Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general
15 de junio de 2021
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Comunicación interestatal presentada por el Estado de Palestina contra Israel: cuestiones de procedimiento preliminares y remisión al Comité* **

Demandante:	Estado de Palestina
Demandado:	Israel
Fecha de la comunicación:	23 de abril de 2018 (presentación inicial)
Fecha de adopción de la decisión (jurisdicción):	12 de diciembre de 2019 (véase CERD/C/100/5)
Asunto:	Transmisión de la comunicación interestatal a los Estados interesados; remisión del asunto al Comité; cuestión de las relaciones convencionales entre las partes
Cuestión de procedimiento:	Jurisdicción del Comité
Cuestión de fondo:	Discriminación por razón del origen nacional o étnico
Artículos de la Convención:	11, párrs. 1 y 2

1. El presente documento se ha elaborado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

2. El Estado de Palestina (el demandante) se adhirió a la Convención el 2 de abril de 2014. Israel (el demandado) ratificó la Convención el 3 de enero de 1979. El demandante sostiene que el demandado ha vulnerado los artículos 2, 3 y 5 de la Convención con respecto a los ciudadanos palestinos que viven en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental.

3. El presente documento debe leerse conjuntamente con los documentos CERD/C/100/4 y CERD/C/100/5.

* El Comité aprobó el presente documento en su 100º período de sesiones (25 de noviembre a 13 de diciembre de 2019).

** Participaron en el examen de las cuestiones de procedimiento preliminares planteadas respecto de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Noureddine Amir, Marc Bossuyt, Chinsung Chung, Fatimata-Binta Victoire Dah, Bakari Sidiki Diaby, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Gun Kut, Yanduan Li, Gay McDougall, Yemhelhe Mint Mohamed Taleb, Pastor Elías Murillo Martínez, Verene Albertha Shepherd, María Teresa Verdugo Moreno y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.

Se ruega reciclar

I. Comunicación presentada por el demandante

4. El 23 de abril de 2018, el demandante presentó una comunicación contra el demandado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Convención. Alega que, desde el inicio de la ocupación, en 1967, la Potencia ocupante, Israel, ha cometido y sigue cometiendo múltiples violaciones de la Convención.

A. Condición de parte contratante

5. Al ratificar la Convención, Israel formuló una reserva al artículo 22, según la cual no se considera obligado por este artículo. No ha formulado ninguna reserva a los artículos 11 a 13 de la Convención.

6. Como miembro de pleno derecho de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), desde el 23 de noviembre de 2011, el demandante reúne los requisitos para ser parte contratante en la Convención. La Convención entró en vigor en el Estado de Palestina el 2 de mayo de 2014. Por tanto, en esa fecha el demandante pasó a ser parte contratante en la Convención.

7. La práctica de varios órganos de tratados de derechos humanos confirma que el demandante goza de la condición de parte contratante en la Convención. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el propio Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han pedido al Estado de Palestina que presente informes periódicos[1], lo que demuestra que consideran que ha pasado a ser parte contratante en los tratados cuya aplicación supervisan[2].

8. El demandante estima que sería injusto someter a un Estado a la supervisión de un órgano de tratados y, a la vez, denegar a dicho Estado la posibilidad de presentar una comunicación interestatal porque, supuestamente, no es parte en la Convención. A este respecto, el demandante afirma que los Comités desempeñan un papel decisivo en la determinación de si una entidad está obligada por el tratado cuya aplicación supervisan y en qué medida lo está. Por tanto, puede decidir si un Estado es parte contratante en el tratado correspondiente o si está obligado por él, considerando inválida toda reserva formulada por el Estado[3]. Al pedir al demandante que presente un informe con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha adoptado una posición clara y ha confirmado que considera que el Estado de Palestina es parte en la Convención.

B. Competencia del Comité

1. *Ratione materiae*

9. El demandante señala que el demandado no cumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, párrafo 1, de la Convención, ya que ha cometido y sigue cometiendo actos de discriminación racial, en particular, pero no exclusivamente, vulneraciones de los artículos 3 y 5, dimanantes de la aplicación de las políticas de segregación racial y *apartheid* y de las políticas que regulan la vida de los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado, respectivamente.

[1] Véase https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=PSE&Lang=ES.

[2] El demandante también remite al artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

[3] Véase la observación general núm. 24 (1994) del Comité de Derechos Humanos, relativa a las cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto.

10. Además de las contravenciones a que se hace referencia en la comunicación, Israel, como Potencia ocupante, ha cometido y sigue cometiendo otras violaciones de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho consuetudinario y ha incumplido varias resoluciones del Consejo de Seguridad. Por tanto, debe proporcionar una *restitutio in integrum* de conformidad con las normas sobre la responsabilidad del Estado, que incluya el reasentamiento en Israel de todos los nacionales israelíes a los que ha trasladado ilegalmente al Territorio Palestino Ocupado desde 1967.

2. *Ratione loci*

11. En la comunicación, el demandante se refiere a las violaciones cometidas en el Territorio Palestino Ocupado. Sin embargo, se reserva el derecho de presentar otra comunicación sobre las violaciones cometidas contra las personas de origen étnico palestino que viven en "Israel propiamente dicho". No cabe plantear la cuestión de la legitimación, puesto que las víctimas de las violaciones son nacionales del Estado de Palestina, por lo que el Estado de Palestina es el Estado lesionado, de conformidad con el artículo 42 de los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

12. La comunicación presentada por el demandante se refiere a las violaciones cometidas por Israel en el Territorio Palestino Ocupado. En este contexto, Israel está obligado por la Convención, que se aplica de forma extraterritorial, como ha confirmado el Comité[4]. El Estado demandado tiene la obligación de cumplir las disposiciones de la Convención con respecto al Territorio Palestino Ocupado. En sus observaciones finales sobre los informes periódicos 14º a 16º de Israel, el Comité manifestó su profunda preocupación ante la posición adoptada por el Estado parte según la cual la Convención no se aplicaba a todos los territorios bajo el control efectivo del Estado parte, que no solo incluían el propio Israel sino también la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, la Franja de Gaza y el Golán sirio ocupado. El Comité reiteró que esa posición no se ajustaba a la letra y el espíritu de la Convención ni al derecho internacional, como habían confirmado también la Corte Internacional de Justicia y otros órganos internacionales[5]. El demandante señala que el Comité considera que Israel está obligado a respetar la Convención en el Territorio Palestino Ocupado[6].

13. El demandante afirma además que la aplicación extraterritorial de la Convención también ha sido confirmada por la Corte Internacional de Justicia.

3. *Ratione temporis*

14. Puesto que el Estado demandado pasó a ser parte contratante en la Convención en 1979, el Comité debe examinar todas las violaciones que se hayan producido desde entonces. En los artículos 11 a 13 de la Convención no se dispone que el mecanismo establecido en ellos solo pueda utilizarse para las violaciones de la Convención que se hayan producido después de su ratificación por el Estado parte que decida invocar esas disposiciones. La Convención enuncia obligaciones *erga omnes*, y aceptar que un Estado parte solo puede denunciar las violaciones cometidas por otro Estado parte después de que el primero haya pasado a ser parte contratante atentaría contra esas obligaciones.

15. A este respecto, la Comisión Europea de Derechos Humanos reconoció en su jurisprudencia que Austria podía presentar una denuncia interestatal en relación con las presuntas violaciones del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) presuntamente cometidas antes de su adhesión al Convenio[7].

[4] Véanse CERD/C/ISR/CO/14-16, CERD/C/ISR/CO/13 y CERD/C/304/Add.45. Véase también A/46/18, párr. 258.

[5] CERD/C/ISR/CO/14-16, párr. 10.

[6] *Ibid*. Véase también CERD/C/ISR/CO/13, párr. 32.

[7] Comisión Europea de Derechos Humanos, *Austria v. Italy*, demanda núm. 788/60, decisión sobre la admisibilidad, 11 de enero de 1961 (frecuentemente denominado "asunto Pfunders"). Véase también *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, fallo, *I.C.J. Reports 2015*, pág. 3, párr. 119.

4. ***Ratione personae***

16. La Convención es aplicable a los ciudadanos palestinos, y el trato discriminatorio que se les ha infligido encaja con varios de los elementos enunciados en el artículo 1 de la Convención, a saber, la distinción, la exclusión, la restricción o la preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico.

