

# **El respeto de la Unión Europea de sus obligaciones internacionales con relación a la construcción por parte de Israel del Muro en territorio palestino ocupado**

Informe del Tribunal Russell sobre Palestina

*François Dubuisson*<sup>1</sup>

*Profesor adjunto*

*Centro de derecho internacional de la Université Libre de Bruxelles (ULB)*

En su opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*<sup>2</sup> (a partir de ahora «la opinión»), la Corte Internacional de Justicia (CIJ) determinó la ilegalidad de la construcción del «Muro» por parte de Israel y del régimen jurídico conexo. Esta construcción, en la medida en que se ha hecho en territorio palestino ocupado, se ha juzgado como contraria al derecho internacional humanitario, a varios instrumentos que conciernen los derechos humanos, y el derecho de los pueblos a la autodeterminación. En consecuencia, la Corte no sólo ha indicado que Israel tenía la obligación de detener la construcción del muro y destruir las partes ya construidas, sino también de establecer que sobre los Estados terceros y las Naciones Unidas recaen una serie de obligaciones jurídicas en relación al Estado de Israel, formuladas de la siguiente forma:

- «... todos los Estados tienen la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores. Asimismo tienen la obligación de no prestar ayuda ni asistencia para el mantenimiento de la situación creada por tal construcción (...) Además, todos los Estados partes en el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 12 de agosto de 1949, tienen la obligación, dentro del respeto por la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, de hacer que Israel respete el derecho internacional humanitario incorporado en dicho Convenio»;

---

<sup>1</sup> Traducido por Amparo Grosso y Núria Hernández Barba.

<sup>2</sup> Corte Internacional de Justicia, *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, Opinión consultiva del 9 de julio de 2004, <http://www.icj-cij.org>.

- «Incumbe también a todos los Estados, dentro del respeto por la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, velar por que se ponga fin a cualquier impedimento, resultante de la construcción del muro, para el ejercicio por el pueblo palestino de su derecho a la libre determinación.»;

- «Las Naciones Unidas, y en especial la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, deberían considerar qué medidas adicionales son necesarias para poner fin a la situación ilegal resultante de la construcción del muro y el régimen conexo».

Como podemos constatar, la aplicación de la opinión relativa al muro se concibe esencialmente por los Estados, en términos de *obligaciones* tal y como son establecidas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ).<sup>3</sup>

Después de pronunciar la decisión sobre el Muro, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, con una vasta mayoría,<sup>4</sup> la Resolución ES 10/15 a través de la cual «toma conocimiento de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004».<sup>5</sup> Con esta Resolución, la Asamblea «exhorta a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a que cumplan *las obligaciones en derecho* señaladas en la opinión consultiva».<sup>6</sup> Este elemento de la Resolución es fundamental, ya que indica que los Estados que han votado a su favor, entre los cuales se cuenta el conjunto de los Estados miembros de la UE, se reconocen efectivamente ligados a las obligaciones que son enunciadas a su cargo en el dictamen de la Corte.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Voy. R. O'KEEFE, «Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory : A Commentary », *R.B.D.I.*, 2004/1, pp. 142-146 ; V. LOWE, « The significance of the Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory : A Legal Analysis », *en* Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The role of Governments, intergovernmental organizations and civil society, Report, 27 may 2005, United Nations, International Meeting, on the Question of Palestine, Geneva, 8 and 9 March 2005, <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/frontpage5!OpenPage>, pp. 22-24 ; P. WECKEL, « Chronique de jurisprudence internationale », *R.G.D.I.P.*, 2004, p.1035.

<sup>4</sup> 150 votos a favor, 6 en contra (Estados Unidos, Israel, Austria, República de Palaos, Micronesia, Islas Marshall) y 10 abstenciones.

<sup>5</sup> A/RES/ES-10/15, Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, 20 de julio de 2004.

<sup>6</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>7</sup> Véase P. BEKKER, « The ICJ's Advisory Opinion regarding Israel's West Bank Barrier and the Primacy of International Law », *in* Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The role of Governments, intergovernmental organizations and civil society, *op. cit.*, pp. 64-70 ; M. HMOUD, « The significance of the Advisory Opinion rendered by the ICJ on the legal consequences of the construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory », *in* Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The role of Governments, intergovernmental organizations and civil society, *op. cit.*, 53-60.

Del dictamen de la CIJ y de la Resolución ES-10/15 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, podemos entonces extraer a cargo de los Estados miembros de la Unión Europea las obligaciones internacionales siguientes, concebidas como componentes de la consecuencia jurídica de carácter ilícito de la construcción por parte de Israel del muro en territorio palestino ocupado:

- la obligación de no reconocer la situación ilícita resultante de la construcción del muro;
- la obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de la situación creada por esta construcción;
- la obligación de hacer que Israel respete el derecho internacional humanitario incorporado en el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 12 de agosto de 1949;
- la obligación de velar por todo lo que sea poner fin a las trabas, resultante de la construcción del muro, al ejercicio del pueblo palestino de su derecho a la autodeterminación;
- la obligación, en el seno de las Naciones Unidas, de examinar qué nuevas medidas se deben tomar para poner fin a la situación ilícita resultante de la construcción del muro.

Mientras que las dos primeras obligaciones conciernen a un deber de abstención (obligación de no hacer), las tres últimas implican que los Estados adopten un comportamiento activo con el objetivo de que Israel se ajuste al derecho internacional. A lo largo del presente informe, examinaremos sucesivamente el respeto de la UE y sus Estados miembros hacia estas dos categorías de obligaciones.

### **I. El respeto de la Unión Europea por sus obligaciones de abstención relativas la situación ilícita creada por la construcción del muro en territorio palestino**

Como hemos demostrado, la UE y sus Estados miembros mantienen el deber de abstención que se compone de dos obligaciones distintas: no reconocer la situación ilegal creada por la construcción del muro (A) ni prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de esta situación (B).

## **A. El respeto de la Unión Europea y de sus Estados miembros por su obligación de no reconocer la situación ilícita creada por la construcción del muro**

La ilicitud de la construcción del muro implica que los Estados no admiten ningún efecto jurídico a la situación establecida por esta construcción. Esta obligación resulta del hecho de que, como ha constatado la CIJ, «el trazado elegido para el muro da expresión *in loco* a las medidas ilegales adoptadas por Israel con respecto a Jerusalén y los asentamientos, que deploró el Consejo de Seguridad [el establecimiento de colonias de población]» y que el muro «menoscaba así gravemente el ejercicio por el pueblo palestino de su derecho a la libre determinación»<sup>8</sup> de la misma forma que viola el derecho internacional humanitario y el Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos.<sup>9</sup> Según la Comisión del Derecho Internacional, esta obligación «pretende no sólo el reconocimiento oficial de estas situaciones sino también la prohibición de cualquier acto que implique un tal reconocimiento».<sup>10</sup>

La verificación del respeto de esta obligación supone analizar las posiciones tomadas por la UE y sus Estados miembros con relación a la construcción del muro por parte de Israel. Con respecto a eso, no parece que las declaraciones o los actos adoptados por la UE o sus Estados miembros traduzcan un reconocimiento jurídico cualquiera de la situación ilegal establecida por la construcción del muro.

Como hemos visto, los Estados miembros de la UE votaron a favor de la resolución ES- 10/15 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que toma nota de la opinión de la CIJ y, desde entonces han aprobado, en el seno de la UE, numerosas declaraciones reafirmando la ilegalidad de la construcción del muro por parte de Israel. Así, a raíz de la cumbre que tuvo lugar en Bruselas en junio de 2005, el Consejo Europeo manifestó:

«El Consejo Europeo, al tiempo que reconoce el derecho de Israel de proteger a sus ciudadanos de atentados, continúa preocupado por la prosecución de la construcción del muro de separación en el territorio palestino ocupado, incluido Jerusalén oriental y sus alrededores, en contradicción con las disposiciones pertinentes del Derecho internacional. [...]

El Consejo Europeo reitera la importancia que atribuye al respeto, por las partes, de la legalidad internacional. En particular, ninguna de las partes debería acometer medidas

---

<sup>8</sup> Opinión, § 122.

<sup>9</sup> Opinión, § 137.

<sup>10</sup> Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, p. 309.

unilaterales ni prejuzgar cuestiones relativas al estatuto final. La Unión Europea no reconocerá ninguna modificación de las fronteras de 1967 que no haya sido fruto de una negociación entre las partes».<sup>11</sup>

En el mismo sentido, el Consejo de Asuntos Exteriores del 8 de diciembre de 2009 recordaba «que las colonias de población y la barrera de separación han sido erigidas en tierras ocupadas, que la demolición de casas y las expulsiones son ilegales según el derecho internacional, que constituyen un obstáculo a la paz y amenazan con imposibilitar una solución fundada en la coexistencia de dos Estados».<sup>12</sup>

Podemos así concluir que la UE y sus Estados miembros han satisfecho su obligación de no reconocer como válida la situación ilegal creada por la construcción del muro en territorio palestino ocupado.

### **B. El respeto de la Unión Europea y sus Estados miembros de su obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de la situación creada por la construcción del muro**

Dado que la construcción del muro por parte de Israel genera una situación ilegal, los Estados terceros no pueden prestar ninguna ayuda o asistencia al mantenimiento de dicha situación. Esta obligación «conciene a los comportamientos que, *ex post facto*, ayudan al Estado responsable a mantener una situación» que se prolonga en violación del derecho internacional.<sup>13</sup> Este sería el caso, especialmente, de Estados que ofrecerían a Israel una ayuda financiera o una asistencia técnica dedicada a las obras de construcción del muro. Por lo que sabemos, la UE o sus Estados miembros no conceden ninguna ayuda de este tipo a Israel, de modo que debemos considerar que éstos respetan sus obligaciones internacionales relacionadas con esta cuestión.

## **II. El respeto de la Unión europea y sus Estados miembros a sus obligaciones de hacer que Israel respete el derecho internacional**

---

<sup>11</sup> Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la presidencia, 16 y 17 de junio de 2005, 10255/05.

<sup>12</sup> Conclusions du Conseil des Affaires étrangères sur le processus de paix au Proche-Orient, 8 de diciembre de 2009, 17281/09.

<sup>13</sup> Comisión del Derecho Internacional, *op. cit.*, p. 313.

El segundo pliego de obligaciones que se impone a los Estados consiste en hacer que Israel respete el derecho internacional humanitario y el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación. La opinión de la CIJ subraya el hecho de que estas obligaciones deben ser aplicadas por los Estados individualmente o colectivamente, sobre todo en el seno de las Naciones Unidas.

La obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario toma su fuente del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra,<sup>14</sup> que enuncia que «las Altas Partes contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar la presente Convención en todas las circunstancias». Según el *Comentario* de los Convenios de Ginebra, «si una Potencia no cumple sus obligaciones, las otras partes contratantes (neutras, aliadas o enemigas) pueden –y deben– intentar que respeten el Convenio».<sup>15</sup> Esto implica que los Estados «hagan [...] *todo lo que esté en su poder* para que los principios humanitarios que están en la base de las Convenciones sean universalmente aplicados».<sup>16</sup>

La obligación de velar por la aplicación del derecho del pueblo palestino a la autodeterminación emana, según la Corte, de su carácter de obligación *erga omnes* y del principio enunciado por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, según la cual «todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, la realización del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, de conformidad con las disposiciones de la Carta cualquier Estado tiene el deber de favorecer, conjuntamente con otros Estados o separadamente, el cumplimiento del principio de igualdad de los derechos de los pueblos y de su derecho a disponer de ellos

---

<sup>14</sup> Véase Opinión, § 158. Véase también C.I.J., affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis), *Rec. 1986*, § 220 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances" », en *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Geneva-The Hague, Martinus Nijhof Publishers, 1984, pp. 17-35; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting Collective Interests », *I.R.R.C.*, 2000, pp. 67-89 ; N. LEVRAT, « Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de "faire respecter" les Conventions humanitaires », en F. KALSHOVEN and Y. SANDOZ (Eds), *Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhof Publishers, 1989, 267-269 ; E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, 3<sup>e</sup> ed., Brussels, Bruylant, 2002, pp. 562-569.

<sup>15</sup> J. PICTET (Dir.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire*, vol. IV, Genève, CICR, 1956, 21.

<sup>16</sup> *Idem*, la cursiva es nuestra.

mismos, conformemente a las disposiciones de la Carta».<sup>17</sup>

La dificultad surgida de la aplicación de estas dos obligaciones reside en que constituyen obligaciones de comportamiento o de medio, que consisten en desplegar una diligencia razonable para obtener el respeto de la obligación internacional en causa. Respecto a este tema, las medidas a desplegar con tal de llevar al Estado en cuestión a respetar sus compromisos no están predefinidas y dependen de las medidas a disposición de los Estados, en las circunstancias particulares del caso.<sup>18</sup> Así, aunque la Corte indica en su opinión que será necesario «considerar qué medidas adicionales son necesarias para poner fin a la situación ilegal resultante de la construcción del muro y el régimen conexo », no determina en qué deberían consistir estas «medidas adicionales».<sup>19</sup>

En cuanto a la obligación de hacer respetar el derecho humanitario, las medidas que pueden contribuir a asegurar la aplicación que son evocadas por la doctrina son de naturaleza muy variada en cuanto a su apoyo coercitivo, y van desde las condenas públicas a las contramedidas, pasando por las medidas de represalia (ruptura de las relaciones diplomáticas, no renovación de las preferencias, etc.) hasta someter el caso al Consejo de Seguridad.<sup>20</sup> A todo esto, se añaden las medidas propias del derecho internacional, como la convocatoria de una Conferencia de Altas Partes contratantes, el establecimiento de una comisión de investigación o la represión de infracciones graves del derecho humanitario.<sup>21</sup> En cuanto a la obligación relativa a la aplicación del derecho a la autodeterminación del pueblo palestino, se limita, según el texto de la resolución 2625 ya citada, a un «deber de promover» este derecho, «mediante acción conjunta o individual».

El alcance exacto de las obligaciones puestas al cargo de los Estados por la opinión de la CIJ permanece bastante confuso en cuanto a las medidas precisas que impone adoptar su respeto.<sup>22</sup> ¿Entonces no es más fácil fijar el mínimo esperado de los Estados para satisfacer su

---

<sup>17</sup> Avis consultatif, § 156. Voy. G. ABI-SAAB, « The Responsibility of Governments and Intergovernmental Organizations in Upholding International Law » *in* Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The role of Governments, intergovernmental organizations and civil society, *op. cit.*, pp. 61-63 ; M. CHEMILLER-GENDREAU, *op. cit.*

<sup>18</sup> See N. LEVRAT, *op. cit.*, pp. 275-281.

<sup>19</sup> See P. WECKEL, *op. cit.*, p. 1036.

<sup>20</sup> Véase U. PALWANKAR, « Mesures auxquelles peuvent recourir les Etats pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire », *I.R.R.C.*, 1994, pp. 11-27 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 76-84.

<sup>21</sup> Véase L. BOISSON DE CHAZOURNES and L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 77 ; N. LEVRAT, *op. cit.*, pp. 281-293.

<sup>22</sup> A. IMSEIS, « Critical Reflections on the International Humanitarian Law Aspects of the ICJ Wall Advisory Opinion », *A.J.I.L.*, 2005, pp. 114-117.

obligación de «hacer respetar» el derecho humanitario o de «promover» el derecho a la autodeterminación? No obstante, tratándose de verdaderas *obligaciones*, se puede considerar que es un requisito que los Estados adopten, según el respeto del derecho internacional, las medidas razonablemente factibles. La base de estas medidas es exhortar efectivamente al Estado en cuestión a respetar el derecho internacional. Se exige *a fortiori* que los Estados se abstengan de actos que irían en contra del objetivo de incitación al respeto del derecho humanitario y del derecho a la autodeterminación.

En estos instantes, se debe partir de la observación que Israel no ha puesto fin a la construcción del Muro, que continúa desde 2004, lo que significa que las medidas tomadas hasta ahora se evidencian ineficaces. En las líneas siguientes examinaremos primeramente qué medidas efectivas han llevado a cabo la UE y sus Estados miembros con vistas a cumplir las obligaciones expuestas en la opinión (1). Posteriormente, analizaremos si la UE y los Estados miembros tienen a su alcance otras medidas más eficaces para hacer respetar a Israel sus obligaciones internacionales (2). Por último, examinaremos si la UE y los Estados miembros han adoptado medidas que se puedan considerar en contra del objetivo de conseguir que Israel respete el derecho humanitario y el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino (3). La combinación de estos tres elementos nos permitirá evaluar la forma en la que la UE y los Estados miembros han cumplimentado su obligación hacer respetar el derecho humanitario y favorecer el derecho de autodeterminación por parte de Israel.

### **1. Medidas tomadas por la UE y los Estados miembros orientadas a asegurar el respeto del derecho internacional por parte de Israel con relación a la construcción del Muro**

La primera medida adoptada por los Estados de la UE es el apoyo de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas ES-10/15 del 20 de julio de 2004. Esta resolución prevé la puesta en marcha de dos medidas concretas: la solicitud dirigida al Secretario general de crear un registro de los perjuicios sufridos por la población palestina y la invitación realizada a Suiza, como depositaria del Convenio de Ginebra, para dirigir las consultas y realizar un informe acerca del modo de asegurar el respeto del derecho humanitario en esta causa.

El Registro de daños y perjuicios se creó en diciembre de 2006 mediante la resolución ES-10/17, aprobada por los Estados miembros.<sup>23</sup> Tal y como se reseña en el preámbulo, esta medida se inscribe en el marco de la aplicación de la opinión de la CIJ, particularmente del párrafo 153, y de los principios del derecho humanitario y de los derechos humanos.<sup>24</sup> En

<sup>23</sup> A/RES/ES-10-17 del 15 de diciembre de 2006.

<sup>24</sup> Artículo 3 del Reglamento de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1907, y artículo



junio de 2009, se habían registrado alrededor de 1.500 denuncias.<sup>25</sup> Es de reseñar que, ante la ausencia de cooperación por parte de Israel, la compensación efectiva a las poblaciones palestinas afectadas por la construcción del Muro corre el riesgo de convertirse en papel mojado.

La invitación realizada a Suiza condujo a la publicación de un Informe en julio de 2005 acerca de las conversaciones mantenidas con los Estados miembros sobre los modos de asegurar el acatamiento por parte de Israel del IV Convenio de Ginebra, en particular con relación a la construcción del muro.<sup>26</sup> Sin profundizar en los detalles,<sup>27</sup> el informe escrito por Suiza no contiene recomendación alguna acerca de la adopción de medidas concretas dirigidas a invitar a Israel a respetar el derecho humanitario debido a la ausencia de consenso entre los Estados.

Más allá del apoyo a las medidas previstas por la Resolución ES-10/15, la política de la UE se ha limitado a reiterar la condena a la construcción del Muro en varias declaraciones dedicadas a los procesos de paz en Oriente Medio.<sup>28</sup>

## **2. La inhibición de la UE y los Estados miembros en la toma de otras medidas que puedan contribuir a conseguir que Israel respete sus obligaciones internacionales**

La política de la UE descrita, que consiste fundamentalmente en la adopción de declaraciones de condena, ha demostrado su ineficacia, lo que hace necesario comprobar si hubiera habido otras medidas adecuadas disponibles; medidas que habrían podido contribuir más fuertemente

---

29 de la 4ª Convención de Ginebra de 1949.

<sup>25</sup> Véase OCHA, *Five Years after the International Court of Justice Advisory Opinion. A Summary of the Humanitarian Impact of the Barrier*, Naciones Unidas, julio de 2009, pág. 30.

<sup>26</sup> Informe suizo, en calidad de Depositario de las Convenciones de Ginebra, aplicando la resolución ES-10/15 de la Asamblea General. Anexo a la carta con fecha del 30 de junio de 2005 dirigida al Presidente de la Asamblea general por el representante permanente de Suiza ante la Organización de las Naciones Unidas A/ES-10/134 el 5 de julio de 2005

<sup>27</sup> Para un análisis más pormenorizado del informe, véase FR. DUBUISSON, *The Implementation of the Advisory Opinion of the International Court of Justice concerning the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Palestine Yearbook of International Law* 2004-2005, vol. XIII, 2007, pp. 27-54.

<sup>28</sup> Véase particularmente *Conclusions du Conseil des Affaires étrangères sur le processus de paix au Proche-Orient*, 8 de diciembre de 2009, 17281/09, § 6; *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures sur le processus de paix au Moyen-Orient*, 23 de abril de 2007, 8768/07, § 7; *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures sur le Moyen-Orient*, 22 de enero de 2007, 5548/07, § 6; *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures sur le Moyen-Orient*, 10 de abril de 2006, 8228/06, p. 3; *Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures sur le Moyen-Orient*, 21 de noviembre de 2005, 14754/05, § 7.

a impeler a Israel a proceder según las prescripciones del derecho internacional.

Entre los medios de "sanción" de los que disponen los Estados para notificar la reprobación de una violación grave del derecho internacional figura la toma de medidas de *représalia*, que se definen como actos no amistosos, lícitos en sí mismos, tomados en reacción a un acto no amistoso o ilícito.<sup>29</sup> En esta situación, estas medidas podrían consistir en la supresión de ventajas comerciales. Se piensa particularmente en la posibilidad de denunciar o suspender el Acuerdo de asociación suscrito por la Unión Europea con Israel,<sup>30</sup> que acuerda ventajas económicas y aduaneras para ambas partes. Una medida de este tipo no provocaría muchas dificultades jurídicas, en la medida en que el artículo 82 del Acuerdo establece que "cualquiera de las Partes podrá denunciar el presente Acuerdo mediante notificación a la otra Parte" dejando el Acuerdo de tener efecto "seis meses después de la fecha de dicha notificación". La posibilidad de denunciar el Acuerdo de asociación se impone todavía más en tanto que en el artículo 2 se precisa que "las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, que inspira sus políticas interiores y exteriores y constituyen un elemento esencial del presente Acuerdo", además de que en el preámbulo se destaca "la importancia que las Partes conceden (...) a los principios de la Carta de las Naciones Unidas". La existencia de una decisión de la CIJ estableciendo la presencia de vulneraciones de los derechos humanos y del derecho humanitario por parte de las autoridades israelíes, así como el rechazo sistemático por parte de Israel a ponerles fin, hacen que sea difícil justificar que la UE eluda condicionar la aplicación del Acuerdo al respeto al derecho internacional.

Se constata que hay medidas conformes al derecho internacional a disposición de la UE, pero a las que ésta, por motivos políticos, prefiere no recurrir, oficialmente para favorecer los procesos de negociación.<sup>31</sup> Efectivamente, la búsqueda de un proceso de paz es invocada

---

<sup>29</sup> Véase J. SALMON (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Brussels, Brylant, 2001; pág. 1007

<sup>30</sup> Acuerdo euro-mediterráneo que establece una asociación entre las Comunidades europeas y sus Estados miembros, de una parte, y el Estado de Israel, de la otra, *J.O.C.E.*, 21 de junio de 2000, L. 147/3. Sobre este asunto, véase también M. CHEMILLER-GENDREAU, *ob. cit.*

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, la respuesta del ministro belga de Asuntos Exteriores acerca de la posición europea:

"El Consejo europeo del 16 y el 17 de junio de 2005, en su Declaración sobre el proceso de paz en Oriente Próximo, ha subrayado que 'reconociendo absolutamente el derecho de Israel de asegurar la seguridad de sus ciudadanos, permanece preocupado por las diligencias encaminadas a la construcción de la barrera de separación en el territorio palestino ocupado, comprendiendo además Jerusalén Este y sus alrededores, y que entran en contradicción con las disposiciones pertinentes del derecho internacional'.

Como miembro de la Unión, Bélgica suscribe esta declaración y se mantiene vigilante respecto a cualquier acción susceptible de amenazar el proceso de paz en Oriente Medio. Esta construcción, contribuyente a la degradación de las condiciones de vida de los palestinos y a riesgo de convertirse en un hecho, está encaminada a dificultar todavía más los esfuerzos de la Comunidad internacional, y

habitualmente para tolerar la continuación de las violaciones de las obligaciones internacionales,<sup>32</sup> acerca de las cuales, sin embargo, la Corte ha subrayado su carácter de obligaciones *erga omnes*.<sup>33</sup> Esta actitud fue severamente criticada por un grupo de ocho expertos y relatores especiales de la ONU en el campo de los derechos humanos en una declaración publicada en agosto de 2005:

"En gran medida, parece que los dictámenes de la CIJ han sido ignorados en favor de las negociaciones realizadas en los términos de la Hoja de Ruta. La naturaleza exacta de estas negociaciones no está clara, pero aparentemente no están en conformidad con la opinión de la CIJ. Parecen aceptar la presencia duradera de algunas colonias que la CIJ declaró ilegales, además de la existencia de algunas partes del muro dentro de territorio palestino como consecuencia necesaria. En resumen, parece que existen incompatibilidades entre las negociaciones de la Hoja de Ruta y la opinión de la CIJ (...)"<sup>34</sup>

De este modo, es esencial que la UE, especialmente en el seno del Cuarteto, promueva un proceso de negociación basado en el respeto inmediato por parte de Israel de sus obligaciones

---

particularmente del cuarteto USA-UE-ONU-Rusia, a favor de una paz justa y duradera en Oriente Medio.

Ni las sanciones ni una eventual activación de la cláusula del Acuerdo de Asociación UE-Israel relativa al respeto a los Derechos humanos nos parecen, sin embargo, oportunas. La razón de esto es que se han observado avances positivos, aunque relativos, tras la Cumbre de Sharm el-Sheik entre Mahmoud Abbas y Ariel Sharon el pasado febrero. El Consejo europeo del 16 y el 17 de junio de 2005, en su Declaración sobre Oriente Próximo, toma nota de estos avances positivos".

Respuesta a la pregunta de M. Christian Brotcome al ministro de Asuntos Exteriores sobre "la opinión emitida por la Corte Internacional de Justicia el 9 de julio de 2004 relativa al muro de separación construido por Israel" (nº 3-960), el 15 de julio de 2005 en el Senado de Bélgica.

<sup>32</sup> Al respecto, véase M. KOHEN, *"The Advisory Opinion provides the legal framework for the Israeli-Palestinian conflict"*, in *Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The role of Governments, intergovernmental organizations and civil society*, *op. cit.*, pp. 88-92.

<sup>33</sup> Opinión, §§ 155-157.

<sup>34</sup> UN Experts Mark Anniversary of ICJ "Wall Opinion": Call on Israel to Halt Construction of the Wall, HR/05/092, 4 August 2005, Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967 Prof. John Dugard, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living Mr. Miloon Kothari, Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences Ms. Yakin Erturk, Special Rapporteur on the right to education Mr. Vernor Munoz Villalobos, Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health Mr. Paul Hunt, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance Mr. Doudou Diène, Chairperson, Rapporteur, Working Group on arbitrary detention Ms. Leila Zerrougui, Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children Ms. Sigma Huda.

internacionales, particularmente la suspensión de la construcción del Muro en territorio palestino ocupado, que, como ha subrayado la CIJ, “da expresión *in loco* a las medidas ilegales adoptadas por Israel”, plantea el riesgo “de nuevas alteraciones de la composición demográfica del territorio palestino ocupado” y “menoscaba así gravemente el ejercicio por el pueblo palestino de su derecho a la libre determinación”.<sup>35</sup> Al evitar exigir que todo proceso de paz se apoye de antemano en el respeto por parte de Israel de sus obligaciones internacionales, la UE falla a su deber de hacer respetar el derecho humanitario y de favorecer el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino.

### **3. La adopción por parte de la UE de medidas contrarias a conseguir el respeto del derecho internacional por parte de Israel**

Tras la opinión de la CIJ, la UE no sólo no ha considerado tomar medidas de represalia contra Israel, sino que además se han acordado ventajas políticas y económicas suplementarias. El 8 de diciembre de 2008, el Consejo de la UE decidió proceder a relanzar sus relaciones bilaterales con Israel a la vista del refuerzo de las estructuras de diálogo con este Estado.<sup>36</sup> Esta profundización en las relaciones implica especialmente la celebración anual de una cumbre de jefes de Estado, de tres reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, la invitación de expertos israelíes a las reuniones de los grupos de trabajo que traten cuestiones acerca de los procesos de paz en Oriente Próximo, los derechos humanos o la lucha contra el terrorismo, la invitación a Israel a alinearse con las posiciones de la UE en materia de política exterior y de seguridad común o, incluso, llevar a cabo esfuerzos con vistas a normalizar el estatus de Israel en el seno del sistema institucional de las Naciones Unidas. Paradójicamente, la decisión del Consejo subraya que "este relanzamiento debe estar basado en valores compartidos por las dos partes, particularmente sobre la democracia y el respeto de los derechos humanos, del Estado de derecho y las libertades fundamentales, la buena gobernabilidad y el derecho humanitario internacional", mientras que, durante esa misma sesión del Consejo, se denunció la política israelí de colonización como "contraria al derecho internacional" y comprometedor con "la creación de un Estado palestino viable". La firma de un acuerdo que otorga a Israel un estatus privilegiado de cara a la Unión, supuestamente basado en el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario aun cuando se ha probado que este Estado ha vulnerado de manera grave estos derechos y no les pone fin en absoluto aparenta estar quebrantando claramente la obligación de la UE y de sus Estados miembros de hacer respetar el IV Convenio de Ginebra y de favorecer el derecho a la

---

<sup>35</sup> Opinión, § 122.

<sup>36</sup> Conclusiones del consejo. *Refuerzo de las relaciones bilaterales de la Unión europea con sus socios mediterráneos*, 2915ª sesión, 8-9 de diciembre de 2008.

autodeterminación del pueblo palestino. Tras la entrada del gobierno dirigido por B. Netanyahu, parece que el relanzamiento de las relaciones con Israel ha sido ralentizado por parte de las autoridades europeas.<sup>37</sup> Sin embargo, en ausencia de una decisión oficial que suspenda o revoque este relanzamiento, este se mantiene en principio y continúa planteando problemas con los compromisos internacionales de la UE y los Estados miembros.

## **Conclusiones**

Para finalizar este informe, es lícito extraer una serie de conclusiones acerca de la responsabilidad internacional de la UE y los Estados miembros en relación a la construcción israelí del Muro en territorio palestino ocupado:

*-las obligaciones internacionales a las que están sujetos la UE y los Estados miembros:*

A la vista de los principios pertinentes del derecho internacional, aplicados en la opinión de la Corte Internacional de Justicia del 9 de julio de 2004 y retomados en la resolución ES-10/15 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Unión Europea y sus Estados miembros están sujetos a la obligación de no reconocer la situación ilícita que emana de la construcción del muro y de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de la situación creada por esta construcción, así como a hacer respetar el derecho internacional humanitario a Israel y vigilar que se ponga fin a las trabas al ejercicio del derecho de autodeterminación por parte del pueblo palestino. Finalmente, les concierne la obligación de examinar qué nuevas medidas deben tomarse para poner fin a la situación ilícita derivada de la construcción del muro en el seno de las Naciones Unidas.

*- la responsabilidad internacional de la UE y sus Estados miembros respecto a estas obligaciones:*

1º Teniendo en cuenta las recurrentes declaraciones que condenan la ilegalidad de la construcción del Muro, la UE y los Estados miembros han satisfecho su obligación de no reconocer como válida la situación ilegal creada por la construcción del muro en territorio palestino ocupado;

2º No existe elemento alguno que permita concluir que la Unión Europea y los Estados miembros hayan faltado a su obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de la situación creada por la construcción del muro;

3º Al eludir la obligación de tomar medidas eficaces dirigidas a impeler a Israel a respetar el

---

<sup>37</sup> Véase *U-Israel meeting ends with no progress on 'upgrade'*, 16 de junio de 2009, <http://euobserver.com/9/28310>.

derecho internacional como la suspensión del Acuerdo de asociación, la UE y los Estados miembros infringen su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario y favorecer el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino;

4° Al promover, en el seno del Cuarteto, un proceso de paz que no exige a Israel el cese inmediato de la construcción del Muro y que tolera su continuación, la UE y los Estados miembros infringen su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario y promover el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino;

5° Al otorgar ventajas complementarias a Israel en términos de un acuerdo de relanzamiento de relaciones que se presenta fundado en el respeto al derecho internacional humanitario cuando éste es vulnerado por este Estado de manera grave y persistente, la UE y sus Estados miembros infringen su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario y de promover el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino.