la tierra y la población de las cuatro aldeas drusas que vive allí se encuentra en condiciones de privación relativa.

<sup>38</sup> Los pasos que llevó a cabo la Asamblea General para reconocer un «Estado de Palestina» han provocado que haya quien afirma que el Territorio Palestino Ocupado no debería considerarse como «Palestina ocupada». Sin embargo, dado que el reconocimiento de ese Estado aún no ha llegado a un

israelo-palestino sobre Cisjordania y la Franja de Gaza de 1995 (también conocido como Acuerdo de Oslo II o como Oslo II), esas áreas se consideraron una «unidad territorial única» a efectos de la negociación (artículo XI). Por consiguiente, los juristas internacionales y las Naciones Unidas consideran que los palestinos de Cisjordania y de la Franja de Gaza se incluyen bajo la misma categoría legal: civiles bajo ocupación beligerante, cuyos derechos y protecciones se estipulan principalmente en el Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949).

Jerusalén Este (la parte de Jerusalén ubicada al este de la Línea de Armisticio o «Línea Verde» de 1949) obtuvo un estatus especial. A pesar de que se integró sin interrupciones en Cisjordania entre 1948 y 1967, Jerusalén Este conservó el aura de carácter diplomático, propuesto por la resolución 181(II), de *corpus separatum*, reflejando la importancia vital de las tres religiones abrahámicas. Tras la guerra de 1967, sin embargo, Israel aprobó la legislación que convertía a Jerusalén Este en parte de la ciudad unificada de Jerusalén, y así expandió las fronteras de la ciudad y extendió el derecho civil israelí en todo el territorio. Después de la segunda intifada (desde septiembre de 2000), se volvieron a segregar de manera física partes de Jerusalén Este de las áreas judías mediante el muro de separación, las puertas de seguridad y los puestos de control israelíes. Esta separación forzada ha permitido a Israel separar Jerusalén Este de Cisjordania en términos jurídicos y ha generado así la categoría de «residentes» palestinos en Jerusalén Este, cuyos derechos se derivan principalmente del derecho israelí sobre la residencia permanente.<sup>39</sup>

La historia del territorio ha generado, además, el caso independiente de los ciudadanos palestinos de Israel: las personas que permanecieron dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas de Israel después de 1949 y sus descendientes. Concedida la ciudadanía israelí, aunque no la igualdad «nacional» completa como no judíos en un Estado judío nacional, esta población palestina constituye actualmente el 20 por ciento de la ciudadanía del país.<sup>40</sup> La forma en que el derecho y la doctrina israelíes han definido a esta población como ciudadanos pero no «nacionales» del Estado se explica abajo. En este caso, solo es necesario reconocer que los ciudadanos palestinos de Israel constituyen una categoría jurídica distinta. La situación de los refugiados y de los exiliados involuntarios comprende la última categoría, diferente de las otras en que estos últimos están gobernados por las leyes de los otros Estados en los que residen.

---

acuerdo definitivo sobre sus fronteras, los autores continúan utilizando el término «Territorio Palestino Ocupado» en este documento para referirse al territorio delineado por el Acuerdo de Armisticio de 1949 y ocupado por Israel en la guerra de 1967.

<sup>39</sup> La Knesset aprobó la Ley Fundamental: Jerusalén, capital de Israel en 30 de julio de 1980 (publicado en *Sefer Ha-Chukkim* No. 980 del 5 de agosto de 1980, p. 186).

<sup>40</sup> Jewish Virtual Library, Vital Statistics: Latest Population Statistics for Israel (enero de 2017). Disponible en: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/latest-population-statistics-for-israel>.

Mediante el desarrollo de ordenamientos jurídicos distintos (denominados «dominios» en este informe) para cada territorio y su población palestina, Israel ha llevado a cabo una política global del apartheid dirigida al pueblo palestino en su conjunto y ha velado por ella.<sup>41</sup> El conflicto armado, la partición, la anexión de jure y de facto y la ocupación en Palestina han generado, durante décadas, la compleja geografía en la que el pueblo de Palestina se ha fragmentado en diferentes categorías jurídicas y que ha provocado su administración por diferentes ordenamientos jurídicos. Lo que importa a los propósitos de un estudio del apartheid es cómo Israel ha explotado esta fragmentación para asegurar la dominación nacional judía.

## B. Israel como Estado racial

No se puede confinar un estudio del apartheid a la identificación de políticas y prácticas discretas, como las que se enumeraron en la Convención del Apartheid. Estas políticas y prácticas deben servir el *propósito* o la *intención* de imponer la dominación y opresión racial a un grupo racial subordinado. En un razonamiento un tanto circular, el derecho internacional establece que los «actos inhumanos» discretos adquieren el estatus de crimen contra la humanidad solo si sirven de manera intencionada a ese propósito, pero establece que dicho propósito requiere la identificación de los actos inhumanos comprendidos. La solución es analizar el contexto en el que se configuran los actos y motivos, es decir, si el Estado en sí mismo se ha diseñado para asegurar «la dominación de un grupo o grupos raciales sobre cualquier otro grupo o grupos raciales» (por ejemplo, en Sudáfrica, las instituciones del Estado se diseñaron para asegurar la indiscutible dominación de los blancos y, en particular, de los afrikáners holandeses).

Es vital establecer el carácter racial del régimen que el sistema de dominios pretende proteger. Si no, su diversidad interna (las leyes que los comprenden) puede transmitir la errónea impresión de que son sistemas discretos.

El hecho de que Israel se ha constituido políticamente como el Estado del pueblo judío no necesita una amplia explicación en este documento, pero se discutirá brevemente.<sup>42</sup> Desde inicios del siglo veinte, la historia del movimiento sionista se ha centrado en la creación y preservación de un Estado judío en Palestina. Este objetivo sigue siendo el concepto básico del discurso del Estado de Israel.

---

<sup>41</sup> «Dominio» se utiliza en el informe con el sentido de razonamiento o análisis del discurso, en el que los conceptos o actores se entienden como parte de un «universo» de referencias. Por consiguiente, los dominios en la política israelí consisten en definiciones de las poblaciones mismas (nacionales, extranjeros, ciudadanos u otros, los «palestinos» orientados hacia la libre determinación palestina o «árabes» como una minoría israelí, y demás), así como las leyes, prácticas, normas y otras medidas, formales e informales, por las que se imponen las definiciones israelíes de esas identidades a las poblaciones palestinas de cada dominio.

<sup>42</sup> Para acceder a una exposición más completa, véase Tilley (ed.) *Beyond Occupation*, caps. 3 y 4.

Durante los años del Mandato, la Agencia Judía y el liderazgo sionista sostuvieron que el «territorio nacional judío» prometido bajo el Mandato debía ser un Estado judío soberano. La Declaración de Independencia de Israel se refiere concretamente al nuevo Estado como un «Estado judío en Eretz-Israel». La Ley Fundamental: Dignidad humana y Libertad<sup>43</sup> y la Ley Fundamental: Libertad de ocupación<sup>44</sup> se ocupan específicamente de los «valores del Estado de Israel como un Estado democrático y judío».<sup>45</sup> La Ley (de Estatuto) de la Organización Sionista Mundial-Agencia Judía,<sup>46</sup> que establece esas organizaciones como «agencias autorizadas» del Estado encargadas de una serie de labores entre las que se incluye el asentamiento, especifica que Israel es «la creación del pueblo judío en su conjunto, y sus puertas están abiertas, de acuerdo con sus leyes, a todo judío que desee inmigrar allí».

La objetivo de preservar Israel como un Estado judío ha inspirado o incluso forzado a al mismo a perseguir varias políticas raciales generales.

## 1. Ingeniería demográfica

La primera política general de Israel ha sido la de la ingeniería política, mediante la que se pretende establecer y mantener una arrolladora mayoría judía en Israel. Como en cualquier democracia racial, tal mayoría permite que se realicen las trampas de la democracia (elecciones democráticas, una legislatura sólida) sin amenazar cualquier pérdida de hegemonía del grupo racial dominante. En el discurso israelí, este objetivo se expresa en términos de la conocida como «amenaza demográfica», una referencia abiertamente racista al crecimiento de la población palestina y al regreso de refugiados palestinos. Las prácticas comprendidas han incluido lo siguiente:

1. Un programa global, organizado por la Organización Sionista Mundial y la Agencia Judía, publicado al final del siglo diecinueve y que se aceleró a principios de la década de 1930. Su finalidad es llevar inmigrantes judíos a Palestina en números suficientemente grandes como para asegurar la mayoría demográfica necesaria para construir un Estado judío con características democráticas.

---

<sup>43</sup> Aprobada por la Knesset el 17 de marzo de 1992 (publicada en *Sefer Ha-Chukkim* No. 1391 del 25 de marzo de 1992). Disponible en: [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic3\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic3_eng.htm).

<sup>44</sup> La ley que modifica la legislación original de 1992 fue aprobada por el Knesset el 9 de marzo de 1994 (publicada en *Sefer Ha-Chukkim* No. 1454 del 10 de marzo de 1994). Disponible en: [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic4\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic4_eng.htm).

<sup>45</sup> Se había presentado un controvertido proyecto de ley para declarar este principio como un principio central en la Knesset, pero aún no había sido aprobado cuando se redactó este informe. Véase Ley Fundamental: Israel como Estado-Nación del pueblo judío, Ministerio de Justicia. Disponible en: [http://index.justice.gov.il/StateIdentity/InformationInEnglish/Documents/Basic%20Law%20110911%20\(1\).pdf](http://index.justice.gov.il/StateIdentity/InformationInEnglish/Documents/Basic%20Law%20110911%20(1).pdf). Consultado el 5 de febrero de 2017.

<sup>46</sup> La Ley de Estatuto se modificó en 1975 para reestructura esta relación: véase Ley (de Estatuto) de la Organización Sionista Mundial Agencia Judía (Enmienda), 1975.

2. La limpieza étnica (desplazamiento forzoso) en 1948 de alrededor de 800 000 palestinos de áreas que se convirtieron en parte del territorio de Israel internacionalmente reconocido.<sup>47</sup>
3. Las medidas subsecuentes que ha tomado Israel para mantener una arrolladora mayoría judía dentro de su territorio internacionalmente reconocido, entre las que se incluyen:
  - a) prevenir que los refugiados palestinos de las guerras de 1948 y 1967 vuelvan a sus hogares en Israel o en el Territorio Palestino Ocupado, que habían abandonado a causa de la batalla, el desahucio, la expulsión forzosa y el terror;<sup>48</sup>
  - b) redactar la Ley del Retorno y la Ley de Ciudadanía (a menudo confundidas con la Ley de Nacionalidad) para proporcionar la ciudadanía israelí a los judíos de cualquier parte del mundo, mientras se niega la ciudadanía incluso a aquellos palestinos que poseen una historia documentada de residencia en el país;
  - c) una serie de otras políticas diseñadas para limitar el tamaño de la población palestina, lo que incluye severas restricciones impuestas a la inmigración, el regreso de los refugiados, y reglas que prohíben a los cónyuges palestinos de ciudadanos israelíes conseguir derechos de residencia legales en Israel.
4. La afirmación en las Leyes Fundamentales de que Israel constituye un «Estado democrático y judío», lo que establece, por consiguiente, la dominación racial judía como una doctrina fundacional.

De manera conjunta, estas medidas han sido muy efectivas a la hora de mantener una arrolladora mayoría judía en Israel. En 1948, la proporción de palestinos respecto a judíos en palestina era de aproximadamente 2:1 (alrededor de 1,3 millones de árabes y 630 000 judíos).<sup>49</sup> En la actualidad, los ciudadanos palestinos de Israel constituyen solo alrededor del 20 por ciento de la población, lo que los convierte en una minoría permanente.

## 2. Prohibiciones de los desafíos a la dominación racial

Israel refuerza la política de inmigración basada en la raza a través de medidas diseñadas para prevenir que los ciudadanos palestinos de Israel desafíen la doctrina y las leyes que establecen Israel como un Estado judío. Por ejemplo, el artículo 7 (a) de la Ley Fundamental: Knesset (1958) prohíbe que cualquier partido político en Israel adopte un programa que desafíe el carácter expresamente judío del Estado:

---

<sup>47</sup> Véase Ilan Pappé,, *The Ethnic Cleansing of Palestine* (Londres, Oxford One World Press, 2006).

<sup>48</sup> Ibid. El derecho de los refugiados a regresar se especifica en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 (d) (ii)).

<sup>49</sup> Las categorías del censo bajo el Mandato Británico se ordenaron por «religión» en lugar de etnia. Por tanto, las estadísticas agruparon en la misma categoría a los cristianos árabes y no árabes. En 1947, el número de cristianos y musulmanes ascendía a 143 000 y a 1 181 000 respectivamente.

*Una lista electoral no participará en las elecciones a la Knesset, y un individuo no será candidato en la elección de la Knesset, si sus objetivos o acciones, implícita o explícitamente, incluyen: (1) **la negación de la existencia del Estado de Israel como un Estado democrático y judío** [...] (la negrita no figura en el original).<sup>50</sup>*

Los derechos al voto pierden su importancia en términos de derechos igualitarios cuando se prohíbe a un grupo, por medios legales, que desafíe las leyes que perpetúan la desigualdad. Un sistema en el que los esclavos poseen el derecho al voto, pero no contra la esclavitud, constituiría una analogía. Esos derechos permitirían a los esclavos conseguir algunas reformas cosméticas, como la mejora de las condiciones de vida y la protección frente a la violencia paramilitar, pero permanecerían su estatus y su vulnerabilidad como esclavos. El derecho israelí prohíbe la oposición palestina organizada a la dominación judía, al considerarla ilegal e incluso sediciosa.

### 3. Instituciones nacionales judías de Israel

Israel ha diseñado su gobierno nacional de manera que asegure que el Estado mantenga y promueva el nacionalismo judío. El término «pueblo judío» en el pensamiento político sionista se usa para reclamar el derecho a la libre determinación. La búsqueda de un grupo étnico o racial para su propio Estado equivale a un proyecto nacional, por lo que las instituciones israelíes diseñadas para preservar Israel como un Estado judío son mencionadas en este informe como instituciones «nacionales judías».

En Israel, la interacción de leyes consolida la supremacía nacional judía. Por ejemplo, en relación con la cuestión central del uso de la tierra, la Ley Fundamental: Tierras de Israel<sup>51</sup> estipula que los bienes inmuebles que pertenecen al Estado de Israel, a la Autoridad de Desarrollo israelí o al Keren Kayemet Le-Israel (FNJ-Fondo Nacional Judío) deben servir a los intereses «nacionales» (es decir, nacionales judíos) y no se pueden transferir. Además, establece que la Autoridad de Tierras Israelí (ILA, por sus siglas en inglés) se convierte en administradora de esas tierras. La ILA (como sucesora de la Administración de Tierras Israelí) se encarga de administrar la tierra de acuerdo con el Convenio del FNJ, que solicita que la tierra mantenida por el FNJ lo sea de manera perpetua para el beneficio exclusivo del pueblo judío. La ILA también opera según la Ley de Estatuto de la Organización Sionista Mundial-Agencia Judía (1952), que establece la responsabilidad de esas organizaciones conjuntas de servir al desarrollo y asentamiento judíos. Así, la tierra del Estado, que

---

<sup>50</sup> Ley Fundamental: La Knesset. Disponible en: [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm).

<sup>51</sup> Aprobado por la Knesset el 19 de julio de 1960 (publicado en *Sefer Ha-Chukkim* No. 312 del 29 de julio de 1960).

representa el 93 por ciento de la tierra dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas del país, se gobierna mediante leyes que prohíben su uso a los no judíos.<sup>52</sup>

En un proceso legal que el abogado israelí Michael Sfard ha denominado «canalización», Israel ha extendido la aplicación de las leyes en relación con la tierra del Territorio Palestino Ocupado.<sup>53</sup> Se han declarado extensas áreas de Cisjordania «tierras del Estado», se ha privado su uso a los palestinos y se han administrado en concordancia con las políticas del régimen israelí que, tal y como se explica abajo, sirven por ley al pueblo judío.<sup>54</sup> En otras palabras, gran parte de Cisjordania, incluida Jerusalén Este, se encuentra bajo la autoridad de una institución del Estado israelí que está legalmente obligada a administrar esa tierra en beneficio exclusivo del pueblo judío. La misma disposición gobernó una vez los asentamientos judíos de Israel en la Franja de Gaza, pero desde la «desvinculación» israelí de 2005 y el repliegue de los asentamientos judíos, estas leyes se aplican solo a pequeñas porciones de la Franja, como la zona de seguridad impuesta unilateralmente por la cerca.

La Agencia Judía y la Organización Sionista Mundial (de ahora en adelante JA-WZO, por sus siglas en inglés) merecen una atención especial debido a su labor en el establecimiento del carácter racial del régimen israelí. Según el derecho israelí, siguen siendo las «agencias autorizadas» del Estado sobre los asuntos nacionales judíos en Israel y el Territorio Palestino Ocupado.<sup>55</sup> Su autoridad se pormenoriza en el Pacto firmado el 26 de julio de 1954 entre el Gobierno de Israel y el Ejecutivo Sionista, en representación de la JA-WZO.<sup>56</sup> El Pacto proporciona una junta coordinadora, compuesta por el mismo número de oficiales del Estado y de miembros de la JA-WZO, a la que se concede amplia autoridad para servir al pueblo judío, desplegando el desarrollo de planes para todo el país. Las competencias acordadas por la JA-WZO en su pacto son:

*La organización de la inmigración [judía] extranjera y la transferencia de inmigrantes y de sus propiedades a Israel; la participación en la incorporación de inmigrantes a Israel; la inmigración juvenil; los asentamientos agrícolas en Israel; la adquisición y mejora de las tierras en Israel por la Organización Sionista, el Keren Kayemeth Le-Israel [Fondo Nacional Judío] y el Keren Hayesod [Campaña Unida judía]; la participación en el establecimiento y la*

---

52 Página web de la ILA. Disponible en: [http://www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f\\_general.html](http://www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f_general.html).

53 Para acceder a más detalles acerca de la elaboración, véase Tilley (ed.), *Beyond Occupation*.

54 Las estipulaciones del derecho humanitario que prohíben que los ocupantes alteren la infraestructura, las leyes y las instituciones económicas que existen en el Territorio Ocupado previas a su llegada mediante la ocupación beligerante se incluyen en los artículos 43 y 55 de las Reglas de La Haya (Convenio (IV) respecto a las leyes y costumbres de la guerra terrestre y su anexo: Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre) y en el artículo 64 del Cuarto Convenio de Ginebra. Véase también Tilley (ed.), *Beyond Occupation*, cap. 2.

55 La Ley (de Estatuto) de la Organización Sionista Mundial-Agencia Judía de 1952 se modificó en 1975. Disponible en: <https://www.adalah.org/en/law/view/534>.

56 Véase [www.israellobby.org/ja/12311970\\_JAFI\\_Reconstitution.pdf](http://www.israellobby.org/ja/12311970_JAFI_Reconstitution.pdf), apéndice I.

*expansión del desarrollo empresarial en Israel; el apoyo a las inversiones de capital privado en Israel; la asistencia a las empresas e instituciones culturales de enseñanza superior en Israel; la movilización de recursos para financiar estas actividades; la coordinación de las actividades en Israel o en las instituciones y organizaciones judías que actúan dentro de la esfera de estas actividades gracias a la financiación pública.*

Una de las labores principales de la JA-WZO es trabajar de manera activa en la construcción y el mantenimiento de Israel como un Estado judío, sobre todo a través de la política de inmigración:

*[...] 5. La misión de reunir a los exiliados [judíos], que es **la tarea principal del Estado de Israel** y del Movimiento Sionista actualmente, requiere esfuerzos constantes por parte del pueblo judío de la Diáspora; **el Estado de Israel**, por consiguiente, espera la cooperación de todos los judíos, como individuos o grupos, en la construcción del Estado y en la asistencia a las masas del pueblo [judío] que quieran inmigrar a este, y considera que la unidad de todas las secciones de judíos son necesarias para cumplir este propósito (la negrita no figura en el original).<sup>57</sup>*

Este lenguaje explícito de las agencias autorizadas del Estado enfatiza de manera decisiva el carácter fundamentalmente racista del Estado.

La Ley (de Estatuto) de la Organización Sionista Mundial-Agencia Judía está relacionada con un segundo ordenamiento jurídico de Israel y la jurisprudencia que distingue entre ciudadanía (*ezrahut* en hebreo) y nacionalidad (*le'um*). Otros Estados han hecho esta distinción: por ejemplo, en la antigua Unión Soviética, los ciudadanos soviéticos también mantenían diferentes identidades «nacionales» (kazajos, turcomanos, uzbekos y demás), pero todas las nacionalidades poseían la misma capacidad legal. Por el contrario, en Israel solo una nacionalidad, la judía, tiene capacidad legal y solo esta se asocia con la legitimidad y el objetivo del Estado. De acuerdo con la Corte Suprema del país, Israel no es el Estado de la «nación israelí», que no existe legalmente, sino de la «nación judía».<sup>58</sup> Los derechos nacionales se reservan a la nacionalidad judía. Por ejemplo, la Ley del Retorno sirve al objetivo de «reunión» citado anteriormente al permitir que cualquier judío inmigre a Israel, mediante la Ley de Ciudadanía<sup>59</sup>, para conseguir la ciudadanía inmediata. Ningún otro grupo posee un derecho remotamente comparable y solo los judíos disfrutaban de los derechos colectivos amparados por el derecho israelí.

---

<sup>57</sup> Ley (de Estatuto) de la Organización Sionista Mundial-Agencia Judía de 1952.

<sup>58</sup> *George Rafael Tamarin v. State of Israel* (20 de enero de 1972), Decisions of the Supreme Court of Israel (Jerusalem: Supreme Court, 1972), vol. 25, pt. 1, 197 (en hebreo). Véase también Roselle Tekiner, "On the inequality of Israeli citizens", *Without Prejudice*, vol. 1, No. 1 (1988), pp. 9-48.

<sup>59</sup> Aprobada por la Knesset el 1 de abril de 1952 y modificada en 1958, 1968 y 1971.

La plataforma operativa de la JA-WZO, reformulada en 2004 como el Programa de Jerusalén, aclara además cómo el Estado de Israel servirá al «Estado judío». El lenguaje que utiliza es esclarecedor, especialmente a la luz de las amplias competencias de la JA-WZO, citadas anteriormente:

*El sionismo, movimiento de liberación nacional del pueblo judío, llevó a la creación del Estado de Israel, y ve en el **Estado de Israel judío, sionista, democrático y seguro, la expresión de la responsabilidad colectiva del pueblo judío para su continuidad y futuro.** Las bases del Sionismo son las siguientes:*

- *La Unidad del pueblo judío, su vínculo con su patria histórica, Eretz Israel, y la centralidad del Estado de Israel y de Jerusalén, su capital, en la vida de la nación.*
- *La Aliyá a Israel desde todos los países y la integración efectiva de todos los inmigrantes [judíos] en la sociedad israelí.*
- *El fortalecimiento de Israel como Estado judío, sionista y democrático, y su modelación como sociedad ejemplar, poseedora de un carácter moral y espiritual único, basada en el respeto mutuo del polifacético pueblo judío, originada en la visión profética que aspira a la paz y que contribuye a la mejora del mundo.*
- *La garantía del futuro y la distinción del pueblo judío a través de la promoción de la educación judía, hebrea y sionista, el cultivo de los valores culturales y espirituales judíos, y la instrucción de la lengua hebrea como su idioma nacional.*
- *El cultivo de la responsabilidad mutua judía, la defensa de los derechos de los judíos, tanto individuales como de nación, la representación de los intereses nacionales sionistas del pueblo judío y el combate a toda forma de expresión antisemita.*
- *La población del país como expresión práctica de la realización sionista (la negrita no figura en el original, pero la enumeración sí).*

Esta exposición, a pesar de estar incompleta, debería bastar para demostrar que Israel ha diseñado lo que se considera un régimen racial. Para permanecer como un «Estado judío», es esencial la dominación nacionalista judía sin oposición sobre el pueblo palestino indígena (una ventaja asegurada en la democracia de Israel mediante el tamaño de la población) y las leyes del Estado, las instituciones nacionales, las prácticas de desarrollo y las políticas de seguridad se centran en ese objetivo. Se aplican diferentes métodos sobre la población palestina en función de dónde viven, y estos requieren modificaciones en la administración. Dentro de Israel, se exhibe esa característica discriminatoria mediante la falsa distinción entre las leyes de ciudadanía, que tratan a todos los israelíes de manera más o menos similar, y las leyes de nacionalidad, de carácter abiertamente discriminatorio a favor de los judíos. La distinción permite que Israel continúe su

empeño de constituir «una democracia», mientras que discrimina de manera fundamental a los ciudadanos no judíos.

Lo más importante aquí es que Israel emplea diferentes métodos de administración para controlar a las poblaciones palestinas en función de dónde viven, lo que genera condiciones distintivas. Ciertamente, la fragmentación del pueblo palestino es el método fundamental mediante el que Israel refuerza el apartheid.

### C. El apartheid por medio de la fragmentación

Se utilizan diferentes métodos de administración para controlar a las poblaciones palestinas en función de dónde viven. La responsabilidad práctica de esa complejidad administrativa también beneficia a Israel, pues la fragmentación del pueblo palestino es el método fundamental mediante el que Israel refuerza el apartheid.

Sería un error suponer que, aunque comprendiendo un régimen, el apartheid se efectúa a través de un ordenamiento jurídico monolítico único, aplicado sin variación en cualquier lugar y a todo el mundo. El caso de Sudáfrica es relevante: incluso dentro del ordenamiento jurídico completo que definía las oportunidades de vida para todo el país, el apartheid incluía importantes variaciones. Por ejemplo, las diferentes leyes para los sudafricanos negros que vivían en los *townships* y en los bantustanes y diferentes privilegios para indios y mestizos (*Coloureds*). De manera similar, el régimen del apartheid de Israel funciona mediante la división geográfica y política del pueblo palestino en diferentes categorías legales.

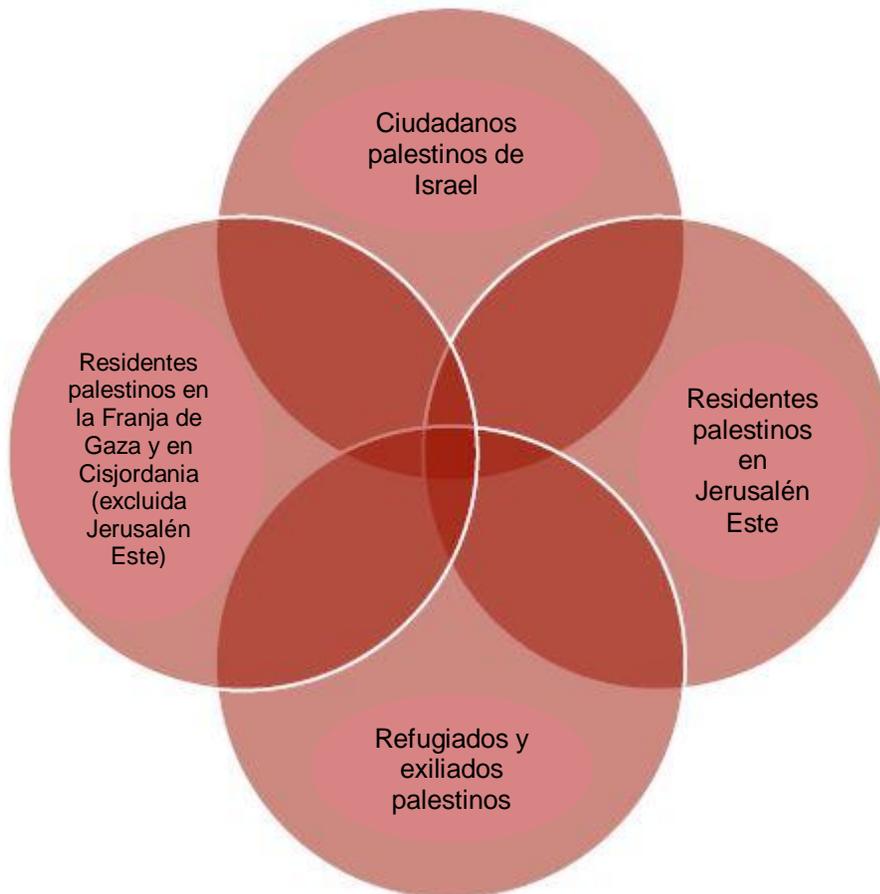
La comunidad internacional ha colaborado inconscientemente con esta maniobra al diseñar una estricta distinción entre los ciudadanos palestinos de Israel y los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado, y al tratar a los palestinos que están fuera del país como «el problema de los refugiados». El régimen del apartheid israelí se construye sobre esta fragmentación geográfica, que ha llegado a aceptarse como normativa. El método de la fragmentación también sirve para ocultar la misma existencia del régimen. Por consiguiente, el sistema descansa en el centro de lo que se tratará en este informe.

#### Los cuatro dominios

Este informe evidencia que Israel mantiene un régimen del apartheid porque administra a los palestinos bajo ordenamientos jurídicos diferentes, identificados aquí como cuatro dominios legales:

- **Dominio 1:** leyes que limitan la capacidad de los ciudadanos palestinos para obtener la igualdad de derechos dentro de la democracia del Estado.
- **Dominio 2:** leyes de residencia permanente diseñadas para mantener un estatus legal muy inseguro para los residentes palestinos de la Jerusalén Este ocupada.
- **Dominio 3:** la legislación militar que gobierna a los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado como una población excluida permanentemente, lo que rechaza cualquier reclamación que quieran hacer sobre la representación política israelí para la igualdad de derechos y condiciones.
- **Dominio 4:** la política que previene que los refugiados palestinos y los exiliados involuntarios regresen a sus hogares en el Mandato de Palestina (todo el territorio se encuentra bajo el control directo de Israel).

Estos dominios interaccionan entre sí para debilitar la resistencia palestina a la opresión del apartheid israelí en cada uno de ellos, reforzando así la opresión del pueblo palestino en su conjunto. La siguiente imagen describe cómo funciona el sistema.<sup>61</sup>



---

<sup>61</sup> Muchas de las siguientes secciones representan la versión editada del discurso en Tilley (ed)., *Beyond Occupation*, cap. 4.

## Dominio 1: Ciudadanos palestinos de Israel

Aproximadamente 1,7 millones de palestinos son ciudadanos de Israel y tienen hogares dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Estos representan a los residentes que no huyeron ni fueron expulsados en las guerras de 1948 y 1967. Como ciudadanos, supuestamente disfrutaban de los mismos derechos que poseen todos los ciudadanos israelíes. Sin embargo, durante los primeros 20 años de la existencia del país fueron sometidos a la ley marcial y continúan experimentando la dominación y la opresión por el simple hecho de no ser judíos. Empíricamente, esta política de dominación se manifiesta en la provisión de servicios sociales inferiores, en leyes de zonificación restrictivas, en asignaciones presupuestarias limitadas que benefician a las comunidades israelíes, en restricciones formales e informales de los trabajos y oportunidades profesionales, y en el panorama de segregación de los lugares de residencia: los ciudadanos palestinos y judíos viven completamente separados en sus ciudades y pueblos respectivos (las pocas áreas mixtas, como en algunos barrios en Haifa, son una excepción).<sup>62</sup>

Estos problemas no son solo el resultado de políticas discretas. El dilema para los palestinos musulmanes, cristianos y otros ciudadanos no judíos es buscar la igualdad de derechos en un régimen que favorece abiertamente a los judíos.<sup>63</sup> Cualquier acción que pretenda debilitar o erradicar ese régimen se considera amenaza «nacional» (es decir, nacional judía). Incluso el derecho constitucional que prevé el tratamiento equitativo ante la ley, como la Ley Fundamental: Dignidad humana y Libertad y la Ley Fundamental: Libertad de Ocupación (véase arriba), permite la discriminación en esos terrenos «nacionales». El derecho constitucional israelí, más que proveer herramientas para combatir la opresión, hace ilegal la resistencia a la oposición.

La preocupación del régimen es que los ciudadanos palestinos de Israel podrían eliminar su diseño discriminatorio si pudieran revisar las Leyes Fundamentales y otras legislaciones importantes (como la Ley del Retorno). Esos cambios solo requieren una mayoría simple de voto en la Knesset. Sin embargo, mientras los palestinos representen solo el 20 por ciento de la población, serán incapaces de ganar la proporción necesaria de asientos en la Knesset. Por ejemplo, incluso después de crear una lista única sin precedentes para las elecciones de la Knesset en 2015, los partidos palestinos consiguieron solo 13 (10,6 por ciento) de 120 asientos. Debido a que la Ley Fundamental: La Knesset prohíbe que los partidos políticos adopten un programa que contenga cualquier desafío a la identidad de Israel como Estado judío, los partidos palestinos solo pueden hacer campaña para pedir reformas menores y mejoras del presupuesto municipal. Legalmente se les prohíbe desafiar al régimen racial mismo. Por tanto, las leyes en relación con los programas electorales circunscriben el derecho al voto.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Véase Ian Lustick, *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority* (Austin, University of Texas Press, 1980); Nadim Rouhana, *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict* (New Haven, Yale University Press, 1997) y Ben White, *Palestinians in Israel: Segregation, Discrimination and Democracy* (Londres, Pluto Press, 2011).

<sup>63</sup> Los ciudadanos drusos de Israel figuran en una categoría diferente de la política israelí. Sirven en el ejército y se les otorgan derechos y tratamientos superiores a los de los palestinos musulmanes y cristianos.

<sup>64</sup> El partido político árabe-israelí Balad ha sido el único en adoptar abiertamente un programa antisionista y exige que Israel se convierta en un Estado de todos sus ciudadanos. Los arrestos, ataques, investigaciones y casos de la Corte Suprema que involucran a la Balad ilustran la determinación de las autoridades israelíes de no dejar que esta posición se extienda.

Cualquier estudio del dominio 1 implicará la interpretación del lenguaje codificado. Por ejemplo, la Ley del Comité de Admisiones de 2011 autoriza la creación de consejos judíos privados en los pequeños pueblos rurales judíos para descartar las solicitudes de residencia según la «idoneidad social» de los solicitantes. Se trata de un término alternativo para la identidad judía y provee un mecanismo legal para que estas comunidades puedan rechazar a los solicitantes palestinos.<sup>65</sup>

Se debe evaluar el derecho israelí en sus solicitudes para determinar si se esconde una intención racista bajo el lenguaje legal aparentemente neutro. Una plétora de leyes israelíes reserva beneficios públicos para los calificados como ciudadanos bajo la Ley de Ciudadanía y la Ley del Retorno (una referencia indirecta a los judíos), creando así un sistema anidado de racismo encubierto invisible para el observador casual.

Los términos «ciudadanía» (*ezrahut*) y «nacionalidad» (*le'um*), que pueden intercambiarse efectivamente en el derecho internacional, tienen distintos significados en Israel, donde los derechos de los ciudadanos y los derechos nacionales no constituyen lo mismo. Cualquier ciudadano goza de los primeros, pero solo los judíos gozan de los segundos, puesto que el derecho israelí solo reconoce la nacionalidad judía. Estas y otras leyes componen un régimen de discriminación racial sistemática que impone la ciudadanía de segunda clase a los ciudadanos palestinos de Israel.<sup>66</sup> El amplio impacto se confirma incluso con las estadísticas israelíes, que detallan, por ejemplo, una financiación inferior para los colegios, los negocios, la agricultura y la asistencia médica palestinos, así como restricciones para acceder a trabajos y a la libertad de residencia.

Por consiguiente, el dominio 1 mantiene el mito de que una porción del pueblo palestino goza de todos los beneficios de la democracia, mientras que, al mismo tiempo, se refuerza el régimen del apartheid que contribuye a la preservación de Israel como un Estado judío. Israel utiliza las trampas de una democracia

---

<sup>65</sup> Human Rights Watch, "Israel: New Laws Marginalize Palestinian Arab Citizens", 30 de marzo de 2011: "The "admissions committee" law requires anyone seeking to move to any community in the Negev and Galilee regions with fewer than 400 families to obtain approval from committees consisting of town residents, a member of the Jewish Agency or World Zionist Organization, and several others. The law empowers these committees to reject candidates who, among other things, "are ill-suited to the community's way of life" or "might harm the community's fabric". Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2011/03/30/israel-new-laws-marginalize-palestinian-arab-citizens>.

<sup>66</sup> Una fuente particularmente valiosa sobre la discriminación es la base de datos de las leyes discriminatorias mantenido por Adalah: Centre for Legal Rights of the Arab Minority (Centro para los derechos jurídicos de las minorías árabes) en Israel, que enumeró más de 50 leyes discriminatorias en Israel en 2016, e informó sobre problemas jurídicos relacionados. Disponible en: <https://www.adalah.org/en/law/index>.

universal simbólica para desviar a muchos observadores y evitar el oprobio internacional. El éxito de este enfoque depende de limitar a los ciudadanos palestinos a una minoría política inefectiva. Sin embargo, es imposible apreciar completamente este resultado sin examinar las políticas y prácticas israelíes en los otros tres dominios. De hecho, el éxito del dominio 1 depende del funcionamiento de los otros tres.

## Dominio 2: Palestinos en Jerusalén Este

Las políticas israelíes hacia alrededor de 300 000 palestinos en Jerusalén Este se pueden abordar de manera más específica.<sup>67</sup> La discriminación evidente en el dominio 1 se reproduce: los palestinos en Jerusalén Este experimentan la discriminación en ámbitos como la educación, la asistencia médica, el empleo, los derechos de residencia y de construcción; experimentan la expulsión de sus hogares y la demolición de casas de acuerdo con un proyecto de ingeniería étnica del Gran Jerusalén, y sufren un trato severo por parte de las fuerzas de seguridad.<sup>68</sup>

No obstante, la cuestión central en este informe no es si Israel discrimina a los judíos (confirmado ampliamente por las estadísticas), sino cómo funcionan los dominios para los palestinos en Jerusalén Este como elemento integral del régimen del apartheid. En resumen, el dominio 2 sitúa a los palestinos de Jerusalén en una categoría separada diseñada para prevenir que estos aumenten el peso demográfico, político y electoral de los palestinos situados dentro de Israel. Se han diseñado políticas especiales en relación con estas comunidades y sus derechos con el fin de presionarlos para que emigren y reprimir, o al menos minimizar, la resistencia a esa presión. La dimensión del «gran apartheid» de este dominio se puede apreciar al observar cómo el municipio israelí de Jerusalén ha perseguido abiertamente una política de «balance demográfico» en Jerusalén Este. Por ejemplo, el plan maestro Jerusalén 2000 busca conseguir un balance demográfico de 60/40 a favor de los residentes judíos.<sup>70</sup> Ya en la década de 1980, el distrito había redactado planes maestros para fragmentar los barrios

---

67 La Asociación para los Derechos Civiles en Israel proporcionó la cifra de 300 000 en marzo de 2015.

68 Para acceder a más detalles, véase A/HRC/31/73; B'Tselem, "Statistics on Palestinians in custody of the Israeli security forces" (enero de 2017, disponible en: [http://www.btselem.org/statistics/detainees\\_and\\_prisoners](http://www.btselem.org/statistics/detainees_and_prisoners)); Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), *Humanitarian Bulletin* (16 de noviembre de 2015, disponible en: [https://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_the\\_humanitarian\\_monitor\\_2014\\_12\\_11\\_english.pdf](https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_12_11_english.pdf)); Centro de Información Alternativa (AIC, por sus siglas en inglés), "OCHA: One in two Palestinians to need humanitarian assistance in 2017" (26 de enero de 2017, disponible en: <http://alternativenews.org/index.php/headlines/329-ocha-one-in-two-palestinians-to-need-humanitarian-assistance-in-2017>).

69 Véase Tilley, "A Palestinian declaration of Independence".

70 A/HRC/22/63, párr. 25.

palestinos con judíos intervinientes, reprimiendo de este modo el crecimiento natural de la población palestina y presionando a los palestinos para que se marchen.<sup>71</sup> Describir los asentamientos judíos en Jerusalén Este como «barrios» forma parte de la amplia táctica de camuflar las violaciones del derecho internacional humanitario mediante el uso de un lenguaje no comprometido.

Tales políticas tienen un impacto significativo porque Jerusalén es realmente importante para la identidad colectiva de los palestinos como pueblo. Para ellos, la ciudad es la capital administrativa, cultural, comercial y política de Palestina, hogar de la élite palestina, y el lugar donde se encuentran los recintos sagrados de oración y conmemoración. A pesar de que muchos palestinos en Jerusalén Este mantienen contacto familiar y conexiones comerciales con los ciudadanos palestinos en Israel, Cisjordania y (en menor medida) la Franja de Gaza, su preocupación principal es vivir sus vidas y perseguir sus intereses en la ciudad donde tienen hogares, negocios, una fuerte sociedad urbana, una gran relevancia cultural y, en algunos casos, raíces ancestrales que se remontan a milenios.

Israel continúa con los esfuerzos para debilitar a los palestinos políticamente y contener su peso demográfico de varias formas. Una es conceder a los palestinos en Jerusalén Este el estatus de residentes permanentes, es decir, como extranjeros para los que la residencia en su tierra de nacimiento es un privilegio más que un derecho, y está sujeto a revocación. Entonces, el estatus se condiciona a lo que el derecho israelí denomina «centro neurálgico», evaluado por criterios documentados como la propiedad de un hogar y un negocio, la asistencia a las escuelas locales y la participación en organizaciones locales. Si el centro neurálgico de un individuo o de una familia parece haber cambiado a otra parte, como a lo largo de la Línea Verde, podrían revocar su residencia en Jerusalén. Un/-a residente palestino/-a de Jerusalén que ha pasado tiempo en el extranjero también puede descubrir que Israel ha revocado su residencia en Jerusalén.

Probar que Jerusalén es el «centro neurálgico» de un individuo es complicado: requiere la presentación de numerosos documentos, «incluidos temas como papeles de propiedad de viviendas o contratos de arrendamiento, diversas facturas (agua, electricidad, impuestos municipales), nóminas, pruebas de que se recibe asistencia médica en la ciudad, y certificación de matrículas escolares».<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Para acceder al debate sobre los planes maestros de Jerusalén, véase Francesco Chiodelli, "The Jerusalem Master Plan: planning into the conflict", *Journal of Palestine Studies*, No. 51 (2012). Disponible en: <http://www.palestine-studies.org/jq/fulltext/78505>. Para consultar mapas relacionados, véase Bimkom, *Trapped by Planning: Israeli Policy, Planning and Development in the Palestinian Neighborhoods of East Jerusalem* (Jerusalén, 2014). Disponible en: <http://bimkom.org/eng/wp-content/uploads/TrappedbyPlanning.pdf>.

<sup>72</sup> B'tselem, "Revocation of residency in East Jerusalem", 18 de Agosto de 2013. Disponible en: [http://www.btselem.org/jerusalem/revocation\\_of\\_residency](http://www.btselem.org/jerusalem/revocation_of_residency).

La dificultad para cumplir los criterios la sugieren las consecuencias de no cumplirlos: entre 1996 (el año después de la aprobación de la legislación del «centro neurálgico») y 2014, se revocó la residencia en Jerusalén a más de 11 000 palestinos.<sup>73</sup> Para evitar ese riesgo, un número creciente, aunque relativamente bajo, de palestinos están buscando la ciudadanía israelí. Israel solo ha concedido alrededor de la mitad de esas solicitudes.<sup>74</sup>

Su frágil estatus como residentes permanentes deja a los palestinos en Jerusalén Este sin capacidad jurídica para impugnar las leyes del Estado o para unirse a los ciudadanos palestinos de Israel en cualquier desafío legislativo a la discriminación impuesta por los israelíes. Ser abiertamente identificados con los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado conlleva políticamente el riesgo de que Israel los expulse a Cisjordania, por violar las disposiciones de seguridad, e incluso les quite el derecho a visitar Jerusalén. Así, el epicentro urbano del nacionalismo palestino y la vida política están atrapados en una burbuja legal que neutraliza la capacidad de los palestinos de oponerse al régimen del apartheid.<sup>75</sup>

### Dominio 3: Palestinos en el Territorio Palestino Ocupado

Los aproximadamente 4,6 millones de palestinos que viven en el Territorio Palestino Ocupado (2,7 millones en Cisjordania y 1,9 millones en la Franja de Gaza) no están gobernados por el derecho civil israelí, sino por la legislación militar, codificadas como órdenes emitidas por el comandante de los territorios y administradas por las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) y otros cuerpos designados de la fuerza ocupante.<sup>76</sup> Desde la «desvinculación» israelí y la retirada de asentamientos en 2005, la Franja de Gaza ha sido gobernada internamente por el gobierno de Hamás (elegido en 2006 para liderar la Autoridad Palestina pero después destituido). Aun así, la legislación militar israelí continúa aplicándose en Gaza en relación con el control exclusivo de Israel sobre el movimiento palestino y el comercio dentro y fuera del territorio, la «zona de seguridad» a lo largo del perímetro de la cerca, y el acceso palestino a las áreas pesqueras y las rutas

---

<sup>73</sup> Información extraída de B'tselem, *Statistics in Revocation of Residency in East Jerusalem*. Disponible en: [http://www.btselem.org/jerusalem/revocation\\_statistics](http://www.btselem.org/jerusalem/revocation_statistics).

<sup>74</sup> Maayan Lubell, "Breaking taboo, East Jerusalem Palestinians seek Israeli citizenship in East Jerusalem", *Haaretz*, 5 de agosto de 2015. Disponible en: [www.haaretz.com/israel-news/1.669643](http://www.haaretz.com/israel-news/1.669643). De acuerdo con el artículo, el número de palestinos en Jerusalén que solicitan la ciudadanía israelí ha crecido entre 800 y 1000 anualmente, a pesar de que en 2012 y en 2013 solo se aprobaron 189 de 1434 solicitudes.

<sup>75</sup> No obstante, los palestinos en Jerusalén han contribuido de manera formidable a las críticas hacia las políticas israelíes, hecho más que impresionante si se tiene en cuenta las condiciones bajo las que lo han hecho.

<sup>76</sup> Hasta los Acuerdos de Oslo de 1993 y 1995, el gobierno del Territorio Palestino Ocupado se asignó a una «administración civil» que operaba dentro de la FDI. En 1994, se transfirió gran parte de su autoridad a la Autoridad Palestina (también conocida como Autoridad Nacional Palestina), un organismo gubernamental provisional.

marítimas. Por lo tanto, Gaza continúa bajo ocupación militar a los ojos de las Naciones Unidas.<sup>77</sup>

En 2009, un informe completo llevado a cabo por el Consejo de Derechos Humanos de Sudáfrica concluyó que las prácticas israelíes en el Territorio Palestino Ocupado eran abrumadoramente consecuentes con el apartheid (véase anexo I). Sin embargo, Israel no aceptó esas conclusiones por diversos motivos. Quienes declaraban que Israel no gobierna a los palestinos en un régimen del apartheid citan inevitablemente las condiciones y derechos de los palestinos en el dominio 1 (ciudadanos de Israel). Dejando de lado la cuestión del dominio 2, afirman que la situación de los palestinos en el territorio ocupado es irrelevante para el asunto. Ese enfoque puede persuadir a primera vista. Los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado no son ciudadanos de Israel y, bajo las leyes de la guerra (cf. la Cuarta Convención de Ginebra), no deberían serlo. El tratamiento diferente de Israel a los ciudadanos y a los no ciudadanos en el Territorio Palestino Ocupado podría, por tanto, parecer admisible o, al menos, irrelevante. Desde esta visión común, Israel estaría practicando apartheid solo si anexionara el territorio, declarara un Estado en todo el Mandato de Palestina y, así, continuara negando la igualdad de derechos a los palestinos. Influyentes voces como el antiguo Primer ministro israelí Ehud Olmert, el antiguo presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter, el antiguo Secretario de Estado estadounidense John Kerry, y una multitud de críticos y expertos israelíes, estadounidenses y demás han advertido que Israel debe retirarse de Cisjordania precisamente para evitar ese escenario.

Sin embargo, estas advertencias dependen de suposiciones imperfectas. En primer lugar, Israel ya dirige el Territorio Palestino Ocupado en compatibilidad con el apartheid, dado que el territorio no está integrado por una población, sino por dos: (a) los civiles palestinos, gobernados por la legislación militar; y (b) alrededor de 350 000 colonos judíos, gobernados por el derecho civil israelí. El hecho de que todos los colonos de Cisjordania estén dirigidos por el derecho civil Israel basado en la existencia de judíos, ya sean ciudadanos israelíes o no, evidencia el carácter racial de esta situación.<sup>78</sup> Por consiguiente, Israel dirige Cisjordania a

---

<sup>77</sup> Los autores de este informe coinciden con los investigadores que concluyen que Gaza continúa bajo ocupación militar. A pesar de estar completamente gobernada por palestinos, los elementos fundamentales del apartheid tal y como se define en la Convención del Apartheid permanecen. En particular, Israel posee el control exclusivo de las fronteras de Gaza y, desde 2007, ha impuesto un bloqueo, que se entiende como restricciones draconianas al movimiento palestino que afectan al comercio, al trabajo, a la educación y al acceso a la asistencia médica (artículo II (c)), la represión de cualquier resistencia a esas condiciones (artículo II (f)). La Autoridad Palestina ha sufrido una separación de facto, especialmente desde la victoria electoral legislativa de 2006 de Hamás y los enfrentamientos que llevaron a controlar de manera efectiva la Franja de Gaza en 2007. Entre ese año y 2014, hubo dos gobiernos palestinos de facto, uno en Gaza y el otro en Ramala, controlados por Hamás y el movimiento Fatah respectivamente. En 2014, formaron un Gobierno de Unidad Nacional, aunque Hamás mantuvo el control efectivo sobre la Franja de Gaza.

<sup>78</sup> Limor Yehuda and others, *One Rule Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in the West Bank* (Association for Civil Rights in Israel (ACRI), octubre de 2014), p. 108. Disponible en: [www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf](http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf).

través de un sistema legal dual, basado en la raza, que ha llevado a la preocupación de, entre muchos otros, los antiguos relatores especiales J. Dugard y R. Falk.

En segundo lugar, el carácter de este sistema legal dual, problemático en sí mismo, se agrava por la gestión del territorio y el desarrollo basados en la raza del Estado de Israel. Al negar a los palestinos los permisos esenciales de negocios, zonificación y construcción, el régimen militar israelí ha paralizado la sociedad y economía palestinas, lo que deja a las ciudades y pueblos palestinos (fuera del enclave de Ramala) cada vez con menos recursos, y ahoga el crecimiento y bienestar de sus habitantes. El bloqueo israelí de Gaza ha generado condiciones de vida incluso peores para la población palestina atrapada ahí.

Por el contrario, los asentamientos judíos en Cisjordania están floreciendo. Todas las iglesias del Estado prestan apoyo para la planificación, la financiación, la construcción y la prestación de servicios; algunos, como el Ministerio de Construcción y Vivienda y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se han comprometido del todo con esta tarea. También ofrecen incentivos financieros para que los judíos trasladen los asentamientos, lo que incluye préstamos libres de intereses, becas escolares, instalaciones de esparcimiento especiales, nuevos bloques de oficinas, subvenciones agrícolas, formación profesional y garantías laborales. La complicidad de Estado se ha demostrado con las medidas que buscan integrar la economía, la sociedad y la política de los asentamientos judíos en las de Israel, mediante la producción de viajes ininterrumpidos y redes eléctricas, una banca unificada y un sistema de finanzas para los judíos, la inversión empresarial judía y, especialmente, la unión aduanera.<sup>79</sup>

Esta vasta participación del Estado niega cualquier afirmación de que los asentamientos son obra de fanáticos religiosos rebeldes, y desafía la plausibilidad de las afirmaciones de que Israel abandonará Cisjordania tan pronto como se consiga un acuerdo negociado.<sup>80</sup> La escala, complejidad y coste de la red de asentamiento, estimado por algunos investigadores en cientos de billones de dólares estadounidenses, señala mejor la intensidad del compromiso israelí con los asentamientos. El coste potencial de la retirada (y la resistencia política a la misma) excede enormemente la voluntad o capacidad política de cualquier gobierno israelí.

El sistema legal dual aplicado por Israel en el Territorio Palestino Ocupado justifica dos breves digresiones del método del informe: evitar un método de lista de verificación (en el que se compare el comportamiento de un Estado con las muestras de «actos inhumanos» de la Convención del Apartheid) y evitar las

---

<sup>79</sup> Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation* (Princeton, Princeton University Press, 1993), p. 135.

<sup>80</sup> En julio de 2014, el Primer ministro israelí Benjamin Netanyahu anunció: «Creo que el pueblo israelí entiende ahora lo que siempre digo: que no puede existir una situación, bajo ningún acuerdo, en el que renunciemos a los controles de seguridad del territorio al oeste del río Jordán». Véase David Horovitz, "Netanyahu finally speaks his mind", *The Times of Israel*, 13 de julio de 2014.

las comparaciones con África austral. El enfoque de una lista de verificación ayuda a esclarecer cómo Israel impone el apartheid sobre un grupo racial con el fin de asegurar la dominación de otro. En 2009, se llevó a cabo en el informe del Consejo de Investigación de Ciencias Humanas en Sudáfrica (HSRC, por sus siglas en inglés) una comparación caso por caso de las prácticas israelíes con los «actos inhumanos» enumerados en la Convención del Apartheid. Los resultados de ese estudio, resumidos en el anexo I, eran concluyentes: salvo por la estipulación sobre el genocidio (que tampoco se practicaba en África austral) Israel practica en Cisjordania cada uno de los «actos inhumanos» enumerados en la Convención del Apartheid.

Los arquitectos del apartheid de Sudáfrica adoptaron la estrategia del «gran apartheid» para asegurar la supremacía blanca a largo plazo a través de la partición geográfica del país en dos áreas blancas (que comprendían la mayoría del país) y áreas negras desarticuladas. Esa política inspiró la cláusula en la Convención del Apartheid que denuncia como un crimen la creación de «reservas separadas y guetos para los miembros de un grupo o grupos raciales» (artículo II (d)). Las reservas «bantúes» o «negras» estaban controladas por los sudafricanos negros, nombrados líderes del Estado. En la retórica del «gran apartheid», se eligió a esas reservas o «patrias» para que se convirtieran en Estados independientes que otorgarían la libre determinación a los pueblos sudafricanos negros (grupos lingüísticos). Los mandatarios sudafricanos tenían autoridad (y armamento) para suprimir la resistencia de los habitantes africanos, muchos de los cuales habían sido trasladados allí de manera obligatoria, y para gobernar los territorios de maneras compatibles con los intereses del desarrollo blanco. Ese modelo se parece bastante a las premisas actuales que apoyan una solución de dos Estados en Palestina, lo que exige una reflexión sensata, en particular debido a los efectos violentos y desestabilizadores que tuvo en todo el África subsahariana.

De este modo se origina la cuestión acerca de si Israel ha perseguido deliberadamente la fragmentación de Cisjordania en un archipiélago de cantones palestinos, dividido por zonas judías intervinientes (el modelo bantustán). Definitivamente, esta geografía debilitará permanentemente cualquier soberanía palestina aparente, y preservará la prerrogativa de Israel de administrar la tierra intermedia para el pueblo judío. Paradójicamente, Oslo II facilitó esta «gran» estrategia al establecer fronteras para los enclaves de autonomía palestinos. La comparación con Sudáfrica ayuda a esclarecer una observación esencial: con la dominación nacional judía de Israel sobre un área en la que existen zonas de autonomía palestina, el apartheid se manifiesta plenamente en una estrategia de partición como lo es en un Estado unificado.

En resumen, el dominio 3 se ha configurado para evitar indefinidamente que los 4,6 millones de palestinos que viven bajo la legislación militar civil organicen cualquier reclamación contra el Estado de Israel respecto a los derechos bajo el derecho civil israelí. El derecho internacional y la diplomacia, con su compromiso de rechazar la adquisición del territorio por la fuerza, han llevado a que la

población del Territorio Palestino Ocupado se proyecte como una separación permanente y una entidad nacional palestina diferenciada. Este enfoque, bien intencionado y basado en el derecho internacional, tuvo el efecto de separar a los palestinos en el territorio ocupado de los 1,7 millones de ciudadanos palestinos de Israel y de los de Jerusalén Este. En ese sentido, el balance demográfico en Israel se puede mantener como judío y se puede evitar el desafío a su régimen del apartheid de los palestinos unidos.

#### **Dominio 4:** refugiados palestinos y exiliados involuntarios

A principios de 2016, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA, por sus siglas en inglés) registró oficialmente a 3 162 602 palestinos que vivían dentro del Mandato de Palestina como refugiados.<sup>81</sup> Las estimaciones de toda la población de refugiados, incluidos los que no están inscritos en el UNRWA y las personas que abandonaron Palestina bajo otras circunstancias y a los que no se les permite regresar (denominados «exiliados involuntarios» en este informe), oscilan entre seis y ocho millones de personas. Aunque es difícil realizar un recuento exacto, dada la diáspora global de los palestinos que están en la actualidad en sus cuartas y quintas generaciones, cualquier estimación sería demuestra que viven más palestinos fuera del Mandato de Palestina que dentro.<sup>82</sup>

Los refugiados palestinos están ampliamente distribuidos. Aproximadamente dos millones viven en el Territorio Palestino Ocupado: 792 000 en campos en Cisjordania y 1,3 millones en la Franja de Gaza. Al vivir bajo la ocupación israelí, estas personas se encuentran en el dominio 3, aunque se benefician de algunas protecciones y servicios del UNRWA. El resto vive en su mayoría en el frente de los Estados de Jordania (alrededor de 2,1 millones), el Líbano (alrededor de 458 000) y la República Árabe Siria (alrededor de 560 000).<sup>83</sup> Solo cerca del 5 por ciento vive fuera de Oriente Medio. Al carecer de ciudadanía, están sujetos, sin recursos, a las leyes del Estado anfitrión (no siempre de manera cómoda, ya que algunos Estados, especialmente el Líbano, imponen restricciones especiales a los refugiados palestinos).<sup>84</sup> Esas condiciones han contribuido a mantener una fuerte nostalgia y un sentimiento nacionalista entre la gran mayoría de los refugiados

---

<sup>81</sup> El UNRWA enumera un total de 5 266 603 refugiados, diferencia que se explica por los refugiados que viven en el Territorio Palestino Ocupado. Véase <https://www.unrwa.org/where-we-work>. Consultado el 8 de febrero de 2017.

<sup>82</sup> La cifra es una estimación media, puesto que el número de palestinos que huyeron en la guerra de 1948 no se ha establecido definitivamente. Algunos investigadores sugieren que fueron entre 700 000 y 750 000; los israelíes proporcionan una cifra de 520 000; y las autoridades palestinas estiman un número entre 900 000 y 1 millón.

<sup>83</sup> UNRWA, UNRWA in figures as of 1 Jan 2016. Disponible en: [https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa\\_in\\_figures\\_2016.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2016.pdf).

<sup>84</sup> Para acceder a un breve resumen de las condiciones en las que viven los refugiados palestinos en el Líbano, véase Meghan Monahan, Treatment of Palestinian refugees in Lebanon, Human Rights Brief (2 de febrero de 2015). Disponible en: <http://hrbrief.org/2015/02/treatment-of-palestinian-refugees-in-lebanon/>.

Palestinos, en relación con sus orígenes en Palestina, y una potente sensación de justicia permanente, como resultado de las políticas israelíes. Por consiguiente, la incapacidad de regresar a sus países permanece como la reclamación central y la cuestión clave en las negociaciones de paz. Desde un punto de vista político, ningún liderato palestino puede consentir un acuerdo de paz que ignore a los refugiados.

En 1948, la resolución 194(III) de la Asamblea General determinó que «se debería permitir a los refugiados [palestinos] que desearan regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos cumplir ese deseo» y que se debería compensar al resto. Israel ha rechazado la solicitud de esa resolución por razones de seguridad y sobre la base de la «amenaza demográfica» de una mayoría palestina: en el improbable caso de que toda la población palestina de refugiados y exiliados involuntarios regresara a Palestina en masa, la población palestina bajo el dominio israelí totalizaría unos 12 millones de personas, que abrumarían electoralmente a los 6,5 millones de judíos en Israel. Incluso si esa población de refugiados regresa en número suficiente para generar una mayoría palestina (lo que parece más probable), Israel se vería forzado a adoptar una política del apartheid de manera explícita para excluirlos, y a abandonar la democracia, o a concederles el derecho y abandonar la visión de Israel como un Estado judío. Tal y como se expresa en el artículo publicado en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel:

*De acuerdo con fuentes palestinas, hay alrededor de 3,5 millones de refugiados palestinos inscritos en el UNRWA en la actualidad. Que Israel les permitiera volver a su territorio **constituiría un acto de suicidio por su parte, y no se puede esperar que ningún Estado se autodestruya** (la negrita no figura en el original).<sup>85</sup>*

Por consiguiente, el dominio 4 desempeña un papel esencial en el régimen del apartheid de Israel. Su negación a permitir regresar a los refugiados y los exiliados involuntarios asegura que la población palestina nunca consiga el peso demográfico que amenazaría el control militar israelí del Territorio Palestino Ocupado, o que les concedería la ventaja demográfica dentro de Israel que les permitiría demandar derechos democráticos plenos, lo que reemplazaría el carácter judío del Estado de Israel. En resumen, el dominio 4 asegura que los palestinos nunca sean capaces de cambiar el sistema con vistas a conseguir la igualdad política entre los dos pueblos.

---

<sup>85</sup> Ruth Lapidot, "Do Palestinian refugees have a right to return to Israel?", publicado en el Ministerio de Asuntos Exteriores israelí el 15 de enero de 2001. Disponible en: [www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/do%20palestinian%20refugees%20have%20a%20right%20to%20return%20to.aspx](http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/do%20palestinian%20refugees%20have%20a%20right%20to%20return%20to.aspx).

## D. Contraargumentos

Se exponen y han expuesto numerosos argumentos para negar que la Convención del Apartheid sea siquiera aplicable al caso de Israel-Palestina. Algunos de ellos, como la opinión de que los judíos y palestinos no constituyen «razas» y que, debido a que los ciudadanos palestinos gozan del derecho al voto, el trato que les da el Estado israelí no puede constituir apartheid, se enumeran y rechazan arriba. Otros argumentos incluyen lo siguiente:

**1. *Consistencia con la práctica internacional: la doctrina israelí de mantener la mayoría judía, que permite que el pueblo judío tenga su propio Estado nación, es consistente con el comportamiento de los Estados de todo el mundo, como Francia, que expresan la libre determinación de sus respectivas naciones étnicas. Por tanto, culpar a Israel de desarrollar un Estado del Apartheid cuando solo hace lo mismo que otros Estados constituye un tratamiento injusto y excepcional (e implícitamente antisemítico).***

Este argumento común deriva de percibir erróneamente el modo de funcionar de las identidades nacionales en los Estados naciones modernos. En Francia, por ejemplo, cualquiera que mantenga la ciudadanía francesa, sin importar si son nativos o de origen extranjero, constituye igualmente un miembro de la nación francesa y disfruta de la igualdad de derechos. De acuerdo con la Corte Suprema, Israel no es el Estado de la «nación israelí», sino de la «nación judía».<sup>86</sup> Los derechos colectivos en el derecho israelí se confieren expresamente a los judíos como pueblo y a ninguna otra identidad colectiva: los derechos nacionales para los judíos, integrados en leyes como la Ley del Retorno y la Ley de Ciudadanía (discutidas arriba) no se extienden a ningún otro grupo bajo la ley israelí. Por tanto, los privilegios nacionales raciales se incluyen en los fundamentos legales y doctrinarios del Estado. Esto es excepcional y se consideraría oprobio en cualquier otro país (como sucedió en el apartheid en Sudáfrica).

**2. *La situación de los palestinos como extranjeros: los residentes palestinos del Territorio Palestino Ocupado no son ciudadanos del Estado, por lo que este no les debe derechos ni un tratamiento igualitario a los acordados con los ciudadanos y colonos judíos israelíes.***

Ya se han hecho visibles las similitudes entre la situación legal en el territorio palestino bajo ocupación israelí y en Namibia bajo la ocupación Sudafricana. Israel ha negado la ciudadanía israelí a los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado porque no son judíos. Como la «reunión» de judíos es el objetivo principal de las instituciones del Estado israelí y el Estado promueve la

---

<sup>86</sup> George Rafael Tamarin v. State of Israel (1972) C.A.630/70.

nacionalización de los judíos de otras partes del mundo, es justo suponer que los palestinos, nacidos en territorio bajo el control exclusivo del Estado, habrían obtenido la ciudadanía israelí si hubieran sido judíos (y lo hubieran querido). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomienda en la Recomendación General N.º 30 que los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial deben:

*Reconocer que la privación de la ciudadanía por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico constituye una violación de las obligaciones de los Estados Partes de garantizar el disfrute no discriminatorio del derecho a la nacionalidad.<sup>87</sup>*

La Convención del Apartheid cita como crímenes del apartheid las «medidas calculadas para negar a los miembros de un grupo o grupos raciales» los derechos humanos fundamentales, incluido «el derecho a la nacionalidad» (artículo II (c)). Por tanto, el argumento de que no puede considerarse responsable a Israel de los palestinos que no son ciudadanos refuerza la conclusión del apartheid cuando se pregunta por qué no son ciudadanos. Ciertamente, en el centro del conflicto israelí palestino se encuentra la exclusión de los palestinos, como no judíos, de la ciudadanía en el Estado que gobierna su país (la condición preliminar de vivir en un «Estado de Palestina» recientemente reconocido por la Asamblea General pero que aún carece de todas las propiedades de la soberanía no ha proporcionado a los palestinos una «ciudadanía» que posea una aplicación concreta).

### **3. La cláusula de propósito. Las políticas israelíes que oprimen a los palestinos están motivadas por inquietudes de seguridad, y no por la intención o el deseo de imponer una dominación racial.**

La Convención del Apartheid y el Estatuto de Roma definen los crímenes del apartheid como actos cometidos con el propósito de establecer y mantener la dominación de un grupo racial sobre otro. Se podría argumentar que las prácticas israelíes constituyen solo medidas temporales, cuyo propósito no es la dominación racial, sino mantener el orden hasta que un acuerdo de paz elimine la necesidad de tomar tales medidas. Sin embargo, los problemas de seguridad relacionados con las medidas israelíes concernientes a este estudio se citan normalmente solo en relación con el Territorio Palestino Ocupado, mientras que el régimen del apartheid se aplica al pueblo palestino en su totalidad. Además, el derecho internacional prohíbe el apartheid independientemente de su duración.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> CERD/C/64/Misc.11/rev.3, párr. 14.

<sup>88</sup> El carácter inconfundible de la ocupación israelí ha generado un nuevo cuerpo literario sobre las implicaciones legales de la «ocupación prolongada». Para acceder a más información al respecto, véase Tilley (ed.), *Beyond Occupation*, cap. 2.

La Convención del Apartheid no establece distinción en cuanto al período de duración del apartheid o la visión de futuro más reciente del Estado.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> El gobierno del apartheid de Sudáfrica también argumentó que la dominación racial no era un objetivo en sí mismo sino una medida defensiva para preservar el estilo de vida de la población blanca. Se presentó el apartheid simplemente como una etapa en el camino a un fin mutuamente beneficioso, en el que todos los «pueblos» de Sudáfrica gozarían de la libre determinación y la coexistencia pacífica. En la práctica, el sistema de «hogares» se dirigía a la estabilización de la mano de obra de bajo costo y la tenencia de la tierra blanca.

## 3. Conclusiones y recomendaciones

---

### A. Conclusiones

Este informe declara, sobre la base de investigaciones académicas y evidencias contundentes, que Israel es culpable del crimen del apartheid. Sin embargo, solo un fallo de un tribunal internacional en ese aspecto daría auténtica autoridad a dicha valoración. Por tanto, los autores instan a las Naciones Unidas a aplicar esta conclusión con carácter urgente mediante el cumplimiento de sus responsabilidades internacionales en relación con el derecho internacional y los derechos del pueblo palestino por dos razones. En primer lugar, la situación abordada en el informe sigue en curso. Muchas investigaciones de crímenes contra la humanidad se han referido a comportamientos o eventos pasados, como las guerras civiles que implican genocidios, que han concluido formalmente. En estos casos, la comunidad internacional no afronta ninguna presión particular para actuar de manera oportuna en la finalización de un crimen en curso antes de investigar los hechos jurídicos de culpabilidad. En el caso de Israel-Palestina, cualquier retraso agrava el crimen al prolongar la subyugación de los palestinos a la práctica activa del apartheid de Israel. Por consiguiente, es imperativa una acción inmediata que evite el sufrimiento humano y finalice el crimen contra la humanidad que se está cometiendo.

En segundo lugar, la extrema gravedad de los cargos requiere una acción inmediata. Desde la década de 1970, cuando se aceleró la campaña internacional de oposición al apartheid en África austral, el apartheid se ha considerado como el segundo puesto, solo superado por el genocidio, en la jerarquía de criminalidad en los anales de las Naciones Unidas y la opinión pública universal.<sup>90</sup> En conformidad, este informe recomienda que la comunidad internacional actúe inmediatamente, sin esperar a un fallo más formal en relación con la culpabilidad del Estado de Israel, su Gobierno y sus oficiales para la comisión del crimen del apartheid.

Al mismo tiempo que ruegan que se adopten medidas rápidas para oponerse al régimen del apartheid y erradicarlo, los autores de este informe instan a que, como cuestión de máxima prioridad, los organismos rectores revisen sus conclusiones. Las opiniones de la Asamblea General, la CIJ y la CPI son especialmente vitales, aunque las valoraciones de las cortes nacionales también

---

<sup>87</sup> El genocidio y el apartheid son los dos únicos crímenes internacionales, y las comisiones de los Estados tienen la responsabilidad de prevenirlos.

serían relevantes para interpretar el derecho penal internacional y valorar su cumplimiento por los Estados Miembros. Sobre la base de estos resultados, los organismos de los Estados y de las Naciones Unidas podrían deliberar, sobre los fundamentos sólidos del derecho internacional, cuál es la mejor manera de cumplir con la responsabilidad de abordar y poner fin al crimen del apartheid y a la dominación del pueblo palestino. En cualquier caso, a la espera de ese largo proceso deliberativo, los autores de este informe concluyen que el peso de la evidencia respalda más allá de la duda razonable la opinión de que Israel es culpable de imponer un régimen del apartheid en el pueblo palestino.

La prohibición del apartheid se considera *jus cogens* en el derecho consuetudinario internacional. Los Estados poseen el deber independiente y colectivo de (a) no reconocer como legal un régimen del apartheid; (b) no ayudar o respaldar a un Estado para que mantenga un régimen del apartheid; y (c) cooperar con las Naciones Unidas y otros Estados para erradicar los regímenes del apartheid. El Estado que no consiga cumplir estos deberes podría ser legalmente considerado responsable de participar en actos arbitrarios que muestren complicidad con el mantenimiento de un régimen del apartheid. Las Naciones Unidas y sus agencias, así como todos los Estados Miembros, poseen la obligación legal de actuar, dentro de los límites de sus competencias, para prevenir y castigar los casos de apartheid que lleguen a su conocimiento de manera responsable.

Los organismos de la sociedad civil y los particulares también tienen la labor política y moral de usar los instrumentos a su disposición para aumentar la concienciación sobre esta actividad delictiva en curso, y para ejercer presión sobre Israel con el fin de persuadirlo para que desmantele las estructuras del apartheid y negocie de buena fe una paz duradera que reconozca los derechos de los palestinos bajo el derecho internacional y haga posible que los dos pueblos vivan juntos sobre la base de la igualdad real.

El apartheid en África austral finalizó, en parte, gracias al impacto acumulativo de varias medidas, incluidas las sanciones económicas y los boicots deportivos, llevados a cabo con el permiso de los organismos de las Naciones Unidas y muchos Estados Miembros, y el apoyo comunitario de los Estados que poseían fuertes lazos económicos y estratégicos con Sudáfrica. La efectividad de la campaña contra el apartheid se debió en gran parte al activismo transnacional de la sociedad civil, que reforzó el consenso intergubernamental que tomó forma en las Naciones Unidas.

## B. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones incluyen las responsabilidades generales y las de los actores institucionales específicos. En primer lugar, su propósito es centrar la atención en la conclusión principal de este informe, que demuestra que Israel ha impuesto un régimen del apartheid sobre el pueblo palestino en su conjunto, y que desafía por tanto a las Naciones Unidas y a otros actores internacionales,

nacionales y de la sociedad civil (incluidos los ciudadanos particulares) a que actúen en respuesta. Estas recomendaciones también se han diseñado para animar al cumplimiento de medidas prácticas en conformidad con el derecho internacional que permitan ejercer presión sobre Israel para que desmantele el régimen del apartheid y finalice el *statu quo* ilegal a través de la aceptación de un proceso de paz que busque una solución justa.

### Recomendaciones generales

1. Los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos nacionales y los actores de la sociedad civil, incluidas las instituciones religiosas, deben respaldar de manera formal la conclusión principal de este informe que demuestra que el tratamiento de Israel a los palestinos es consistente con el crimen del apartheid.
2. Sobre esa base, dichos actores deben examinar qué medidas pueden llevarse a cabo en concordancia con sus obligaciones legales, tal y como se describieron en la Convención del Apartheid. Como el crimen del apartheid se califica como una ley inviolable o *jus cogens* del derecho internacional, los Estados están ligados a la Convención incluso si no forman parte de ella, puesto que el crimen del apartheid se prohíbe bajo el derecho consuetudinario internacional.

### Recomendaciones para las Naciones Unidas

1. Cada organismo de las Naciones Unidas debería considerar inmediatamente qué medidas adoptar en vista de la conclusión de que Israel mantiene un régimen del apartheid racista en su ejercicio de control sobre el pueblo palestino, teniendo debidamente en cuenta la fragmentación de ese pueblo por parte de Israel, lo que constituye en sí mismo un aspecto de los planes de control basados en «actos inhumanos» que pretenden ejercer una dominación racial sistemática.
2. La CESPAO debería desempeñar un papel fundamental en la defensa de la cooperación internacional para erradicar el régimen del apartheid. Su papel especial a este respecto deriva no solo de la posición geográfica de la Comisión sino de su mandato.
3. Las entidades de las Naciones Unidas deberían cooperar entre sí, y en particular con la CESPAO, para analizar y difundir este informe. Deben considerar, a ser posible en cooperación con el Gobierno palestino y otras instituciones palestinas, convocar una reunión especial para evaluar cómo continuar e implementar las recomendaciones de este informe.
4. La Asamblea General, inspirada por la resolución 1761(XVII) del 6 de noviembre de 1962, debería restablecer el Comité Especial contra el Apartheid y el Centro contra el Apartheid de las Naciones Unidas (1976-1991,) que informaría con autoridad sobre las prácticas y políticas israelíes relativas al crimen del apartheid, incluidos los órganos administrativos y legales utilizados para completar la empresa criminal

subyacente. Tales órganos reunieron y difundieron información y análisis jurídicos respecto al apartheid de Sudáfrica. Estos recursos beneficiaron no solo a juristas e investigadores, sino también a los activistas de la sociedad civil de todo el mundo, al ayudarles a moldear la presentación mediática y la opinión pública, a legitimar las demandas de boicots, desinversiones y sanciones, y a contribuir en general a la formación de un movimiento transnacional contra el apartheid en Sudáfrica.

5. El Consejo de Derechos Humanos debería poseer la responsabilidad particular de examinar los resultados de este informe y de reforzar sus recomendaciones. Se debería instruir al Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado desde 1967 para que informe anualmente al Consejo y a la Tercera Comisión de la Asamblea General sobre los pasos llevados a cabo para cumplir con los términos de la Convención del Apartheid y para alentar a los Estados que forman parte del Consejo a tomar medidas apropiadas.
6. Los órganos competentes de las Naciones Unidas deberían considerar buscar una opinión consultiva de la CIJ acerca de si los medios usados por Israel para mantener el control sobre el pueblo palestino equivalen al crimen del apartheid y para que, en caso afirmativo, se tomen las medidas adecuadas para finalizar inmediatamente esa situación.
7. Conforme al artículo 7 (1) (j) del Estatuto de Roma, se debería alentar oficialmente a la CPI para que investigue, con carácter urgente, si el Estado de Israel, sus gobiernos e individuos se consideran culpables del crimen del apartheid respecto a las políticas y prácticas relacionadas con el pueblo palestino y, si ese es el caso, para que actúe consecuentemente.
8. Sobre la base de este informe, se debería instar respetuosamente al Secretario General a que recomiende a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad que se convoque lo antes posible una conferencia mundial con el fin de considerar qué medidas deberían tomar las Naciones Unidas y qué se debería recomendar a los actores de la sociedad civil y de los sectores privados.

### **Recomendaciones para los Gobiernos nacionales de los Estados Miembros**

1. Se debería recordar a los Gobiernos nacionales su deber legal bajo el derecho internacional de tomar las medidas apropiadas para prevenir el crimen del apartheid y castigar a sus perpetradores, tomando consciencia de las conclusiones de este informe y de cualquier conclusión paralela de los órganos competentes.
2. Los Gobiernos nacionales, dentro de los límites de sus instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, deberían tomar las medidas apropiadas, incluidas permitir los procesos penales de los oficiales israelíes conectados manifiestamente con las prácticas del apartheid contra el pueblo palestino.

3. Los Gobiernos nacionales, especialmente como Estados integrantes de la CESPAAO, deberían explorar maneras de cooperar con el cumplimiento del deber de oponerse y derrotar al régimen del apartheid.
4. Los Gobiernos nacionales deberían apoyar las medidas de boicot, desinversión y sanciones y responder de manera positiva a los avisos de estas iniciativas.

### **Recomendaciones para los actores de la sociedad civil y del sector privado**

1. Se debería invitar a los actores de la sociedad civil a rendirse a las reacciones del Consejo de Derechos Humanos a este informe. Se debería convocar una reunión especial para considerar esas reacciones y planificar de manera apropiada los siguientes pasos, incluidas las recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
2. Se deberían realizar esfuerzos para expandir el apoyo a las iniciativas de boicot, desinversión y sanciones entre los actores de la sociedad civil.
3. Los actores del sector privado deberían ser conscientes de las conclusiones de este informe y se les debería solicitar que actúen en conformidad, lo que incluye informar al público sobre la criminalidad del régimen del apartheid, e instar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones bajo la Convención del Apartheid y proponer iniciativas que pueda desarrollar la sociedad civil. También se debería recordar a los actores del sector privado su responsabilidad política, moral y legal de cortar los lazos con el emprendimiento comercial y los proyectos que apoyen e inciten al régimen del apartheid impuesto, ya sea de manera directa o indirecta.



# Anexo I

## Resultados del Informe del HSRC de 2009

---

El análisis jurídico citado en este informe, extraído de *Beyond Occupation*, parte del trabajo de colaboradores en un estudio realizado entre 2007 y 2009, bajo los auspicios del Consejo de Investigación de Ciencias Humanas en Sudáfrica (HSRC, por sus siglas en inglés) y a instancias del Ministerio de Asuntos Exteriores de Sudáfrica. Coordinado, editado y escrito en colaboración por Virginia Tilley, este estudio se publicó en 2009 bajo el título *¿Ocupación, colonialismo, apartheid? Reevaluación de las prácticas de Israel en los territorios ocupados palestinos bajo la legislación internacional (Occupation, Colonialism, Apartheid? A Reassessment of Israel's Practices in the Occupied Palestinian Territories under International Law)*. Entre los colaboradores principales figuran Scobbie, Profesor y Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Manchester (Gran Bretaña); Max du Plessis, Profesor asociado de Derecho, Universidad de KwaZulu-Natal (Durban) e Investigador Principal Adjunto, Instituto de Estudios sobre Seguridad; Rina Rosemberg (Esq.), Directora del Consejo Asesor Internacional Adalah/Centro Legal para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel (Haifa); John Reynolds, antiguo investigador en Al-Haq (Ramala) y ahora Académico en Derecho Internacional y estudios jurídicos críticos, Universidad Nacional de Irlanda, Maynooth; Victor Kattan, investigador senior en el Instituto de Oriente Medio (Middle East Institute) y Miembro Asociado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Singapur; y Michael Kearney, en la actualidad Profesor titular de Derecho en la Universidad Sussex (Gran Bretaña).

El método consistió en revisar las prácticas israelíes en concordancia con la lista de «actos inhumanos» descritos en la Convención del Apartheid. El equipo determinó que Israel estaba practicando cada uno de los actos listados en la Convención a excepción del genocidio y la prohibición de matrimonios mixtos. Posteriormente, Israel aprobó una ley de prohibición de los matrimonios mixtos de personas con diferentes identidades religiosas. La versión revisada del informe publicada en 2012 se modificó como corresponde.

La lista proporcionada en este informe es un resumen de los resultados sobre esos actos. La evidencia empírica, las estadísticas y citas detalladas de cada categoría están disponibles en *Beyond Occupation* (capítulo 4).

## Convención del Apartheid, artículo II

- (a) La denegación a uno o más miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de la persona:**
- ii) Mediante el asesinato de miembros de uno o más grupos raciales;**
  - iii) Mediante atentados graves contra la integridad física o mental, la libertad o la dignidad de los miembros de uno o más grupos raciales, o su sometimiento a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;**
  - iv) Mediante la detención arbitraria y la prisión ilegal de los miembros de uno o más grupos raciales;**

El artículo II (a) 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.

- (b) La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;**

El artículo II (b) extrae su lenguaje de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y se interpreta en este informe como indicador de una política genocida. Las prácticas y políticas israelíes en el Territorio Palestino Ocupado no pretenden causar la destrucción física del pueblo palestino en este sentido. Israel persigue políticas perjudiciales para la vida y la salud humanas, que constituyen serias violaciones del derecho internacional humanitario y para el derecho de los derechos humanos: sus políticas provocan sufrimiento humano, como el cierre impuesto en la Franja de Gaza, privando así a los palestinos del acceso a la asistencia médica vital, a los medicamentos, a los alimentos y a la nutrición adecuada. Sin embargo, esas políticas no alcanzan el umbral de una política deliberada de exterminación física masiva.

**(c) Cualesquiera 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, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir de su país y a regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;**

El artículo II (c) 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 del Territorio Palestino Ocupado; 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 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. Los palestinos que residen en los territorios ocupados deben obtener un permiso de Israel (a menudo rechazado) para abandonar el territorio. 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) Las políticas de Israel en el Territorio Palestino Ocupado niegan a los palestinos el derecho a la nacionalidad, negándoles la ciudadanía en el Estado (Israel) que actualmente gobierna la tierra que los vio nacer y obstruyendo el ejercicio de su derecho a la libre determinación, es decir, de establecer un Estado palestino en Cisjordania (incluida Jerusalén Este) y la Franja de Gaza.

- (v) La denegación del derecho a la libertad y a la residencia a los palestinos a través de la cantonización de Cisjordania, que los confina a áreas concretas basadas en la raza; a través de la prohibición de regresar a sus hogares en el Territorio Palestino Ocupado, del que fueron desplazados mediante guerras y terror; y a través de restricciones en los permisos de construcción que previenen que ellos establezcan hogares en el lugar donde desean vivir.
- (vi) 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 por ciento.
- (vii) 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.
- (viii) 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 por el sistema educativo israelí judío, paralelo y muy superior, en los asentamientos judíos en Cisjordania, puesto que los alumnos palestinos no tienen acceso a ese sistema.
- (ix) 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. La acreditación de periodistas extranjeros que trabajan en

el territorio ocupado puede ser revocada a discreción del Director de la Oficina de Prensa del Gobierno por motivos de seguridad, que incluyen escribir historias que se considera «deslegítimar» al Estado.<sup>1</sup> A los periodistas extranjeros se les prohíbe entrar en la Franja de Gaza de manera regular.

- (x) 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.
- (xi) 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.

**(d) Cualesquiera medidas, incluidas las de carácter legislativo, destinadas a dividir la población según criterios raciales, creando reservas y guetos separados para los miembros de uno o más grupos raciales, prohibiendo los matrimonios mixtos entre miembros de distintos grupos raciales y expropiando los bienes raíces pertenecientes a uno o más grupos raciales o a miembros de los mismos;**

El artículo II (d) se ha verificado de las siguientes maneras:

- (i) Israel ha dividido el Territorio Palestino Ocupado en una serie de enclaves no colindantes (áreas A y B en Cisjordania, completamente separadas de la Franja de Gaza) en los que se permite vivir y mantener el grado de autonomía local a los palestinos. La tierra entre esos enclaves está exclusivamente reservada para el uso estatal y judío: la red de asentamientos judíos, las reservas naturales, la industria agrícola, las zonas militares y demás. La tierra que todavía no se ha utilizado se considera igualmente «tierras de propiedad estatal» y están administradas por las instituciones estatales en beneficio del pueblo judío. La aprobación de leyes que restringen las visitas de los palestinos a las áreas judías si no poseen un permiso y que prohíben a los israelíes judíos viajar a las zonas palestinas aseguran la segregación de las poblaciones.

---

<sup>1</sup> «Bajo estas normas, no se entregarán identificaciones a cualquier solicitante si el Director, tras consultar con las autoridades de seguridad, considera que proporcionar esas acreditaciones puede dañar la seguridad del Estado», artículo 3 (f), Rules regarding cards for foreign media journalists, press technicians and media assistants. Disponible en: <http://gpoeng.gov.il/media/54705/gpo-rules.pdf>.

- (ii) La ley prohíbe los matrimonios ecuménicos entre musulmanes o cristianos y judíos.<sup>2</sup> Los matrimonios civiles, a excepción de la pequeña minoría de aquellos que no han declarado su fe, no están permitidos en Israel. Las parejas de fe mixta deben abandonar el Estado para contraer matrimonio. El Estado reconoce los matrimonios mixtos fuera de Israel siempre que los matrimonios entre judíos concuerden con la legislación judía ortodoxa.
- (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 por ciento de la tierra usurpada ilegalmente por los colonos judíos corresponde a la propiedad privada de los palestinos. Se prohíbe a los palestinos que utilicen aproximadamente el 40 por ciento de las tierras de Cisjordania. Igualmente, se imponen restricciones al acceso de los mismos a gran parte del resto.

**(e) La explotación del trabajo de los miembros de uno o más grupos raciales, en especial sometiéndolos a trabajo forzoso;**

El artículo II (e) 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 II (c), relacionadas con la negación del derecho a trabajar.

**(f) La persecución de las organizaciones y personas que se oponen al apartheid privándolas de derechos y libertades fundamentales.**

El artículo II (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. El artículo II (f) es especialmente importante en los territorios ocupados, donde las medidas de «seguridad» se centran en la resistencia a la ocupación.

---

<sup>2</sup> La prohibición israelí de los matrimonios mixtos concierne principalmente a los matrimonios en los que uno de los cónyuges es judío. Esto se efectúa exigiendo que todos los matrimonios sean gestionados por autoridades religiosas. Dado que la ley musulmana permite matrimonios mixtos, el matrimonio entre musulmanes y cristianos no está prohibido. El objetivo de esta disposición es claro: evitar confundir las divisiones sociales entre judíos y no judíos. Del mismo modo, en el apartheid de Sudáfrica, la Ley de matrimonios mixtos de 1949 prohíbe los matrimonios entre «europeos y no europeos», pero no entre no europeos y otros no europeos.

## Anexo II

### ¿Qué país?

---

Las políticas israelíes confunden la cuestión respecto a la categorización bajo la Convención del Apartheid de todos los actos que encajan con la cláusula de propósito y que previenen «la participación en la vida política, social, económica y cultural del país» (artículo II (c)) como crímenes del apartheid. La cuestión es: ¿De qué «país» se está negando la igualdad de derechos y la participación plena a los palestinos? Esta pregunta plantea preguntas más amplias acerca de la naturaleza del conflicto israelí-palestino mismo.

1. Se podría decir que el «país» del que se ha excluido a los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado es el Mandato de Palestina establecido por la Sociedad de Naciones. La intención de la Sociedad era que los palestinos consiguieran la independencia como Estado que representa el patrimonio compartido de toda la población multisectaria de Palestina. Este modelo, excedido por los acontecimientos, se confundió desde el principio debido al lenguaje del «territorio nacional judío» y, en cualquier caso, se volvió irrelevante frente a la guerra, la expulsión y los otros acontecimientos que sucedían en el lugar. Sin embargo, el control israelí exclusivo desde 1967 sobre todo el Mandato de Palestina preservó la unidad geográfica original de Palestina. Por tanto, el «país» en el que se priva de sus derechos a los palestinos podría constituir la Palestina que nunca se les permitió formar, y que se les debería permitir formar. En ese caso, el remedio es restaurar la posición del Mandato original, que sostiene que la región constituye propiamente un país que ha sido erróneamente dividido por planes raciales.

2. El país del que se excluye a los palestinos podría ser el «Estado árabe» recomendado por la resolución 181(II), que nunca llegó a formarse (al igual que en el punto anterior). Este parecer acepta las conclusiones del Comité Especial sobre Palestina de 1947 como autoritarias y los acontecimientos de la guerra de 1948, donde se creó un «Estado judío» en parte del territorio del Mandato, como irreversibles. Lo que en tiempos más recientes se ha declarado el Estado de Palestina y ha buscado el reconocimiento de las Naciones Unidas constituye una versión mucho más reducida de ese «Estado árabe». Las políticas israelíes siguen manteniendo el objetivo de privar a dicho Estado de las características esenciales de la soberanía; sería necesario revertir tales políticas para aproximarse a la creación de un auténtico Estado. Desde que Israel mostró que carecía de intención de cambiar su opinión, la alternativa es conceder algunos derechos políticos a los palestinos como «reservas» con autonomía local, comparables a las de los bantustanes en África austral o a las de las reservas de los nativos americanos en los Estados Unidos. Sin embargo, es

poco probable que tal disposición complazca las aspiraciones palestinas a la libre determinación; es más probable que lleve al pueblo palestino frustrado a la violencia y a la insurrección.

3. El «país» en el que se ha privado erróneamente a los palestinos de la igualdad de derechos podría constituir el Estado de Israel. Al aceptar como irreversibles las disposiciones de anexión de Israel en Jerusalén Este y en Cisjordania, este enfoque daría lugar a que Israel incorporara completamente el Territorio Palestino Ocupado en las instituciones del gobierno, y a que, al mismo tiempo, desmantelara las políticas de opresión y dominación raciales que convierten a Israel en un Estado del apartheid. No obstante, los judíos y los palestinos deberían temer las consecuencias: peligros de seguridad permanentes para los primeros y discriminación permanente para los últimos.

Este informe analiza si Israel ha establecido un régimen del apartheid que oprime y domina al pueblo palestino en su totalidad sobre la base de los instrumentos principales del derecho internacional. Tras establecer que el crimen del apartheid es universalmente aplicable, que la ley ampara la cuestión sobre el estado de los palestinos como pueblo y que el crimen del apartheid debe considerarse a nivel de Estado, el informe expone la demostración de cómo Israel ha impuesto dicho sistema a los palestinos con el fin de mantener la dominación de un grupo racial sobre otros.

La historia de guerras, anexión y expulsiones, así como una serie de prácticas, ha fragmentado al pueblo palestino en cuatro grupos poblacionales diferentes, tres de los cuales (los ciudadanos de Israel, los residentes de Jerusalén Este y la población bajo ocupación en Cisjordania y Gaza) viven directamente bajo el control israelí, y los restantes, refugiados y exiliados involuntarios, viven más allá. Esta fragmentación, junto con la aplicación de ordenamientos jurídicos, radica en el centro del régimen del apartheid. Ambos sirven para debilitar la oposición y para ocultar su propia existencia. Por tanto, sobre la base de estas evidencias abrumadoras, el informe concluye que Israel es culpable de cometer el crimen del apartheid, e insta a medidas inmediatas que se opongan a este crimen y que lo erradiquen.

Traducción realizada por **Marta María Ríos Cuéllar** para la  
**Asociación Al-Quds de Solidaridad con los Pueblos del Mundo Árabe.**  
Málaga, España. Mayo 2017

 **Asociación Al Quds**  
de Solidaridad con los Pueblos del Mundo Árabe  
جمعية القدس للتضامن مع شعوب العالم العربي  
Al Quds Association for Solidarity with the People in Arab Countries