17. La excepción prevista en el artículo 1, párrafo 2, según la cual la Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la Convención entre ciudadanos y no ciudadanos, no es aplicable a la situación de Palestina. Esta disposición no se concibió para excluir de manera general las prácticas discriminatorias que constituyen el fundamento de las reclamaciones sustentadas en otras disposiciones de la Convención, como las del artículo 5. En el párrafo 3 de su recomendación general núm. 30 (2004), sobre la discriminación contra los no ciudadanos, el Comité afirma que, aunque algunos de los derechos enunciados en el artículo 5 pueden limitarse a los ciudadanos, los Estados partes se obligan a garantizar la igualdad entre los ciudadanos y no ciudadanos en el disfrute de los derechos enunciados en dicho artículo en la medida reconocida en el derecho internacional[8]. El artículo 1, párrafo 2, de la Convención se introdujo para conceder ciertos privilegios a los ciudadanos de un Estado, como el derecho de voto[9].

18. Además, el artículo 1, párrafo 2, de la Convención no permite el establecimiento de un sistema que distinga entre ciudadanos y no ciudadanos, como ha hecho el demandado en el Territorio Palestino Ocupado. El artículo 1, párrafo 3, de la Convención, que prohíbe la discriminación contra cualquier nacionalidad en particular, respalda esta alegación.

19. En el caso del Territorio Palestino Ocupado, los palestinos no se sometieron a la jurisdicción del demandado, pero se encuentran bajo su control efectivo. Por tanto, el demandado no puede contravenir la doctrina *venire contra factum proprium*.

C. Competencia de la competencia

20. De conformidad con el derecho internacional, el Comité puede decidir todas las cuestiones relacionadas con su propia competencia, en particular las relativas a la admisibilidad, como la cuestión de la condición del Estado de Palestina como parte contratante en la Convención. Dado que es parte en la Convención desde 2014, el Estado de Palestina puede presentar una comunicación interestatal.

D. Falta de efectividad de los recursos internos

21. Con arreglo al artículo 11, párrafo 3, de la Convención, el Comité conocerá de una comunicación interestatal cuando se haya cerciorado de que se han interpuesto y agotado todos los recursos de jurisdicción interna, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos, y no se aplicará esta regla cuando la substanciación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente. El demandante indica que el Comité ha interpretado la última frase de esta disposición en el sentido de que excluye los recursos inútiles o no efectivos. Por consiguiente, cuando un Estado afirma que otro Estado incumple sus obligaciones internacionales y los recursos internos existentes no son efectivos, no es necesario que el demandante demuestre que esos recursos internos han sido interpuestos por particulares. Las violaciones cometidas por el demandado en el Territorio Palestino Ocupado han sido consideradas legales por el Tribunal Supremo de Israel (también actuando en calidad de Tribunal Superior de Justicia), por ejemplo en el caso del régimen urbanístico discriminatorio[10], o constituyen una práctica general sustentada en la política nacional del demandado.

[8] Véase también el párrafo 4 de la recomendación general.

[9] Recomendación general núm. 30, párr. 3.

[10] Tribunal Superior de Justicia, *Deirat-Rafaiya Village Council et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 5667/11, sentencia, 9 de junio de 2015.

22. Puesto que el demandado considera que la Convención no es aplicable en el Territorio Palestino Ocupado, no puede alegar que las víctimas de discriminación racial palestinas están obligadas a agotar los recursos internos.

E. Obligación de cooperar

23. De conformidad con el objeto y el propósito del procedimiento de denuncia interestatal, el demandado tiene la obligación de cooperar con el Comité y con toda comisión especial de conciliación que se pueda designar. Pasar a ser parte en un tratado de derechos humanos entraña no solo la obligación de cumplirlo, sino también la de cooperar de buena fe con el órgano que supervisa su aplicación[11]. Por tanto, el Estado demandado está obligado a facilitar al Comité toda la información necesaria en relación con las presuntas violaciones. Si el Estado demandado no coopera con el Comité o entorpece los esfuerzos de este o de la comisión especial de conciliación por cumplir sus respectivos mandatos, estará cometiendo con ello una violación de la Convención.

24. A diferencia del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la Convención no contiene ninguna disposición relativa a las situaciones de no comparecencia de un Estado, de lo que se desprende que todos los Estados partes tienen la obligación jurídica de participar en todas las etapas del procedimiento de denuncia interestatal. Cuando un tratado prevé un procedimiento obligatorio de solución de controversias (como el establecido en los artículos 11 a 13 de la Convención) y una parte no comparece ante el órgano competente, esa parte debilita su propia posición, dificulta los esfuerzos de la otra parte por hacer valer sus derechos e intereses y entorpece la labor del tribunal internacional. En cuanto a los Estados que han aceptado someterse a la solución de controversias, en general, la no comparecencia es contraria al objeto y el propósito del sistema. El Estado que no comparece sigue siendo parte en el procedimiento y está obligado por la decisión que se adopte[12].

25. Dado que la presente comunicación interestatal es una de las primeras que se han presentado a los órganos de tratados, no existe jurisprudencia en la materia. Si se aplican las normas de interpretación de los tratados establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, puede determinarse que la no comparecencia de un Estado parte ante el Comité podría socavar la razón de ser del artículo 11, párrafo 1, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Esto se ve confirmado por el artículo 70 del reglamento del Comité. El artículo 11, párrafo 5, de la Convención apunta en la misma dirección, dado que si un Estado parte decidiera no enviar un representante, ello no obstaría para que el Comité examinara el asunto y continuara con el procedimiento. Del artículo 12, párrafo 1 b), se desprende también que la Convención no prevé que una de las partes pueda impedir la continuación del procedimiento, dado que, incluso si los Estados partes no llegan a un acuerdo sobre la composición de la comisión especial de conciliación, el Comité puede nombrar a los miembros de la comisión por mayoría de dos tercios. En el artículo 12, párrafo 7, de la Convención se establece, además, que las Naciones Unidas podrán pagar a los expertos de la comisión, incluso antes de que los Estados partes en la disputa sufraguen dichos costos. Esto confirma que la incomparecencia de un Estado no puede detener el procedimiento.

26. El Estado demandado tiene la obligación de no adoptar ninguna medida que pueda agravar la controversia. En particular, tiene prohibido seguir vulnerando los derechos de los palestinos mediante la construcción de nuevos asentamientos en la Ribera Occidental, dado que esto volvería no pertinente cualquier conclusión del Comité o dificultaría aún más la obligación de proporcionar una *restitutio in integrum* que incumbe al demandado.

[11] *Kovalev y otros c. Belarús* (CCPR/C/106/D/2120/2011), párr. 9.2.

[12] Tribunal Internacional del Derecho del Mar, *The Artic Sunrise Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation)*, causa núm. 22, medidas provisionales, providencia de 22 de noviembre de 2013, voto particular conjunto de los magistrados Rüdiger Wolfrum y Elsa Kelly, párrs. 5 y 6.

F. Contextualización

27. El demandante sostiene que el demandado está imponiendo políticas y prácticas discriminatorias, destinadas a desplazar a los palestinos y a sustituirlos por israelíes. Entre el comienzo de la ocupación y 2013, se establecieron unos 250 asentamientos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental[13]. En la actualidad, viven en el Territorio Palestino Ocupado entre 700.000 y 800.000 colonos israelíes. Además, el demandado discrimina a los palestinos, en particular con la construcción del muro de anexión y mediante, entre otras cosas, la confiscación de grandes extensiones de tierras palestinas bajo pretextos ilícitos, los desalojos forzosos, la destrucción de viviendas y estructuras palestinas y la utilización de los recursos naturales. Estas políticas han sido condenadas en repetidas ocasiones por el Consejo de Seguridad, por la Asamblea General y por el Consejo de Derechos Humanos.

28. La diferencia de trato entre palestinos e israelíes establecida por el Estado demandado en el Territorio Palestino Ocupado se ajusta a la definición de discriminación racial enunciada en el artículo 1 de la Convención[14]. Las violaciones cometidas por el demandado en Gaza también se ajustan a la definición de discriminación racial, dado que esta incluye las formas de restricción y exclusión[15].

29. Como ha confirmado la Corte Internacional de Justicia al señalar que los tratados de derechos humanos se aplican incluso en situaciones de conflicto armado[16], la ocupación del Territorio Palestino Ocupado no excluye la aplicación de dichos tratados, incluida la Convención.

II. Transmisión de la comunicación

30. El 4 de mayo de 2018, el Comité transmitió la comunicación a Israel. De conformidad con el artículo 11, párrafo 1, de la Convención, se invitó a Israel a que presentara explicaciones o declaraciones por escrito en un plazo de tres meses (hasta el 7 de agosto de 2018).

III. Respuesta del Estado demandado

31. El 30 de abril de 2018, el Estado demandado presentó una respuesta, en la que afirma que, dada la oposición de Israel a la adhesión de Palestina a la Convención, el Comité carece de jurisdicción para examinar la comunicación. En respuestas adicionales, el demandado sostiene que la comunicación es inadmisible porque el demandante no es parte en la Convención y no existen relaciones convencionales entre el Estado demandante y el Estado demandado.

A. Jurisdicción del Comité

32. El demandado considera que la transmisión de la comunicación en nombre del Comité es una formalidad prevista en el artículo 69 del reglamento y no entraña determinación alguna sobre la admisibilidad o la validez de la comunicación.

33. El demandado depositó una notificación oficial en poder del Secretario General en la que se opuso a la pretendida adhesión de Palestina y afirmó que no consideraba que el Estado

[13] A/HRC/22/63, párr. 28. El número de nuevas construcciones iniciadas en los asentamientos aumentó un 26 % entre 2014 y 2015. (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Fragmented Lives: Humanitarian Overview 2015* (2016), pág. 18).

[14] CERD/C/ISR/CO/13, párrs. 32 y 35.

[15] CERD/C/ISR/CO/14-16, párr. 26.

[16] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párrs. 105 y ss.; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, medidas provisionales, providencia de 15 de octubre de 2008, *I.C.J. Reports 2008*, pág. 353, párr. 112.

de Palestina fuera parte en la Convención y que la solicitud de adhesión carecía de efecto en las relaciones convencionales que mantenía Israel en el marco de la Convención[17]. En consonancia con el derecho internacional de los tratados y la práctica consolidada de los Estados, el Secretario General cumple una función técnica, y corresponde a los Estados hacer su propia determinación con respecto a los efectos jurídicos de cualquier instrumento de adhesión[18].

34. Está bien establecido en el derecho convencional y en la práctica de los Estados que no es necesario que existan relaciones convencionales entre todas las partes en un tratado multilateral. Los artículos 20, párrafo 4 b), y 76, párrafo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados contemplan concretamente esas situaciones. Las relaciones convencionales pueden quedar excluidas cuando un Estado parte ha formulado una objeción al establecimiento de relaciones convencionales con una entidad a la que no reconoce (o ha impugnado de otro modo la validez del instrumento de adhesión de una entidad no reconocida). La capacidad de una objeción para excluir legalmente la aplicación de un tratado entre el Estado autor de la objeción y una entidad no reconocida se basa, entre otras cosas, en la norma jurídica fundamental de que un Estado solo está obligado por un tratado en la medida en que ha aceptado obligarse[19]. Esta afirmación se ve respaldada por el historial de las negociaciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el uso generalizado de esas objeciones en la práctica de los Estados y el reconocimiento de sus efectos jurídicos por la Comisión de Derecho Internacional. El artículo 76, párrafo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados contempla las situaciones en las que un tratado no ha entrado en vigor entre algunas de las partes y se incluyó en referencia a las obligaciones que incumben al depositario cuando no existen relaciones convencionales precisamente “por razones concernientes, por ejemplo, al problema del reconocimiento”[20]. La aplicación del tratado entre un Estado autor de una objeción y la entidad no reconocida puede excluirse legalmente invocando el uso generalizado de esas objeciones en la práctica de los Estados[21].

35. La objeción del Estado demandado a la pretendida adhesión de Palestina a la Convención y su aclaración de que no existen relaciones convencionales entre Israel y la entidad palestina se ajustan al derecho y la práctica estándares y aceptados y excluyen la aplicación del tratado entre el demandante y el demandado.

36. En la correspondencia intercambiada entre el Representante Permanente de Israel ante las Naciones Unidas y la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas se confirman el depósito y la distribución de la comunicación en la que el demando impugnó la validez del instrumento de adhesión de Palestina a la Convención y se observa que el efecto jurídico que se buscaba con esa comunicación era excluir la aplicación de todas las disposiciones de la Convención entre las dos entidades. Se confirma asimismo que la recepción y distribución por el Secretario General, en su calidad de depositario, de un instrumento, una notificación o una comunicación relativos a la Convención no constituyen una determinación sobre la existencia de relaciones convencionales bilaterales en el marco de la Convención entre el Estado o la entidad de que emana ese instrumento, notificación o comunicación y los otros

[17] Véase la notificación del depositario núm. 293 (2014). Las notificaciones del depositario pueden consultarse en https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_en.

[18] Véase www.un.org/unispal/document/auto-insert-205168/.

[19] Véase *The Case of the S.S. “Lotus” (France v. Turkey)*, fallo núm. 9, 7 de septiembre de 1927, *P.C.I.J. Reports 1928*, serie A; y Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press, 2007).

[20] *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, primer período de sesiones* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.68.V.7), pág. 534.

[21] Véanse, por ejemplo, la comunicación oficial presentada por Bahrein en relación con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (notificación del depositario núm. 102, 1990); la comunicación oficial presentada por el Canadá en relación con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías (notificación del depositario núm. 363, 2018); y la comunicación oficial presentada por Argelia en relación con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (notificación del depositario núm. 251, 1988).

Estados o entidades interesados[22]. La comunicación oficial del no reconocimiento de la adhesión de Palestina a la Convención y la inexistencia de relaciones convencionales entre Israel y Palestina excluye la aplicación de todas las disposiciones de la Convención, incluido el artículo 11.

37. El mecanismo previsto en los artículos 11 a 13 de la Convención ofrece un medio por el cual un "Estado parte" en el tratado puede presentar a otro "Estado parte" denuncias acerca del incumplimiento de la Convención por este último. Dados los términos utilizados, los procedimientos mencionados, en particular el recurso a la negociación y la conciliación, y las referencias a una "solución amistosa de la controversia" y a las "partes en la controversia", esas disposiciones no pueden aplicarse cuando no hay reconocimiento o relaciones convencionales establecidas entre ambos "Estados partes".

38. El procedimiento previsto en el artículo 11 se describe expresamente como un procedimiento destinado a resolver controversias entre Estados partes[23].

39. El demandante, al llamar a la comunicación "denuncia interestatal", y al hablar de un demandante y un demandado, admite que el recurso al artículo 11 de la Convención se basa en la existencia de relaciones convencionales entre los dos Estados interesados.

40. La inexistencia de relaciones convencionales entre Israel y la entidad palestina no se distingue en sus efectos jurídicos de una reserva al artículo 11, ya que ambas excluyen la aplicabilidad del artículo 11 en las relaciones entre Israel y la entidad palestina.

41. Permitir el recurso manifiestamente politizado al artículo 11 obligaría a un Estado parte a aplicar las disposiciones de la Convención con respecto a una entidad a la que no reconoce y respecto de la cual no considera que tenga relaciones u obligaciones convencionales. Esto resultaría problemático, ya que el mecanismo del artículo 11 nunca se ha activado antes y su aplicación en circunstancias tan controvertidas y sin tener en cuenta la inadmisibilidad de la comunicación solo serviría para debilitar su legitimidad y la de la Convención en su conjunto.

B. Admisibilidad

42. El demandado sostiene que, dado que la comunicación es inadmisible, debe concluirse que el mecanismo de denuncia interestatal no puede aplicarse en este caso.

C. Mecanismos alternativos para examinar las denuncias palestinas

43. El demandado afirma que está dispuesto a entablar un diálogo directo de buena fe con la Autoridad Palestina sobre las cuestiones planteadas en la comunicación palestina en el marco de los mecanismos bilaterales existentes.

44. Esas denuncias pueden ser sometidas a los tribunales y se dispone de numerosos recursos internos. Sin perjuicio de la inadmisibilidad de la comunicación o de su posición en relación con el fondo del caso, el demandado indica que rechaza categóricamente la alegación infundada y generalista de Palestina sobre la falta de efectividad de los recursos internos[24].

[22] Carta de fecha 13 de julio de 2018 dirigida por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas al Representante Permanente de Israel ante las Naciones Unidas en Nueva York.

[23] *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, medidas provisionales, providencia de 15 de octubre de 2008, *I.C.J. Reports 2008*, pág. 353; y *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, medidas provisionales, providencia de 23 de julio de 2018, *I.C.J. Reports 2018*, pág. 406.

[24] Véanse, por ejemplo, Tribunal Superior de Justicia, *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, sentencia, 29 de diciembre de 2009; *El-Arah et al. v. Central Commander of the Israeli Army and another*, HCJ 2775/11; Tribunal Supremo, *Anonymous v. State of Israel*, CHR 8823/07, decisión, 11 de febrero de 2010; y *Adalah Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel et al. v. Israel Defence Forces Central Commander*, HCJ 3799/02, sentencia, 6 de octubre de 2005.

45. El Estado demandado presenta con regularidad informes exhaustivos al Comité. Está dispuesto a tratar directamente las denuncias formuladas en la comunicación cuando, según lo programado, vuelva a comparecer ante el Comité.

IV. Observaciones del demandante sobre las alegaciones del demandado

46. En sus observaciones de 30 de agosto de 2018, remitidas en respuesta a las alegaciones del Estado demandado, el demandante señala que, a su juicio, el demandado está tratando de evitar el debate sobre el fondo de la denuncia esgrimiendo motivos puramente formales. Este enfoque es contrario a la posición del Comité sobre la aplicación extraterritorial de la Convención[25].

47. En cuanto a la disposición del demandado a entablar un diálogo, de manera bilateral o cuando presente su informe periódico, el demandante indica que la negativa del demandado a aceptar la aplicación extraterritorial de la Convención demuestra que no se puede confiar en que respete las obligaciones de presentación de informes dimanantes de la Convención. El demandado nunca ha cumplido esas obligaciones con respecto al Territorio Palestino Ocupado. Además, nunca ha mostrado voluntad alguna de debatir la cuestión de la discriminación sistemática que sufren los palestinos en el Territorio Palestino Ocupado, ya que ello conduciría al desmantelamiento de los asentamientos israelíes establecidos en dicho territorio.

A. Transmisión de la comunicación al demandado

48. El demandante considera que, al transmitir la comunicación al demandado, el Comité decidió que tenía competencia para examinarla y que existían relaciones convencionales entre el Estado de Palestina y el Estado de Israel. Esto se ve confirmado por el artículo 69 del reglamento del Comité, en el que el Comité indica que, cuando un Estado parte presente una comunicación con arreglo al artículo 11, párrafo 1, de la Convención, el Comité "examinará" el asunto en sesión privada y lo "transmitirá luego" al Estado parte interesado. El demandante considera que el verbo "examinará" entraña que el Comité ya ha evaluado la comunicación y ha concluido que la Convención es aplicable entre los Estados interesados.

49. La transmisión de la comunicación al demandado confirma que el Comité ya ha determinado que el demandante puede presentar una comunicación contra el demandado.

B. Aplicabilidad de la Convención

50. El demandante indica que los Estados no tienen derecho a excluir unilateralmente las relaciones convencionales bilaterales en los sistemas de tratados multilaterales. El argumento del demandado de que, con arreglo al derecho internacional consuetudinario, en todos los tratados multilaterales cada parte contratante puede excluir unilateralmente las relaciones convencionales con cualquier otra parte contratante es erróneo, ya que no está respaldado por la práctica de los Estados ni por la *opinio iuris*. La práctica de los Estados mencionada por el demandado es poco habitual y no cumple los criterios necesarios para que se considere una norma de derecho consuetudinario. Por ejemplo, de todas las partes contratantes en la Convención, solo tres se han opuesto a la adhesión del Estado de Palestina. Los aproximadamente 40 Estados partes que no han reconocido al Estado de Palestina como Estado no se han opuesto a que este pase a ser parte en la Convención, y este patrón se repite en casi todos los tratados multilaterales a los que se ha adherido el demandante. Esto contradice el argumento del demandado: si este estuviera en lo cierto, cabría esperar que la

[25] Véanse CERD/C/SR.1250, 1251 y 1272. Véase también, en relación con la aplicabilidad extraterritorial de los tratados de derechos humanos, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párr. 106.

mayoría, si no la totalidad, de los Estados que aún no han reconocido como Estado al Estado de Palestina se opusieran a la adhesión del demandante a los tratados.

51. En relación con el Convenio sobre la Eliminación del Requisito de la Legalización de Documentos Públicos Extranjeros (Convenio sobre la Apostilla), el demandante indica que el artículo 12 de ese tratado permite a los Estados excluir las relaciones bilaterales entre Estados partes. Esa disposición no respalda la afirmación de que, en virtud del derecho internacional consuetudinario, en el contexto de un tratado multilateral existe un derecho a excluir unilateralmente determinadas relaciones convencionales bilaterales. Al contrario, el hecho de que los Estados partes considerasen necesario incluir una disposición específica en el Convenio confirma que el derecho consuetudinario no prevé ese derecho. Teniendo en cuenta que otras entidades cuya condición de Estado es objeto de debate, como Kosovo, no son miembros de organismos especializados y ni siquiera han sido reconocidas por las Naciones Unidas como Estados observadores, esos ejemplos no pueden tomarse como base para probar la existencia de una norma de derecho consuetudinario sobre la exclusión de las relaciones convencionales bilaterales.

52. En relación con la *opinio iuris*, el demandado ha señalado en ocasiones anteriores que objeciones como la formulada contra la ratificación de la Convención por el demandante son de carácter manifiestamente político[26]. Dado que el demandado ha rechazado en otras ocasiones que esas declaraciones constituyan una *opinio iuris*, no puede afirmar que contribuyan a la creación o la confirmación de una norma de derecho consuetudinario.

53. En cuanto a la referencia que hace el demandado a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el demandante indica que Israel no es parte contratante en esa convención y que, por tanto, las relaciones convencionales entre ellos no se rigen por ella. El artículo 76, párrafo 2, de esa convención trata exclusivamente de la función del depositario que, como señaló el demandado, es puramente técnica y formal. Por tanto, es cuestionable que la mencionada referencia implícita en el artículo 76, párrafo 2, a la inexistencia de ciertas relaciones convencionales pueda tener efectos sobre el establecimiento de relaciones convencionales entre dos o más partes contratantes en un tratado multilateral determinado. La referencia al "hecho de que un tratado no haya entrado en vigor entre algunas de las partes" que figura en el artículo 76, párrafo 2, puede explicarse como una mera remisión al artículo 20, párrafo 4 b), de la misma convención, al que se refirió el propio demandado, que prevé la no aplicabilidad de un tratado únicamente en un supuesto específico relacionado con las reservas. La interpretación del artículo 76, párrafo 2, que hace el Estado demandado es contraria a la idea subyacente al artículo 81 de la misma Convención, que abre el tratado a la firma de cualquier Estado miembro de alguno de los organismos especializados de las Naciones Unidas[27]. Por tanto, la interpretación correcta es que el artículo 76, párrafo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados remite al caso específico previsto en el artículo 20, párrafo 4 b), de la misma convención en relación con las reservas.

C. Exclusión unilateral de las relaciones convencionales bilaterales con respecto a otro Estado parte

54. El demandante indica que el demandado no niega que haya pasado válidamente a ser parte en la Convención, ya que fundamenta sus alegaciones en la validez y pertinencia de su objeción a la adhesión del demandante a la Convención. El demandante reitera que su calidad de miembro de la UNESCO, un organismo especializado de las Naciones Unidas, le confiere derecho a pasar a ser parte contratante en la Convención y que puede entablar relaciones convencionales con todas las demás partes contratantes. El demandante admite que el

[26] Objeción formulada por Israel el 25 de junio de 1990 respecto de la declaración de Bahrein dirigida a limitar el efecto bilateral de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio entre Bahrein e Israel. Véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=_en#21.

[27] La posibilidad de pasar a ser parte contratante en un tratado que contenga esta fórmula depende de una decisión que "corresponde a la Asamblea [General] o al órgano competente de otra organización de composición mundial". *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1962*, vol. II (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 62.V.5), pág. 195.

derecho internacional no establece la obligación de reconocer a otros Estados. Por tanto, un Estado parte en un tratado multilateral puede declarar que, cuando una entidad a la que no reconoce como Estado pasa a ser parte contratante en tal tratado, la inclusión en el conjunto de miembros no equivale al reconocimiento del Estado adherente. Sin embargo, esto no impide el establecimiento de relaciones convencionales entre ellos.

55. El demandante afirma que la Convención, como tratado de derechos humanos, tiene carácter *erga omnes*, lo que excluye la posibilidad de que un Estado parte rechace unilateralmente las relaciones convencionales bilaterales con respecto a otro. Lo mismo ocurre con la prohibición de la discriminación racial, como ha confirmado la Corte Internacional de Justicia[28]. Por consiguiente, la obligación de no violar la Convención en detrimento de la población del Territorio Palestino Ocupado se impone al demandado en sus relaciones con todas las demás partes contratantes, en particular, aunque no exclusivamente, con el demandante. El hecho de presentar al Comité una comunicación interestatal hace que se active el procedimiento previsto en los artículos 11 a 13 de la Convención y permite al Comité examinar la cuestión, pero también tiene por objeto hacer valer los derechos de todas las partes contratantes.

56. El demandante indica que este es el razonamiento que siguió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que Austria podía presentar una denuncia interestatal contra Italia por las presuntas violaciones que esta había cometido antes de su propia adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal consideró que, pese a no existir una relación convencional entre ambos países cuando se produjeron los hechos, Austria podía presentar denuncias contra Italia[29].

57. Además, el demandante sostiene que la Convención prohíbe las objeciones que inhiban el funcionamiento del mecanismo de denuncia interestatal. El demandado acepta que su objeción debe tratarse como se trataría una reserva relativa al procedimiento de denuncia interestatal previsto en los artículos 11 a 13 de la Convención[30]. Ahora bien, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20, párrafo 2, de la Convención, no puede admitirse una reserva que tenga por objeto impedir que el Comité y la comisión especial de conciliación examinen una comunicación interestatal. Lo mismo debe aplicarse a las objeciones, como la formulada por el demandado, porque su propósito es dejar sin efecto las garantías sustantivas de la Convención entre los dos Estados. A este mismo respecto, el demandante remite a la respuesta de Israel a la objeción formulada por Bahrein contra su adhesión a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en la que Israel indicó que la objeción de Bahrein era incompatible con el propósito y los objetivos de la Convención y no podía afectar en modo alguno a ninguna de las obligaciones que eran vinculantes para Bahrein[31].

D. Garantías protegidas por la Convención

58. El demandante sostiene que, con sus acciones, el demandado, la Potencia ocupante en el Territorio Palestino Ocupado, le impide cumplir efectivamente las obligaciones dimanantes de la Convención. Por tanto, la única manera eficaz de tratar de garantizar el respeto de la Convención en su territorio, en vista de que Israel ha emitido una reserva al artículo 22, es presentar una comunicación interestatal con arreglo al artículo 11. Por otro lado, la "objeción" formulada por el demandado contra la adhesión de Palestina a la Convención es un intento por su parte de evitar que se le exijan responsabilidades por las violaciones cometidas, como requiere el mecanismo previsto en la Convención. En la misma

[28] *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, fallo, *I.C.J. Reports 1970*, pág. 3, párrs. 33 y 34.

[29] *Austria v. Italy*, demanda núm. 788/60, decisión, 11 de enero de 1961, en particular págs. 13 y ss.

[30] Respuesta remitida por Israel el 3 de agosto de 2018, en la que este señala que la inexistencia de relaciones convencionales entre Israel y la entidad palestina no se distingue en sus efectos jurídicos de una reserva al artículo 11, ya que ambas excluyen la aplicabilidad del mecanismo del artículo 11 en las relaciones entre Israel y la entidad palestina.

[31] Véase https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4#EndDec.

línea, el demandado niega toda forma de aplicabilidad extraterritorial de la Convención en el Territorio Palestino Ocupado. Esta posición no puede admitirse si, como corresponde, la Convención se concibe como un instrumento que ofrece garantías efectivas y reales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *Loizidou c. Turquía*, reconoció que el Convenio Europeo de Derechos Humanos era un tratado de garantía colectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales y que el objeto y la finalidad del Convenio, como instrumento de protección de la persona, exigían que sus disposiciones se interpretasen y aplicasen de manera que sus salvaguardias fueran prácticas y efectivas[32]. Del mismo modo, el Comité también debe velar por que los derechos consagrados en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial sean efectivos y reales, teniendo en cuenta que las violaciones de la Convención, en particular las del artículo 3, constituyen violaciones del *ius cogens*.

E. Principio de buena fe

59. El principio de buena fe al que se hace referencia en el artículo 2, párrafo 2, de la Carta de las Naciones Unidas desempeña un papel fundamental en la interpretación de las obligaciones dimanantes de los tratados. Así lo confirma la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en cuyo artículo 26 se indica que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. En el artículo 31, párrafo 1, de la misma convención se establece que un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. Esto ha sido confirmado por la Corte Internacional de Justicia, que ha señalado que el principio de buena fe es uno de los principios básicos que rigen la creación y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su fuente[33].

60. El demandante afirma que la declaración formulada por el demandado en respuesta a su adhesión a la Convención, según la cual el demandante no cumple los criterios de la condición de Estado y, por tanto, el demandado no lo reconoce como tal, se hizo de mala fe y no debe tenerse en cuenta. El demandante invoca en apoyo de esta alegación seria las acciones llevadas a cabo por el demandado con respecto a él. El verdadero motivo por el que el demandado no reconoce la condición de Estado del demandante es el hecho de que está decidido a anexionarse, *de iure* o *de facto*, una parte importante del territorio palestino y no desea verse obstaculizado por el reconocimiento de Palestina como Estado. Los siguientes hechos confirman esta afirmación: a) en 1980 el demandado se anexionó ilegalmente Jerusalén Oriental, una anexión que el Consejo de Seguridad consideró una vulneración del derecho internacional[34]; b) el demandado se ha anexionado *de facto* alrededor del 10 % de las tierras palestinas de la Ribera Occidental mediante la construcción de un muro que incorpora a Israel alrededor del 80 % de los asentamientos israelíes[35]; c) los representantes del demandado han expresado su intención de anexionar a Israel la zona C[36], ampliar la jurisdicción israelí a los asentamientos establecidos más allá del muro de la Ribera Occidental y construir nuevos asentamientos en esa zona. En la Ley Básica de Israel como Estado Nación del Pueblo Judío, aprobada en 2018, se dispone que "el Estado considera que la construcción de asentamientos judíos es un valor nacional y adoptará medidas para alentar y promover su establecimiento y consolidación".

61. El demandante estima además que cumple los requisitos de la condición de Estado, ya que ha sido reconocido como tal por 138 Estados, por la Asamblea General y por otras

[32] *Loizidou v. Turkey* (excepciones preliminares), demanda núm. 15318/89, fallo, 23 de marzo de 1995, párrs. 70 y 72.

[33] *Nuclear Tests (Australia v. France)*, fallo, *I.C.J. Reports 1974*, pág. 253, párr. 46; y *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, fallo, *I.C.J. Reports 2010*, pág. 14, párr. 145.

[34] Resolución 478 (1980) del Consejo de Seguridad.

[35] El demandante remite a Yuval Yoaz, "Justice Minister: West Bank Fence is Israel's Future Border", *Haaretz*, 1 de diciembre de 2005, y Tribunal Superior de Justicia, *Head of the Azzun Municipal Council et al. v. Government of Israel et al.*, HCJ 2733/05, fallo, 15 de junio de 2006.

[36] La zona C es la zona que se encuentra bajo pleno control administrativo y de seguridad israelí, según se establece en el Acuerdo Provisional Israelo-Palestino sobre la Ribera Occidental y la Franja de Gaza.

instituciones internacionales que solo admiten como miembros a los Estados. Tales actos de reconocimiento y admisión confirman que Palestina reúne las condiciones para ser considerada un Estado con arreglo a la doctrina constitutiva del reconocimiento. El hecho de encontrarse bajo ocupación militar le impide ejercer algunas de las facultades de los Estados, de la misma manera que países como Bélgica y los Países Bajos no pudieron ejercer todas las facultades inherentes a la condición de Estado durante la Segunda Guerra Mundial, lo que no afectó a su condición de tales.

62. Por último, el demandante indica que se referirá a la cuestión del agotamiento de los recursos internos en una etapa posterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 3, de la Convención, si el Comité lo considera necesario. Los tribunales israelíes nunca se han pronunciado sobre el sistema de discriminación racial establecido en el Territorio Palestino Ocupado. En particular, el Tribunal Supremo de Israel nunca ha examinado el carácter ilegal que, con arreglo al derecho internacional, revisten los asentamientos israelíes construidos en el Territorio Palestino Ocupado, los cuales constituyen el elemento central del sistema de discriminación racial establecido por Israel en el territorio de Palestina.

V. Observaciones adicionales del demandado

63. En unas observaciones transmitidas el 23 de septiembre de 2018, el demandado reitera que no existen relaciones convencionales entre él y el demandante. La admisibilidad de la comunicación es una cuestión preliminar que debe resolver el Comité. Es necesario distinguir entre la cuestión preliminar de la admisibilidad (o inadmisibilidad) de la comunicación y otras cuestiones relacionadas con la admisibilidad, como las relativas a las medidas adoptadas por las partes para resolver la situación y al agotamiento de los recursos internos. El demandado también indica que la transmisión de su respuesta de 3 de agosto de 2018 al demandante se entiende sin perjuicio de la inexistencia de relaciones convencionales entre las partes y de la cuestión de la admisibilidad legal de la comunicación.

64. La situación de las otras dos comunicaciones interestatales presentadas al Comité *(Qatar c. la Arabia Saudita* y *Qatar c. los Emiratos Árabes Unidos)* en lo relativo al procedimiento difiere fundamentalmente de la del presente caso, ya que aquí no puede activarse el mecanismo previsto en el artículo 11.

65. El 23 de octubre de 2018, tras reiterar su posición con respecto a la existencia de una cuestión preliminar sobre la inadmisibilidad, el demandado informó al Comité de que presentaría una respuesta a las observaciones remitidas por el demandante el 30 de agosto de 2018.

VI. Remisión del asunto al Comité

66. El 7 de noviembre de 2018, el demandante sometió nuevamente el asunto al Comité, de conformidad con el artículo 11, párrafo 2, de la Convención. Indica que, desde la presentación de la comunicación, el demandado ha aumentado e intensificado la aplicación de sus políticas discriminatorias, en particular mediante la aprobación de la Ley Básica de Israel como Estado Nación del Pueblo Judío. El demandante también indica que el asunto no se ha resuelto a satisfacción de ambas partes, ni mediante negociaciones bilaterales ni mediante ningún otro procedimiento adecuado. Reitera sus argumentos sobre el efecto de la transmisión de la comunicación y señala que la carga de la prueba respecto del agotamiento de los recursos internos recae en el demandado.

VII. Decisión del Comité de 14 de diciembre de 2018

67. El 14 de diciembre de 2018, el Comité, tras considerar las alegaciones formuladas por ambas partes hasta la fecha, y teniendo en cuenta la nueva remisión del asunto notificada por el demandante con arreglo al artículo 11, párrafo 2, de la Convención, decidió: a) pedir a Israel que indicara al Comité si deseaba facilitar información pertinente sobre cuestiones

relativas a la jurisdicción del Comité o a la admisibilidad de la comunicación, en particular sobre el agotamiento de los recursos internos; b) transmitir inmediatamente toda respuesta recibida a todos los miembros del Comité y al demandante y conceder a este la oportunidad de presentar sus observaciones al respecto; c) dar al Estado de Israel la oportunidad de responder a las observaciones que pudiera formular el demandante según lo previsto en el inciso b) anterior, sin plantear nuevos asuntos; d) invitar a ambos Estados partes a nombrar a sendos representantes para participar en las actuaciones del Comité, sin derecho de voto, mientras se estuviese examinando el asunto, y a informar a la Presidencia del Comité de ese nombramiento a más tardar el 1 de marzo de 2019; e) examinar en su 98º período de sesiones cualquier cuestión preliminar que se plantease; y f) invitar a los representantes designados a exponer en ese período de sesiones las opiniones de los Estados partes interesados, concediendo a cada uno un máximo de 45 minutos para su exposición y 15 minutos para responder a la de la otra parte.

VIII. Comentarios del Estado demandado sobre la decisión del Comité de 14 de diciembre de 2018

68. El 14 de enero de 2019, Israel presentó comentarios en respuesta a la decisión del Comité de 14 de diciembre de 2018. Reitera que la comunicación es inadmisible y que el mecanismo previsto en el artículo 11 de la Convención no puede activarse debido a la inexistencia manifiesta de relaciones convencionales entre Israel y la entidad palestina. El demandado aduce además que, tanto en virtud del derecho como de conformidad con el reglamento del Comité, la jurisdicción del Comité es una cuestión preliminar o previa que este debe resolver antes de que se active el artículo 11. En cambio, la cuestión de la admisibilidad tiene que ver con los requisitos que han de cumplirse, una vez se haya determinado que el Comité tiene jurisdicción para ocuparse del asunto, a fin de proceder al examen del fondo. Dada la inexistencia de relaciones convencionales entre Israel y la entidad palestina en el marco de la Convención, el Comité carece de jurisdicción para ocuparse de la presente comunicación y este asunto debe resolverse antes de que se active el artículo 11 de la Convención y se examinen las cuestiones relativas a la admisibilidad.

69. Los comentarios se presentan sin perjuicio de la posición del demandado de que no reconoce como Estado a la entidad palestina y de que no mantiene ninguna relación convencional con ella en el marco de la Convención.

70. La transmisión de la comunicación al Estado de Israel fue una mera formalidad y no entrañó un examen en cuanto al fondo. El Comité todavía no ha adoptado ninguna decisión sobre la validez de la comunicación.

A. Comentarios sobre la alegación del demandante de que los argumentos sobre la jurisdicción son puramente formalistas

71. El demandado sostiene que toda institución que desee mantener su legitimidad y funcionar de manera independiente e imparcial debe tomarse en serio la cuestión de la jurisdicción. Toda institución que sobrepase los límites de la autoridad que se le ha conferido y que acepte examinar cuestiones sustantivas sin una evaluación bien fundada de su competencia para hacerlo socava la validez de sus propias decisiones y daña su reputación y su integridad. Si el Comité determina que tiene jurisdicción para examinar la comunicación, pese a que Israel ha excluido expresamente la aplicación de la Convención entre él y la entidad palestina, estará pasando por alto un principio establecido y de aplicación generalizada del derecho convencional, lo que posiblemente tendrá consecuencias más allá del contexto palestino-israelí. El demandado observa que la cuestión de los efectos jurídicos de las objeciones a las relaciones convencionales probablemente se planteará también en relación con la demanda presentada por el demandante ante la Corte Internacional de Justicia el 28 de septiembre de 2018[37]. En el contexto de esa demanda, el demandante no ha tenido

[37] *Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. United States of America)*, providencia de 15 de noviembre de 2018, *I.C.J. Reports 2018*, pág. 708.

en cuenta los problemas asociados a la determinación de la competencia de la Corte, en particular la inexistencia de relaciones convencionales entre los Estados Unidos de América y la entidad palestina en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y su Protocolo Facultativo. Esto es pertinente para las actuaciones del Comité, ya que demuestra que la cuestión de las objeciones a las relaciones convencionales es de carácter fundamental y pone de manifiesto una estrategia palestina habitual consistente en desestimar los requisitos relativos a la jurisdicción por considerarlos irrelevantes. El demandado recuerda que la Corte Internacional de Justicia rechazó la solicitud del demandante de que las cuestiones de la competencia y la admisibilidad se examinasen a la vez que el fondo de la demanda y señaló que debía resolverse primero la cuestión de la competencia.

72. El demandado afirma que tiene muy en cuenta las disposiciones de la Convención y reitera que para que se pueda activar el mecanismo del artículo 11 se requiere el reconocimiento y la existencia de relaciones convencionales entre ambas partes. No era la intención de los redactores de la Convención, ni la de las partes en ella, permitir que el Comité pasara por alto las condiciones relativas a la jurisdicción y autorizara a las partes a recurrir al artículo 11 de manera politizada, con el fin de obligar a un Estado soberano a entablar un diálogo con una entidad a la que no reconoce y respecto de la cual ha aclarado expresamente que no mantiene ninguna relación convencional. El demandado afirma que lo que alega no es que no deban examinarse las cuestiones sustantivas relacionadas con la aplicación de la Convención, sino que el marco del artículo 11 de la Convención no es el foro adecuado para ello.

B. Comentarios sobre la alegación del demandante de que el derecho de los tratados no reconoce las objeciones a las relaciones convencionales en el sistema de tratados multilaterales

73. El demandado sostiene que el demandante, al alegar que el derecho de los tratados no reconoce las objeciones a las relaciones convencionales en el sistema de tratados multilaterales, está tergiversando el argumento de Israel, pues está afirmando que, según este, el derecho internacional consuetudinario prevé la posibilidad de que en cualquier tratado multilateral todas y cada una de las partes contratantes puedan excluir unilateralmente las relaciones convencionales con cualquier otra parte contratante. El demandado no está formulando afirmaciones de carácter general, sino que se refiere únicamente a la cuestión que se plantea en el presente caso, a saber, la validez de las objeciones a las relaciones convencionales entre un Estado parte y una entidad no reconocida por ese Estado.

74. Además, el consentimiento es la base de las obligaciones convencionales, por lo que cada parte solo está obligada en la medida en que ha aceptado obligarse[38]. Por tanto, un Estado no pasa a mantener una relación convencional que ha rechazado expresamente, y con respecto a una entidad a la que no reconoce, por el mero hecho de que dicha entidad se haya adherido o haya pretendido adherirse a un tratado multilateral en el que es parte el Estado que no la reconoce. La validez de las objeciones a las relaciones convencionales está reconocida desde hace mucho tiempo en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y la práctica de un gran número de Estados confirma ese reconocimiento[39]. Según la Comisión de Derecho Internacional, una declaración de exclusión de este tipo pretende claramente tener (y tiene) efectos jurídicos en la aplicación del tratado, que queda totalmente excluida, pero solamente en las relaciones entre el Estado que hace la declaración y la entidad no reconocida[40]. Si estuviera prohibido oponerse a las relaciones convencionales, probablemente los Estados se mostrarían muy reticentes a adherirse a las convenciones multilaterales, ya que ello podría dar lugar al reconocimiento de entidades a las que no reconocen y al establecimiento de relaciones convencionales con ellas.

[38] *S.S. "Lotus" (France v. Turkey)*, pág. 18.

[39] Véase el párr. 34 anterior.

[40] Comentario sobre la directriz 1.5.1 de la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados, párr. 5. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2011*, vol. II, tercera parte (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.16.V.4), pág. 75.

75. Según el demandado, el demandante hace una interpretación errónea del derecho que rige la adhesión a los tratados multilaterales. Plantea un argumento carente de sustento cuando afirma que el hecho de que solo unos pocos Estados hayan rechazado formalmente el establecimiento de relaciones convencionales con la entidad palestina en virtud de la Convención demuestra no solo que los Estados que no reconocen a la entidad palestina no pueden oponerse a las relaciones convencionales, sino también que esos Estados deben necesariamente considerar válida la adhesión de la entidad palestina y pasan a mantener una relación convencional con ella. En este caso particular, un Estado parte ha depositado válidamente en poder del depositario una notificación oficial relativa a la exclusión de las relaciones convencionales con una entidad que no reconoce.

76. La alegación del demandante sobre la presunta existencia de relaciones convencionales entre él y los Estados que no lo reconocen pero que han optado por no presentar una objeción formal ante el depositario no está fundamentada, ya que no se respalda en ninguna norma que obligue a los Estados que no reconocen a una entidad a oponerse a la pretendida adhesión de esta o que establezca que no oponerse equivale a reconocer a la entidad y confirmar la existencia de relaciones convencionales. En estos casos, la adhesión de la entidad no reconocida no da lugar por sí sola al establecimiento de relaciones convencionales.

77. La distribución de un instrumento de adhesión por el depositario de una convención es una formalidad técnica o administrativa que no entraña determinación alguna sobre la validez o los efectos jurídicos del instrumento. La correspondencia mantenida entre la Misión Permanente del demandado ante las Naciones Unidas en Nueva York y la Oficina de Asuntos Jurídicos en relación con la pretendida adhesión de Palestina a la Convención contradice el argumento del demandante de que la simple presentación y distribución de un instrumento da lugar al establecimiento de relaciones convencionales. Es razonable que un Estado parte que claramente no reconoce a una entidad considere que no mantiene relaciones convencionales con ella, incluso si no ha presentado una comunicación oficial para notificarlo al depositario. Aunque algunos Estados deciden indicar expresamente que no mantienen una relación convencional con una entidad, no existe la obligación de hacerlo, y el no reconocimiento debería bastar por sí solo para excluir las relaciones convencionales en esos casos.

78. El demandado sostiene además que: a) al alegar que no se permiten las objeciones a las relaciones convencionales se está obviando la práctica generalizada de los Estados de formular objeciones al establecimiento de relaciones convencionales bilaterales en el marco de numerosos tratados multilaterales, incluida la Convención[41]; b) las alegaciones planteadas por el demandante en relación con el Convenio sobre la Apostilla se refieren a las objeciones a las relaciones convencionales que se han formulado en el marco de dicho convenio, tanto en relación con el artículo 12 como sin ninguna referencia a este, es decir, sobre la base más general del no reconocimiento; c) como se aclara en la guía publicada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en relación con la adhesión al Convenio sobre la Apostilla y su aplicación, el artículo 12 del Convenio prevé la posibilidad de excluir las relaciones convencionales sobre la base de la falta de competencia nacional en materia de autenticación de documentos públicos. El objetivo de esta disposición era introducir un motivo específico de oposición a las relaciones convencionales relacionado con el objeto del Convenio, y no definir la práctica general en materia de exclusión de las relaciones convencionales entre un Estado parte y una entidad no reconocida.

79. El demandado ha admitido que no existe ninguna norma jurídica relativa a las objeciones a las relaciones convencionales. Las objeciones de “carácter político” a las que se refirió eran las comunicaciones presentadas por Estados árabes que señalaban que su adhesión a un tratado en el que era parte Israel no debía considerarse un reconocimiento de Israel. Esas declaraciones son políticas, ya que la mera adhesión a una convención no constituye un acto jurídico de reconocimiento de los demás Estados partes en ella. En cuanto a la negación por un determinado Estado árabe de la existencia de relaciones convencionales con Israel en el marco de un convenio multilateral, en una comunicación presentada al

[41] El demandado proporciona una lista de dichas objeciones en la respuesta remitidas al Comité el 3 de agosto de 2018.

depositario, Israel indicó que en esos casos aplicaría el principio de reciprocidad. Con ello, el demandado ha demostrado su aceptación de los efectos jurídicos de comunicaciones de esa índole respecto de la exclusión de las relaciones convencionales.

80. Al alegar que el demandado no es parte en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por tanto, no puede invocar sus disposiciones, el demandante no tiene en cuenta que esa convención goza de reconocimiento general como guía autorizada sobre el actual derecho de los tratados y la práctica seguida en la materia y que se considera que muchas de sus disposiciones reflejan el derecho internacional consuetudinario. El artículo 76, párrafo 2, de esa convención muestra de forma clara que la alegación del demandante de que la pertenencia a una convención multilateral crea necesariamente relaciones convencionales bilaterales entre las partes es infundada. El demandante no se pronunció sobre la alegación del demandado de que el artículo 76, párrafo 2, contemplaba la inexistencia de relaciones convencionales "por razones concernientes, por ejemplo, al problema del reconocimiento". El artículo 81 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, conocido como la "fórmula de Viena", no guarda relación alguna con el principio consolidado de que un Estado puede oponerse al establecimiento de relaciones convencionales con una entidad a la que no reconoce.

C. Comentarios sobre la alegación del demandante de que la Convención excluye específicamente la posibilidad de oponerse al establecimiento de relaciones convencionales

81. Remitiéndose a la práctica de los Estados[42], el demandado rechaza el argumento de que, incluso si los Estados pueden generalmente excluir las relaciones convencionales bilaterales en el marco de un convenio multilateral, no pueden hacerlo con respecto a la Convención. Refuta el argumento de que las objeciones a las relaciones convencionales no son posibles en el caso de los tratados multilaterales abiertos a la adhesión sobre la base de la fórmula de Viena, así como la alegación de que la entidad palestina debe ser considerada Estado parte en la Convención en virtud de su condición de miembro de la UNESCO. A este respecto, el demandado considera que: a) abundan las objeciones al establecimiento de relaciones convencionales en el marco de convenciones abiertas a la adhesión sobre la base de la fórmula de Viena; b) como ha confirmado el Secretario General, la determinación de la validez y el efecto jurídicos de un instrumento de adhesión incumbe a cada Estado parte y no está vinculada a la distribución del instrumento de adhesión por el depositario; c) las alegaciones de que Kosovo no es miembro de ningún organismo especializado y de que las objeciones al establecimiento de relaciones convencionales con él no guardan ninguna relación con la situación de la entidad palestina son erróneas, ya que Kosovo ha sido miembro de pleno derecho de un mayor número de organismos especializados que la entidad palestina durante casi diez años[43]; d) la fórmula de Viena se refiere a la adhesión y no a las relaciones convencionales. Esta fórmula puede permitir el establecimiento de relaciones convencionales entre una entidad que se adhiere a un tratado y los Estados partes que reconocen su adhesión como válida, pero no obliga a un Estado parte a mantener relaciones convencionales con una entidad a la que no reconoce cuando ha rechazado oficialmente esas relaciones.

82. En respuesta al argumento de que la Convención, dado su carácter *erga omnes*, excluye la posibilidad de rechazar las relaciones convencionales, el demandado sostiene que esa afirmación se ve desmentida por la práctica de los Estados de formular objeciones a las relaciones convencionales en el marco de esta y otras convenciones de derechos humanos. Incluso si las obligaciones dimanantes de la Convención se consideran obligaciones *erga omnes*, esto no significa que se pueda activar el mecanismo interestatal establecido en el artículo 11 para resolver controversias relacionadas con el incumplimiento de la Convención cuando no existen relaciones convencionales, dado que ese mecanismo se rige

[42] Respuesta remitida al Comité por Israel el 3 de agosto de 2018, anexo III, titulado "Lista no exhaustiva de comunicaciones oficiales por las que se impugna la validez de un instrumento de adhesión o se establece de otro modo la inexistencia de relaciones convencionales entre un Estado parte y una entidad no reconocida".

[43] Kosovo es miembro del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

por el derecho de los tratados[44]. El demandado sostiene que, en una ocasión anterior, el Comité concluyó que, en el marco de la Convención, los Estados partes podían formular objeciones a las relaciones convencionales; que la aplicación del artículo 11 requería la existencia de relaciones convencionales; y que, en los casos en que un Estado parte había formulado objeciones a las relaciones convencionales, no se podía activar el mecanismo previsto en el artículo 11[45].

83. En cuanto al argumento de que las objeciones a las relaciones convencionales no se permiten en el marco de la Convención, ya que inhibirían el funcionamiento del mecanismo de denuncia interestatal, el demandado indica que en su respuesta de 3 de agosto de 2018 queda claro que no estaba alegando que las objeciones y las reservas fueran equivalentes. Su efecto jurídico es similar, ya que ambas excluyen la aplicabilidad del mecanismo previsto en el artículo 11 en las relaciones entre Israel y la entidad palestina. La objeción del demandado al establecimiento de relaciones convencionales entre él y la entidad palestina no inhibe el funcionamiento del mecanismo de denuncia interestatal, simplemente remite a una situación en que no está previsto que se aplique ese mecanismo. No se trata de un intento de modificar o desmontar el mecanismo previsto en el artículo 11, que requiere la existencia de relaciones convencionales y no es aplicable si no existen tales relaciones.

84. Respecto del argumento de que no pueden admitirse las reservas dirigidas a impedir que el Comité analice una comunicación interestatal, el demandado sostiene que el demandante no tiene en cuenta la distinción entre las obligaciones que, en el marco de la Convención, son vinculantes para un Estado parte y la aplicabilidad de un mecanismo específico de denuncia interestatal que requiere la existencia de relaciones convencionales.

D. Comentarios sobre la alegación del demandante de que Israel no puede negarse a reconocer la condición de Estado de Palestina o la adhesión de Palestina a la Convención

85. El demandante considera que cumple los criterios para el reconocimiento de la condición de Estado, pero no es así. Esta alegación es contraria a la posición de muchos Estados y en la comunidad internacional se considera sumamente problemática y controvertida. Al analizar los antecedentes jurídicos se constata que en la comunidad internacional se hace referencia de manera generalizada y sistemática al reconocimiento de la condición de Estado a Palestina como una aspiración futura, no como realidad jurídica actual[46]. El demandante tergiversa la resolución 67/19 de la Asamblea General, por la que la Asamblea concedió a Palestina la condición de Estado observador no miembro en las Naciones Unidas, al equiparar dicha concesión con un reconocimiento legal de la condición de Estado, cuando solo se trataba de una mejora de orden procedimental de la situación de la representación palestina en las Naciones Unidas[47]. Esta posición que el demandado mantiene desde hace mucho tiempo se basa en el hecho de que la entidad palestina no cumple los criterios establecidos en el derecho internacional para gozar de la condición de Estado, así como en la obligación que incumbe a la entidad palestina, en virtud de los acuerdos israelo-

[44] El demandado sostiene que, aunque los tratados de derechos humanos tienen por lo general un carácter distintivo, no constituyen "regímenes autónomos" desvinculados del derecho general de los tratados y de la responsabilidad de los Estados.

[45] A/36/18, párrs. 169 a 173.

[46] Véase, por ejemplo, el mensaje emitido por el Secretario General con motivo del Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino, de fecha 29 de noviembre de 2017, en el que el Secretario General señaló que, aunque todavía no existía un Estado independiente de Palestina junto a Israel, la solución biestatal era el único medio de establecer una paz duradera. Véanse también otras declaraciones en las que se apoya la futura creación de un Estado de Palestina, como el discurso pronunciado por el presidente de China, Xi Jinping, el 21 de enero de 2016 en la sede de la Liga de los Estados Árabes, en El Cairo; la declaración emitida por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia el 6 de abril de 2017, "Foreign Ministry statement regarding Palestinian-Israeli settlement"; y el comunicado de prensa publicado por la oficina del Rey Abdullah II de Jordania el 8 de agosto de 2018, "King meets with Palestinian President".

[47] El demandado remite a declaraciones de Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza, según las cuales la decisión no tenía el efecto de reconocer un Estado palestino.

palestinos vigentes, de determinar la condición definitiva de la Ribera Occidental y Gaza a través de negociaciones bilaterales. Por tanto, Israel y otros Estados que no reconocen como Estado a la entidad palestina tienen todo el derecho a denegar ese reconocimiento y a oponerse al establecimiento de relaciones convencionales con dicha entidad en el marco de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

86. En respuesta al argumento sobre la presunta "mala fe", el demandado sostiene que no se están teniendo en cuenta los principios establecidos del derecho de los tratados y su aplicación en el contexto de la Convención. El demandante no menciona que las sucesivas rondas de negociaciones israelo-palestinas han fracasado por la actitud palestina de rechazo sistemático y la reiterada desestimación de las ofertas relativas a la condición de Estado. El demandado afirma que no está pidiendo al Comité que se pronuncie desde un punto de vista político, pero sí espera que no consienta un abuso de sus mecanismos dando crédito a un relato palestino basado en motivaciones políticas. Lo que debe determinar el Comité es si tiene jurisdicción para conocer de la presente comunicación.

87. El demandado considera insólito que el demandante se proponga formular una denuncia contra él en el marco de la Convención, e incluso lo acuse de "mala fe" en este contexto, cuando "su propio racismo y sus propias prácticas discriminatorias contra los judíos y los israelíes son tan endémicos y extremos". Las expresiones de antisemitismo y la glorificación del asesinato de judíos y ciudadanos israelíes son frecuentes en las instituciones educativas, culturales y religiosas palestinas, así como en los medios de comunicación palestinos[48].

E. Comentarios sobre la alegación del demandante de que las cuestiones planteadas en la comunicación no pueden examinarse en otros foros

88. El demandado afirma que existen foros alternativos y más apropiados para examinar las alegaciones del demandante y que las alegaciones planteadas en la comunicación pueden examinarse en el contexto de las comparecencias del demandante ante el Comité. Las recomendaciones del Comité se toman muy en serio, incluso cuando se refieren al Territorio Palestino Ocupado, y han tenido algunos efectos sobre el terreno[49]. Las denuncias formuladas en la comunicación pueden someterse a los tribunales israelíes[50]. Debe afianzarse el diálogo directo entre Israel y la Autoridad Palestina en el marco de los mecanismos bilaterales existentes y de conformidad con el principio de buena fe.

---

[48] El demandado cita, entre otros ejemplos, la demonización de los judíos en las publicaciones educativas de Fatah.

[49] Por ejemplo, se ha mejorado el trato dispensado a los menores palestinos en la Ribera Occidental mediante la creación de un tribunal militar de menores y el establecimiento de disposiciones especiales en materia de prescripción para los menores. Véase Ministerio de Justicia de Israel, "Re: Palestinian Minors in Military Juvenile Justice System june 2018" (13 de junio de 2018). Puede consultarse en https://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/InternationalLaw/MainDocs1/PalestinianMinors2018.pdf.

[50] Se pueden presentar peticiones al Tribunal Supremo, demandas civiles ante los tribunales civiles y los tribunales de asuntos administrativos y denuncias a la policía y al Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios.