

LA PRÁCTICA DE ESPAÑA SOBRE LA CUESTIÓN PALESTINA

SPAIN'S PRACTICE ON THE PALESTINIAN QUESTION

Teresa FAJARDO DEL CASTILLO*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA POSICIÓN DE ESPAÑA EN EL CASO DE LA OPINIÓN CONSULTIVA PRESENTADA POR LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DERIVADAS DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE ISRAEL EN EL TERRITORIO PALESTINO OCUPADO, INCLUIDA JERUSALÉN ORIENTAL. 3. SOBRE LA INTERVENCIÓN DE ESPAÑA EN EL CASO SUDÁFRICA V. ISRAEL. 4. EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA. 5. SOBRE LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS EN ORIENTE PRÓXIMO.

1. INTRODUCCIÓN

En esta crónica de la práctica que ha desarrollado España sobre la cuestión palestina en el último año es necesario destacar tres contribuciones esenciales que están conectadas entre sí y conforman una política jurídica exterior caracterizada por su defensa del respeto de las obligaciones de *ius cogens* y *erga omnes* por parte de los Estados y las organizaciones internacionales. La primera es su contribución a la Opinión Consultiva solicitada a la Corte Internacional de Justicia por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluido Jerusalén Oriental; la segunda es su intervención en el asunto relativo a la Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio en la Franja de Gaza (Sudáfrica v. Israel)¹ y, la tercera es su reconocimiento como estado de Palestina tras la adopción de la Resolución ES-10/23 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) de 10 de Mayo de 2024².

2. LA POSICIÓN DE ESPAÑA EN EL CASO DE LA OPINIÓN CONSULTIVA PRESENTADA POR LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DERIVADAS DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE ISRAEL EN EL TERRITORIO PALESTINO OCUPADO, INCLUIDA JERUSALÉN ORIENTAL

En el proceso de adopción de la Resolución 77/247 de 9 de enero de 2023 por la que la AGNU solicitó una opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio pales-

* Profesora titular de la Universidad de Granada, fajardo@ugr.es. Esta crónica se cerró el 1 de noviembre de 2024.

¹ Disponible en <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240628-int-01-00-en.pdf>

² Resolución ES-10/23 sobre la Admisión de nuevos Miembros en las Naciones Unidas, disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/134/50/pdf/n2413450.pdf>

tino ocupado, incluido Jerusalén Oriental³, España se abstuvo. Sin embargo, el 21 de julio de 2023, España presentó una declaración escrita en respuesta a la invitación cursada por la Corte a todos los Estados, en la que justificaba que su abstención inicial era “coherente con el entendimiento —que subyace en la política exterior española desde la Conferencia de Madrid de 1991— de que la materialización de la solución de los dos Estados y su sostenibilidad es una cuestión política que sólo puede ser el resultado de un proceso negociado entre las partes en el marco de las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”⁴. En consecuencia, España no consideraba entonces que la judicialización del conflicto pudiera ser una vía para su solución, y la presentación de su declaración escrita constituía la forma con la que mostrar “su compromiso con el papel central de la Corte Internacional de Justicia para garantizar un orden internacional basado en normas”⁵. En particular, España invocaba la Carta de las Naciones Unidas, el Derecho internacional humanitario, el Derecho internacional de los derechos humanos, las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General y la jurisprudencia de la Corte en la Opinión Consultiva sobre el Muro de 9 de julio de 2004, para ofrecer una respuesta a las preguntas planteadas:

- a) ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de que Israel continúe violando el derecho del pueblo palestino a la libre determinación, de sus prolongados actos de ocupación, asentamiento y aneación del territorio palestino ocupado desde 1967, incluidas las medidas destinadas a alterar la composición demográfica, el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén, y de la aprobación por Israel de legislación y medidas discriminatorias conexas?
- b) ¿Cómo afectan las políticas y prácticas de Israel (...) al estatuto jurídico de la ocupación y qué consecuencias jurídicas se derivan de ese estatuto para todos los Estados y para las Naciones Unidas?

2.1. La Declaración escrita de 21 de Julio de 2023

En su declaración escrita de 21 de julio de 2023, España ofrece sus argumentos en “*un contexto de ocupación prolongada cuando han cesado las*

³ Resolución 77/247, Prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, aprobada por la Asamblea General el 30 de diciembre de 2022, A/RES/77/247, de 9 de enero de 2023.

⁴ Véase el apartado 1.2 de su declaración escrita, disponible en <https://www.icj-cij.org/node/203788>

⁵ España afirma en el apartado 1.3 de su declaración escrita que “se unió a otros Estados Miembros de las Naciones Unidas en una Declaración publicada el 16 de enero de 2023 en la que confirma su “apoyo inquebrantable a la Corte Internacional de Justicia y al Derecho Internacional como piedra angular de nuestro orden internacional”, así como el «compromiso de España con el multilateralismo”. Además, España rechazó “las medidas punitivas israelíes en respuesta a una solicitud de opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, y más ampliamente en respuesta a una resolución de la Asamblea General”.

hostilidades”, lo que determina su aproximación al Derecho internacional humanitario, para afirmar como punto de partida que

“El derecho de los conflictos armados establece un equilibrio entre las exigencias humanitarias y las necesidades militares atendiendo a los principios de necesidad, proporcionalidad y humanidad. Por lo tanto, todas las medidas relacionadas deben ser razonables en términos de intensidad, duración y escala. En el contexto de una ocupación, el derecho internacional humanitario garantiza la coherencia entre los objetivos humanitarios y las necesidades de seguridad del ocupante y reduce el riesgo de deterioro de las relaciones entre la Potencia ocupante y la ocupada. Cualquier examen de la necesidad y la proporcionalidad en circunstancias de ocupación prolongada cuando han cesado las hostilidades debe ser más riguroso, ya que la imposición de restricciones a los derechos fundamentales de las personas protegidas se rige por condiciones más estrictas”⁶.

Es en este contexto de *ocupación prolongada en la que han cesado las hostilidades*, en el que la posición de España se alineó inicialmente con la posición defendida por la UE a lo largo de numerosas declaraciones que habían conformado hasta entonces una política europea sobre la cuestión palestina, a partir de la cual, España ofreció una respuesta concordante a las preguntas planteadas en la solicitud de Opinión Consultiva de la Resolución 77/247⁷.

Así, *respecto al derecho de autodeterminación y la solución de los dos Estados*, inicialmente, España se adhirió a la posición de la UE manifestada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en la Declaración de Berlín de 1999 sobre «el derecho permanente e incondicional de Palestina a la autodeterminación, incluida la opción de un Estado». La UE había defendido durante décadas la solución de los dos Estados como elemento central de su Política Exterior y de Seguridad Común en el Proceso de Paz en Oriente Próximo. En el marco del Consejo de Asociación UE-Israel, además, la UE había afirmado que “está unida en su compromiso de lograr una solución de dos Estados, basada en los parámetros establecidos en las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea, que permitan al Estado de Israel convivir en paz, seguridad y reconocimiento mutuo con un Estado de Palestina independiente, democrático, contiguo, soberano y viable, con Jerusalén como futura capital de ambos Estados”⁸. Sin

⁶ Véase las observaciones generales, apartado 2.1. de la Declaración escrita.

⁷ Así, en el apartado 3.2 se afirma que “The position of Spain regarding the elements included in the questions presented to the Court has long been anchored in EU policy—which Spain has contributed to shape—and particularly, inter alia, the Berlin Declaration from 24-25 March 1999; Council Conclusions on the Middle East Peace Process from July 2014, Council Conclusions on the Middle East Peace Process from November 2014, Council conclusions on the Middle East Peace Process from July 2015, Council conclusions on the Middle East Peace Process from January 2016 and, more recently, in the Statement of the European Union with the European Union’s position for the Association Council’s 12th meeting from 3 October 2022 as well as the Joint Statement of the EU and its Member States from 8 March 2023. These positions have been mirrored by Spain’s own national statements and as a Member of the West Bank Protection Consortium”.

⁸ Ibidem.

embargo, como se analizará en la cuarta sección, tras los atentados terroristas de Hamás del 7 de octubre de 2023, la posición de los Estados miembros de la UE se dividirá al respecto, lo que ha quedado reflejado en sus votos en el Consejo de Ministros y en las instancias internacionales.

Respecto a *la Política de anexión y asentamientos*, España sostuvo que la UE y sus Estados miembros habían rechazado reiteradamente la expansión de los asentamientos israelíes en los territorios palestinos ocupados y, en particular, todas las medidas recientes tendentes a una expansión acelerada de los mismos, y los habían considerado contrarios al Derecho Internacional, y un obstáculo para la paz y para la materialización de la solución de dos Estados. España, como reiterará posteriormente en su declaración oral, le señalará a la Corte que en la Resolución 465 (1980) y, en particular, en la Resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad (RCS, en adelante), éste “reafirma que el establecimiento por Israel de asentamientos en el territorio palestino ocupado desde 1967, incluida Jerusalén Oriental, carece de validez jurídica y constituye una violación flagrante en virtud del Derecho internacional y un obstáculo importante para el logro de la solución de dos Estados y una paz justa, duradera y global”⁹. Además, España reitera los apartados de esta RCS 2334 (2016), en particular,

2. (...) su exigencia de que Israel ponga fin de inmediato y por completo a todas las actividades de asentamiento en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y que respete plenamente todas sus obligaciones jurídicas a ese respecto;

3. Subraya que no reconocerá ningún cambio a las líneas del 4 de junio de 1967, incluso en lo que respecta a Jerusalén, que no sean los acordados por las partes mediante negociaciones (...).

Respecto a *la continuada ocupación israelí*, España junto a la UE “parten de la firme convicción de que la ocupación es una solución temporal que debe preservar la viabilidad de un futuro Estado palestino hasta que el proceso de negociación aporte una solución definitiva al conflicto. En este sentido, el 3 de octubre de 2022, con ocasión de la 12ª reunión del Consejo de Asociación UE-Israel, la UE declaró que: “12. (...) La UE está gravemente preocupada por el hecho de que la ocupación del territorio palestino que comenzó en 1967 continúe hasta el día de hoy”.

Respecto a las *Medidas destinadas a alterar la composición demográfica, el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén*, la posición de España es la que manifestó la UE el 3 de octubre de 2022, en el Consejo de Asociación UE-Israel, cuando declaró que: “(...) La UE y sus Estados miembros seguirán respetando el consenso internacional sobre Jerusalén plasmado en las Reso-

⁹ Disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/463/94/pdf/n1646394.pdf>

luciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hasta que se resuelva el estatuto definitivo de Jerusalén”¹⁰.

A modo de respuesta final a las preguntas de la Opinión consultiva, en su declaración escrita, España afirmó, en primer lugar, que

“cree firmemente en la necesidad de materializar la solución de los dos Estados a través de un proceso negociado ya que es la única respuesta a las legítimas aspiraciones nacionales de palestinos e israelíes. El resultado de este proceso debe ser un Estado de Israel y un Estado de Palestina que convivan en paz, seguridad y reconocimiento mutuo, con Jerusalén como futura capital de ambos Estados, de acuerdo con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”¹¹.

En segundo lugar, España afirmó que “la ocupación israelí de los territorios palestinos está sujeta al Derecho Internacional, que debe respetar plenamente, en particular, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Cualquier práctica que conduzca a la anexión *de facto* de los territorios palestinos ocupados haría ilegal dicha ocupación”¹².

2.2. La Declaración oral de 26 de Febrero de 2024

En su declaración oral, España se refiere ya a un estado de ocupación beligerante, en la que el marco normativo aplicable prevé excepciones a las limitaciones previstas para la potencia ocupante, sobre cuya aplicación España propondrá a la Corte una respuesta y una interpretación a la luz del Derecho internacional humanitario y del régimen relativo a la responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos tal y como se recoge en el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de 2001. España también señala que la Corte ha de clarificar y profundizar en las obligaciones que se identificaron en la Opinión Consultiva sobre el Muro de 2004 y que 20 años después siguen sin ser respetadas por Israel. Por ello, es necesario distinguir en la declaración oral dos bloques de cuestiones. El primero comprende “el análisis de la competencia de la CIJ y, el examen del Derecho internacional aplicable al caso, afirmando que Israel está vinculado por este derecho”¹³ y, el segundo bloque abordar “la responsabilidad internacional de los Estados en

¹⁰ España también reproduce el punto 18 de esta Declaración en la que “la UE recuerda la importancia específica de los Santos Lugares y hace un enérgico llamamiento para que se mantenga el statu quo establecido en 1967 para el Monte del Templo/Haram al-Sharif, en consonancia con acuerdos anteriores y con respecto al papel especial de Jordania. Subrayando la necesidad de respetar el statu quo también para los Santos Lugares cristianos, que están sometidos a una presión cada vez mayor, la UE reitera la importancia de mantener la coexistencia pacífica de las tres religiones monoteístas y de sus practicantes”.

¹¹ Apartado 8.1 de la Declaración escrita.

¹² Apartado 8.2 de la Declaración escrita.

¹³ Véase el apartado 4 de la Declaración oral, cuya transcripción puede consultarse en <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240226-ora-02-00-bi.pdf>

caso de violación grave de las normas internacionales que protegen los intereses básicos de la comunidad internacional en su conjunto”¹⁴.

Respecto al primero, España afirma que la jurisdicción de la CIJ para emitir una Opinión Consultiva, no puede verse obstaculizada por el hecho de que Israel no haya aceptado su jurisdicción contenciosa y que el objeto que persigue la Asamblea General con su solicitud no es otro que obtener la asistencia de la Corte “para el correcto ejercicio de sus funciones y responsabilidades”¹⁵.

En cuanto a los principios y normas del Derecho internacional aplicables por la Corte, y partiendo que tanto Israel y Palestina están obligados a respetarlos, España invoca los principios recogidos en la Carta de prohibición del uso de la fuerza y de la adquisición territorial ilegal y el principio de autodeterminación, y, en particular, el corolario previsto en la Resolución 2625 (XXV), que afirma que «Ninguna adquisición territorial resultante de la amenaza o del uso de la fuerza será reconocida como legal». Tras hacer una sumaria presentación de la Opinión Consultiva de 2004, España señalará que la ocupación y las políticas de asentamientos de Israel son ilegales porque violan no sólo las normas consuetudinarias y la Cuarta Convención de Ginebra, sino también el derecho de autodeterminación y los derechos humanos de los habitantes de los territorios palestinos ocupados¹⁶. En lo que respecta a los derechos humanos, España destacará que Israel ha violado los convenios en materia de derechos humanos de los que es parte, porque como ha señalado la Corte, estos no dejan de ser aplicables en tiempos de conflicto armado en los territorios palestinos ocupados bajo la jurisdicción territorial de Israel como potencia ocupante. En concreto, España señalará las diversas violaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Convenio

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ El derecho de la ocupación militar, codificado en el Reglamento de La Haya de 1907 y completado luego por el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional I de 1977, constituye el corolario jurídico de dos periodos en los que el derecho de la ocupación militar se concibió e interpretó, primero, para proteger la soberanía y los intereses del gobierno derrocado, y más tarde, para contemplar la protección de su población. La Carta de las Naciones Unidas reforzó las funciones del derecho de la ocupación militar impidiendo la adquisición de derechos territoriales mediante el uso de la fuerza y reconoció el papel creciente de los derechos humanos, haciendo del Cuarto Convenio de Ginebra una «norma de civilización». Tras la Segunda Guerra Mundial, una nueva tipología de ocupaciones puso a prueba los principales elementos del régimen jurídico de la ocupación, cuando las ocupaciones prolongadas cruzaron los límites previstos para los poderes de los ocupantes, no solo menoscabando el principio conservacionista que protegía la soberanía sino también el principio de autodeterminación de los pueblos sometidos. Cuando la ocupación enfrenta una resistencia que la caracteriza entonces como beligerante, la potencia ocupante debe seguir preservando los derechos de la población ocupada, si bien el alcance de su protección puede limitarse desde la perspectiva de su seguridad. Es su seguridad la que Israel defiende para justificar su ataque a la población de Gaza, pero su violación constante de los principios básicos del Derecho internacional humanitario, convencional y consuetudinario, en especial, del principio de distinción y del principio de proporcionalidad han llevado a que España adopte posiciones al respecto. Véase con carácter general Teresa Fajardo, “Military Occupation”, *Oxford Bibliographies*, OUP, 2013.

sobre los Derechos del Niño llevadas a cabo por Israel contra la población palestina. De igual modo, España destacará la violación por parte de Israel de normas básicas del Derecho internacional humanitario, con el status de normas imperativas de Derecho internacional general, así como las consecuencias jurídicas que se derivan de dicho status. Así España considera que el Reglamento de la Haya del que no es parte Israel, le es aplicable a título de norma consuetudinaria, junto con la Cuarta Convención de Ginebra, de la que sí lo es. España considera además que ni el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ni el estado de necesidad, tienen relevancia alguna en este caso para excluir la ilicitud de acciones como la transferencia de población o la destrucción de la propiedad.

En cuanto a cuáles son las consecuencias que se derivan “del incumplimiento reiterado, permanente y agravado de normas fundamentales del derecho internacional”, que es la cuestión planteada por la AGNU, España considera que la respuesta se encuentra en los Artículos 40 y 41 del Proyecto de 2001 sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Así, una violación grave de una obligación establecida para la protección de los intereses de la comunidad internacional obliga a su responsable “a que ponga fin al acto ilícito, ofrezca, en su caso, garantías y seguridades de no repetición, y repare el daño”, además de cumplir con el Derecho internacional. Y el Estado perjudicado podrá solicitar reparación o adoptar contramedidas. Pero, además, España invoca conforme al artículo 41 que las violaciones graves de normas de *ius cogens* dan lugar —además de a las consecuencias ‘ordinarias’— a algunas obligaciones que deben asumir todos los Estados, como la obligación de cooperar para poner fin a la presunta violación, la obligación de no reconocer la situación ilegal y la obligación de no prestar ayuda o asistencia para mantener la situación, siendo estas obligaciones tanto individuales como colectivas, llevándose estas últimas a cabo en el seno del Consejo de Seguridad o en la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁷. España considera que las obligaciones que se contemplan en el artículo 41, apartado 2, del Proyecto de Artículos de 2001, que son el deber de no reconocer la situación ilegal y el deber de no prestar ayuda o asistencia para el mantenimiento de esta situación¹⁸, deben considerarse como normas

¹⁷ En concreto, España le propone a la Corte que, en el caso de la obligación de cooperación, “ésta debe consistir en el que el Tribunal puede tomar en consideración las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, especialmente las que establecen que los Estados están obligados a no tomar medidas que impliquen cambios en el estatuto de los territorios ocupados, incluidos Jerusalén Este y la Franja de Gaza. El corolario es claro: “establecer misiones diplomáticas en la Ciudad Santa” es una grave amenaza para la estabilidad de la paz en la región y en el mundo. Volviendo a la cooperación de todos los Estados en el seno de los órganos de las Naciones Unidas, el Tribunal podría determinar si la obligación de todos los Estados de cooperar para poner fin a toda violación grave de las normas imperativas conlleva, en particular en el seno del Consejo de Seguridad, el deber de no impedir, obstaculizar o retrasar la acción colectiva en favor de la solución pacífica del conflicto”, Apartado 5 de la Sección Consequences of Violation of International Obligations, p. 14.

¹⁸ Situación que se refiere a las violaciones del Derecho internacional de Israel y la anexión, Apartado 6.

consuetudinarias a la luz de lo que han establecido la Corte y otros órganos de Naciones Unidas. Además, estas obligaciones se han de complementar conforme al Artículo 41.3 del Proyecto de Artículos de 2001 con otras obligaciones pertenecientes al régimen jurídico violado, en este caso, el Derecho internacional humanitario¹⁹, y con las obligaciones establecidas por el Consejo de Seguridad, como en el caso de la Resolución 2334 (2016).

2.3. La Opinión Consultiva de 19 de Julio de 2024

La Opinión Consultiva emitida por la Corte el pasado 19 de Julio²⁰, será sin duda el objeto de múltiples estudios en los próximos meses y años. En ella, la Corte establece el carácter ilegal de las prácticas y políticas de la ocupación israelí, y declara que Israel tiene la obligación de “(i) poner fin, lo más rápidamente posible, a la ocupación ilegal; (ii) cesar inmediatamente todas las nuevas actividades de asentamiento y evacuar a los colonos del Territorio Palestino Ocupado; (iii) reparar los daños causados a todas las personas físicas o jurídicas afectadas en el Territorio Palestino Ocupado”²¹. Además, la Corte estima que los hechos internacionalmente ilícitos de Israel dan lugar a obligaciones de otros Estados, de las Naciones Unidas y de organizaciones internacionales. Así, se dirige a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad para que adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de *ius cogens* y *erga omnes* que han sido violadas por Israel, en particular, las medidas necesarias para terminar lo antes posible con la ocupación y hacer cumplir los principios de autodeterminación de los pueblos y de prohibición de la adquisición del territorio por la amenaza o uso de la fuerza.

Respecto al cumplimiento de esta Opinión Consultiva, España defendió en la reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores de 29 de Agosto de 2024, que “Debemos utilizar todas las medidas disponibles, incluido el Acuerdo de Asociación, para lograr la paz y el cumplimiento de las decisiones vinculantes de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)”²². Sin embargo, hasta ahora, la UE no ha desarrollado esta propuesta.

En su caso, en respuesta a la Opinión Consultiva, la Asamblea General aprobó el pasado 18 de septiembre de 2024, en el marco de su Décimo Período

¹⁹ En concreto, España señala que “Los artículos 47 y 146 del IV Convenio de Ginebra son buenos ejemplos de obligaciones previstas en los tratados fundacionales de un régimen jurídico concreto y particular, como el derecho internacional humanitario. Mientras que el Artículo 47 establece la inviolabilidad de los derechos de las personas en los territorios ocupados, el Artículo 146 se refiere a la obligación de los Estados Partes en el Convenio de perseguir y condenar a las personas que cometan u ordenen cualquiera de las infracciones graves del Convenio de Ginebra”. Apartado 7 de la Declaración Oral.

²⁰ Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, disponible en <https://www.icj-cij.org/index.php/node/204160>

²¹ Véase el Apartado 285 de la Opinión Consultiva.

²² Véase Bulletin Quotidien Europe N° 13471, de 30/8/2024.

do Extraordinario de Sesiones de Emergencia, una Resolución en la que se detallan las medidas que ha de adoptar Israel para restablecer el Derecho Internacional en el plazo de un año. Esta Resolución contó con el apoyo de 124 Estados y con 14 votos en contra y 43 abstenciones²³. De los Estados miembros de la UE, 13 han votado a favor: España, Bélgica, Chipre, Eslovenia, Estonia, Francia, Finlandia, Irlanda, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Portugal; en contra votaron Hungría y República Checa y se abstuvieron 12: Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Holanda, Italia, Letonia, Polonia, Rumania y Suecia, por considerar que la Resolución va más allá de lo que establece la Opinión Consultiva en lo que respecta a las obligaciones de los terceros Estados —aunque no hayan cuestionado la jurisdicción consultiva de la Corte²⁴.

España no sólo ha votado favorablemente esta Resolución, sino que la copatrocinó junto con los países árabes. En la intervención de España en la sesión para su aprobación, explica su posición y lo que esta resolución significa para España,

“esta resolución debe marcar un hito en la aplicación de la solución de los dos Estados, que es la única vía hacia la paz, y debe tener su reflejo en la actuación de todos los órganos de las Naciones Unidas y de los miembros de la Comunidad Internacional. Es una resolución que muestra nuestro compromiso con la paz y la seguridad internacionales, pero también nuestra firme defensa del ordenamiento internacional y nuestra coherencia a la hora de exigir el fin del uso de la fuerza en las relaciones entre los miembros de la Comunidad Internacional”²⁵.

España también ha celebrado que la Misión de Observación Permanente de Palestina pudiera introducir sugerencias y comentarios al borrador de esta Resolución, una vez que se hicieron efectivos los derechos y privilegios que como observadora se le otorgaron a Palestina en la Resolución de la Asamblea General de 10 de Mayo de 2024.

²³ Resolución sobre la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la ilegalidad de la presencia continuada de Israel en el Territorio Palestino Ocupado, disponible en <https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency10th.shtml>

²⁴ Así, por ejemplo, Austria señaló “Furthermore, the resolution goes beyond the Advisory Opinion in several areas, including with a view to responsibilities of third States regarding trade relations with Israel and sanctions, which are not mentioned in the Advisory Opinion. While the European Union has adopted sanctions against certain individual violent settlers, the broad call for sanctions and import restrictions contained in the resolution does not correspond to any legal obligations of third States. Finally, let me emphasize that Austria does not support the establishment of any additional follow-up mechanisms under Art. 3 CERD as envisaged by the resolution, since these would constitute a duplication of the already existing mechanisms and procedures of the Convention itself”. Explanation vote by Austria, disponible en https://statements.unmeetings.org/statements/10.0010/2024091810000000/RVCxxYujee/XLGJFjPigC_nyc_en.pdf

²⁵ Véase la Intervención del Embajador Representante Permanente, Sr. D. Héctor José Gómez Hernández, ante la Asamblea General, Décimo Período Extraordinario de Sesiones de Emergencia y 53ª Sesión Plenaria. Tema 5: Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén oriental ocupada y el resto del Territorio Palestino Ocupado, Proyecto de Resolución A/ES-10/L.31/Rev.1, de 18 de septiembre de 2024.

El Consejo de Seguridad no ha adoptado ninguna resolución relativa a la Opinión Consultiva.

3. SOBRE LA INTERVENCIÓN DE ESPAÑA EN EL CASO SUDÁFRICA V. ISRAEL

El 1 de julio de 2024, España solicitó en virtud del Art. 63 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, intervenir en el procedimiento contencioso abierto a petición de Sudáfrica contra Israel²⁶. España ha solicitado su intervención, movida por el interés en participar en el proceso de interpretación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio porque considera que ésta es mucho más que una fuente de obligaciones penales para los Estados, en la medida en que también establece obligaciones y principios con una naturaleza de *ius cogens* y obligaciones *erga omnes*, cuya aplicación y cumplimiento concierne a todos los Estados. El *locus standi* de España en este caso se justifica en la naturaleza *erga omnes* de las obligaciones que son sometidas a la interpretación de la CIJ. Conforme a los apartados 1 y 5 del artículo 82 del Reglamento de la Corte, España presentó una declaración en la que especifica además del caso y el convenio al que se refiere: (a) las precisiones por las que el Estado declarante se considera parte de la convención²⁷; (b) la identificación de las disposiciones concretas de la convención cuya interpretación considera cuestionada; (c) una exposición de la interpretación de dichas disposiciones por la que aboga; (d) una lista de los documentos justificativos al respecto. España, antes de responder a estas exigencias del Reglamento de la Corte, realiza unas observaciones preliminares respecto a los antecedentes del proceso judicial y, en especial, la motivación última para su intervención, que no es otra que la de participar en el proceso de interpretación de la Convención. Así, España ejerce su derecho a intervenir ya que, como afirma, si bien no tiene intención de ser parte en el proceso, va a aceptar que “la interpretación de la Convención sobre Genocidio que haga la sentencia le sea igualmente oponible”²⁸. Esta interpretación debe llevar a la clarificación de sus obligaciones conforme a la jurisprudencia de la propia Corte y los tribunales penales internacionales. Además, la invocación de los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados para alcanzar una interpretación conforme al objeto y propósito de la

²⁶ Declaration of intervention of Spain under Article 63 of the Statute of the International Court of Justice, disponible en <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240628-int-01-00-en.pdf>. España se sumaba así a la Autoridad Palestina, Colombia, México —y Turquía se les sumaría a ellos posteriormente.

²⁷ Respecto a los antecedentes de la adhesión de España al Convenio, España se adhirió a la Convención sobre el Genocidio y depositó su instrumento de adhesión de conformidad con el párrafo 4 del artículo XI de la Convención, el 13 de septiembre de 1968, con una reserva relativa a la totalidad del artículo IX sobre la Competencia de la Corte Internacional de Justicia, que retiraría el 31 de julio de 2009, con efecto a partir del 24 de septiembre de 2009.

²⁸ Apartado 8 de la Declaración de intervención.

convención, puede llevar igualmente a tener en cuenta el derecho consuetudinario y convencional en la materia. En cualquier caso, España enfatiza que su declaración de intervención debe entenderse “sin perjuicio de la condena inequívoca por parte de España de los brutales, indiscriminados e injustificados atentados terroristas cometidos por Hamás contra Israel el 7 de octubre de 2023” y, en concreto, “condena firmemente los ataques de Hamás contra civiles israelíes y extranjeros y la toma de rehenes en esa fecha”²⁹.

Tras identificar las disposiciones de la Convención sobre Genocidio que se han sometido a la Corte, España propone una interpretación de los artículos I, II, III, IV, V, VI y IX, que divide en los puntos que seguiremos a continuación para su análisis, abordando en primer lugar los comentarios generales de España sobre la Convención sobre Genocidio; en segundo lugar, la competencia de la Corte Internacional de Justicia en virtud del artículo IX de la Convención; en tercer lugar, el concepto de Genocidio como se prevé en el Artículo II en relación con el Artículo III; y por último, las obligaciones de las Partes Contratantes y su alcance conforme a los Artículos I, III, IV, V y VI, en relación con el Artículo II.

3.1. Comentarios generales de España sobre la Convención sobre el Genocidio

En primer lugar, España quiere recordar que las disposiciones de la Convención sobre el Genocidio contienen obligaciones de *ius cogens* y *erga omnes*, de acuerdo con la interpretación que de ellas han establecido la Corte y los Tribunales penales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda, y que, luego, la Comisión de Derecho Internacional ha recogido en su trabajo sobre las “Normas imperativas de Derecho Internacional”³⁰. Es a este respecto, donde España hace su contribución más significativa al “subrayar que, bajo esta interpretación, la Convención sobre el Genocidio no es sólo un tratado de derecho penal. Contiene también elementos claramente vinculados a la protección y salvaguarda de valores y principios fundamentales del Derecho Internacional, entre ellos la protección de la dignidad humana y el principio de responsabilidad, e impone obligaciones sustantivas a las Partes Contratantes que van más allá de asegurar la persecución penal del delito de genocidio (...)”³¹. Con esta posición, España deja claro que la Convención es algo más que una fuente de obligaciones para los Estados en virtud de la cual están obligados a incorporar el delito de genocidio en su derecho penal. España hará hincapié en que la Convención también contiene obligaciones con una naturaleza de

²⁹ Véase el Apartado 11 de la Declaración de intervención de España.

³⁰ Véase CDI, Normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*). Texto del proyecto de conclusiones y de anexo aprobado por el Comité de Redacción en segunda lectura. Identificación y consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*), A/CN.4/L.967, de 11 de mayo de 2022.

³¹ Véase el Apartado 15 de la Declaración de intervención de España.

ius cogens y *erga omnes* para todos los Estados, que les son exigibles, como ha dispuesto la Corte en sus medidas provisionales³², cuando afirma “que existe una correlación entre los derechos de los miembros de los grupos protegidos por la Convención sobre el Genocidio, las obligaciones que incumben a los Estados Partes en la misma y el derecho de cualquier Estado Parte a exigir su cumplimiento por otro Estado Parte”³³.

A partir de esta interpretación del alcance de las obligaciones de la Convención, España sostiene que “[t]ambién es importante distinguir entre la responsabilidad internacional del Estado por violación de las obligaciones derivadas de la Convención, por un lado, y la responsabilidad penal individual por la comisión de un crimen de genocidio, por otro. Mientras que la responsabilidad penal individual se deriva únicamente de la comisión del delito de genocidio tal y como se define en la Convención y en otros instrumentos internacionales, la responsabilidad internacional de un Estado puede derivarse de la violación de un conjunto más amplio de obligaciones establecidas por la propia Convención, entre las que se incluyen las obligaciones de prevenir y castigar el genocidio”³⁴. Como ha señalado la Corte, esta distinción es crucial para definir correctamente el alcance y el significado de la Convención. Además, posteriormente, España subrayará que, aunque no esté previsto expresamente en la Convención, de ella se deriva también la obligación de los Estados parte de no cometer genocidio y de prevenirlo.

3.2. Competencia de la Corte Internacional de Justicia conforme al Artículo IX de la Convención de Genocidio

España no duda de que la competencia de la CIJ se fundamenta en el artículo IX de la Convención sobre el Genocidio, que dispone que

“Las controversias entre las Partes Contratantes relativas a la interpretación, aplicación o cumplimiento de la presente Convención, incluidas las relativas a la responsabilidad de un Estado por genocidio o por cualquiera de los demás actos enumerados en el artículo III, se someterán a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las partes en la controversia”.

Citando a la Corte, en el caso *Ucrania c. Rusia*, España afirma que se dan los dos elementos que se requieren para determinar que el artículo IX es el fundamento de su competencia: a) la existencia de una controversia entre las dos partes existente antes de la presentación de la demanda y b) que las acciones y omisiones del demandado denunciadas por el demandante entran

³² Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, p. 15, para. 43.

³³ Véase el Apartado 15.

³⁴ Véase el Apartado 16.

en el ámbito de aplicación de la Convención sobre Genocidio. A este respecto, la Corte ya ha afirmado que ambas condiciones se cumplen *prima facie*.

3.3. El concepto de Genocidio conforme a la definición del Artículo II en relación con el Artículo III de la Convención sobre el Genocidio

España considera que los componentes fundamentales del delito de genocidio son: a) el bien jurídico protegido, es decir, el sujeto jurídicamente protegido: un “grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”; b) el carácter doloso del acto o *mens rea*, es decir la intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido; y c) los actos constitutivos de genocidio o *actus reus*. Respecto al grupo nacional, étnico, racial o religioso, como bien jurídico protegido, España parte de la definición desarrollada por la Corte en su jurisprudencia desde 1951 para señalar que uno de los fines de la Convención es la salvaguardia de “la existencia misma de ciertos grupos humanos”. Esta característica separa el genocidio de los crímenes de guerra o de los crímenes de lesa humanidad, cuya prohibición protege a individuos y no a grupos. Sobre la existencia del grupo en este caso, España considera que:

“Los palestinos» constituyen un grupo nacional, étnico, racial o religioso en el sentido del Artículo II de la Convención sobre el Genocidio, ya que cumplen los criterios establecidos por la jurisprudencia: son un grupo estable o permanente, los miembros pertenecen automáticamente por nacimiento, los individuos no pueden pertenecer mediante compromisos individuales, y la condición de miembro es inalterable, entre otros criterios. Además, los «palestinos de Gaza» son incuestionablemente «una parte» del grupo de «los palestinos», ya que también cumplen todos los requisitos establecidos en la jurisprudencia: constituyen una parte sustancial de un grupo particular, están situados en una zona geográficamente limitada, se encuentran en una zona controlada por el presunto autor del delito y pueden distinguirse del resto del grupo, es decir que los autores pueden identificarlos como una entidad separada que debe ser destruida como tal”³⁵.

Respecto a la *mens rea*, España considera, siguiendo la jurisprudencia de la Corte y de los tribunales penales internacionales, que “no basta con que se perpetren los actos descritos en el artículo, deben perpetrarse con la «intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico racial o religioso, como tal”. A pesar de que sea difícil identificar «el proceso por el que tal intención puede inferirse de la conducta individual de los autores de los actos contemplados en el artículo II de la Convención», España apunta que “es lógico buscar el *dolus specialis*, en primer lugar, en la política del Estado, aunque dicha intención rara vez se declarará expresamente. Alternativamente, el *dolus specialis* puede establecerse mediante prueba indirecta, es decir, deducida o inferida de ciertos tipos de conducta”, y para ello será

³⁵ Véase el apartado 21.

necesario adoptar “un enfoque equilibrado que reconozca la singular gravedad del crimen de genocidio, sin hacer que el umbral para inferir la intención genocida sea tan difícil de alcanzar que la conclusión de que hubo genocidio sea casi imposible”. Para España, este equilibrio se encuentra en la sentencia Croacia c. Serbia en la que la Corte afirmó que la noción de razonabilidad permite “determinar si la intención específica puede inferirse de la conducta o no”, para lo que habrá que “sopesar las pruebas y filtrar las inferencias que no sean razonables”³⁶. En este caso, España, adoptando el enfoque de la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, considera necesario evaluar las pruebas en su conjunto y no de forma compartimentada. Gracias a ello, “la gravedad e intensidad de los actos incluidos en el elemento material del genocidio también pueden ayudar a establecer la intención específica”, a partir de un *patrón* de conducta. Así, España considera que es posible inferir el dolo especial de las declaraciones de los miembros del Gobierno Israelí en los días posteriores al 7 de Octubre³⁷. Además, España también considera relevante la carta dirigida al Fiscal General de Israel por un grupo de antiguos altos miembros del cuerpo diplomático de Israel, académicos, periodistas, ex miembros de la Knesset y activistas sociales, para pedir que se pusiera fin y se iniciaran los procesos debidos contra lo que definieron como «incitación al genocidio, la expulsión y la limpieza étnica en Gaza por parte de figuras públicas», en violación tanto del derecho israelí como del internacional. No obstante, entre los elementos de los tests que ha aplicado la Corte para considerar la existencia de una intención genocida en casos previos, ésta ha primado hasta ahora la existencia de un plan concertado para cometer genocidio³⁸.

En lo que se refiere a los actos que constituyen genocidio conforme al artículo II de la Convención³⁹, España realiza su aportación respecto al modo de probar su existencia, apuntando a que

³⁶ Véase el apartado 25 de la Declaración de España.

³⁷ Así, España recoge como ejemplos las del Ministro de Defensa israelí, Yoav Gallant, que manifestó en los medios de comunicación que: «Estamos imponiendo un asedio total a Gaza. No habrá electricidad, ni alimentos, ni agua, ni combustible. Todo estará cerrado. Estamos luchando contra animales humanos y actuamos en consecuencia», o el discurso televisado del Ministro de Seguridad Nacional, Itamar Ben-Gvir, el 10 de noviembre de 2023: «[p]ara ser claros, cuando decimos que Hamas debe ser destruido, también significa aquellos que celebran, aquellos que apoyan, y los que reparten caramelos – todos ellos son terroristas, y deben también ser destruidos», *Ibidem*.

³⁸ Véase R. M. Smith, “State Responsibility and Genocidal Intent. A Three Test Approach”, *Australian Year Book of International Law*, Vol. 34, 2016, pp. 87-125.

³⁹ Este artículo II incluye como *actus reus*:

- a) Matar a miembros del grupo,
- b) Causar lesiones corporales o mentales graves a miembros del grupo,
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.
- e) Trasladar por la fuerza a niños del grupo a otro grupo».

“la Corte Internacional de Justicia, como órgano judicial principal de las Naciones Unidas, debe tener en cuenta los datos, hechos e informes producidos por las Naciones Unidas, sus organismos y órganos, y por otras fuentes fidedignas con conocimiento autorizado de la situación en Gaza. En opinión de España, el examen de los resultados de investigaciones independientes bajo los auspicios de Naciones Unidas antes de calificar una situación como genocidio es una buena práctica que debería aplicarse al presente caso”⁴⁰.

Esta es una cuestión principal si se tiene en cuenta el rechazo sistemático de Israel a los informes realizados de manera independiente⁴¹. Además, España propone que, junto a los informes, la Corte considere asimismo el incumplimiento de las distintas medidas provisionales que ésta ha adoptado desde enero de 2024, en especial, aquellas en las que solicita a Israel que facilite que la ayuda humanitaria llegue a la población palestina⁴². A este respecto, “España considera que el bloqueo de asistencia humanitaria está dando lugar a condiciones de vida en la Franja de Gaza que podrían estar incluidas en el apartado c) del artículo II de la Convención”, que menciona el “sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial”. Estas condiciones también habrían quedado probadas por los informes presentados por el Banco Mundial, la Unión Europea y las Naciones Unidas sobre los daños causados en la Franja de Gaza⁴³.

La última aportación que realiza España al concepto de genocidio es la propuesta de ir más allá del Artículo II de la Convención, ya que considera que una serie de actos no previstos explícitamente en dicho artículo pueden, en última instancia, resultar en actos genocidas. Así, España añadiría que “por ejemplo, aunque el desplazamiento forzoso de personas no constituye en sí mismo un acto subyacente de genocidio de los enumerados, puede, dependiendo de los hechos, dar lugar a los actos subyacentes de genocidio

⁴⁰ Apartado 30 de la Declaración de Intervención de España.

⁴¹ España pone en valor los informes elaborados por Naciones Unidas, y recordando la Resolución de 2020 sobre la prevención del genocidio del Consejo de Derechos Humanos, “el papel que el sistema de las Naciones Unidas, incluido el propio Consejo, así como los procedimientos especiales y las organizaciones regionales, puede desempeñar en «la detección temprana y la prevención de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos que, si no se detienen, podrían conducir al genocidio”.

⁴² España menciona las medidas provisionales ordenadas por el Tribunal el 26 de enero, el 28 de marzo y el 24 de mayo de 2024, en las que se requiere que Israel tome medidas para permitir que la ayuda humanitaria entre en la zona. Véanse los apartados 28 y ss. de la Declaración de España.

⁴³ Véase Gaza Strip —Interim Damage Assessment: Summary Note, World Bank, European Union and United Nations, 29 March 2024 Franja de Gaza— Evaluación provisional de daños: Summary Note, Banco Mundial, Unión Europea y Naciones Unidas, 29 de marzo de 2024. En estos informes se calcula el impacto de la agresión israelí sobre las instalaciones residenciales, las infraestructuras o el medio ambiente. En ellos se estima que ya se han causado unos 18.500 millones de dólares en daños directos causados a la infraestructura construida en la Franja de Gaza a finales de enero de 2024, y que prueban que hasta un 72% del total de los edificios residenciales han sufrido daños al igual que las infraestructuras críticas, como las de la educación, el agua, el saneamiento y la higiene, la sanidad, la energía, etc. y que habrían afectado de manera especial al sistema educativo y sanitario, totalmente colapsados.

enunciados en el artículo II b) y en el artículo II c) de la Convención sobre el Genocidio”⁴⁴. También, viene a proponer que la destrucción intencional del patrimonio cultural sea considerada un acto de genocidio “en virtud del derecho internacional convencional y consuetudinario vigente”, aunque no se encuentre prevista dentro de las categorías de actos de genocidio establecidas en el artículo II de la Convención sobre el Genocidio. España apoya esta propuesta en la jurisprudencia de la Corte y de los tribunales penales internacionales ya que

“la Corte ha hecho suya la observación del TPIY realizada en el caso Krstić, según la cual “cuando hay destrucción física o biológica, a menudo se producen también ataques simultáneos contra los bienes y símbolos culturales y religiosos del grupo contra el que se atenta, ataques que pueden considerarse legítimamente como prueba de una intención de destruir físicamente al grupo”⁴⁵. España considera que este enfoque expresa el Derecho internacional actual e interpreta con precisión el artículo II del Convenio sobre Genocidio”⁴⁶.

3.4. Respecto a las Obligaciones de las Partes Contratantes de los Artículos I, III, IV, V y VI, en relación con el Artículo II de la Convención sobre Genocidio.

España considera que “determinar específicamente el alcance de estos artículos es crucial para garantizar el respeto de la Convención y su plena aplicación”. Por ello, y siguiendo a la Corte, plantea que “la interpretación debe tener en cuenta los criterios de interpretación establecidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, prestando la debida atención al objeto y fin de la Convención sobre el Genocidio, que son expresiones del valor moral que los Estados desean atribuirles en el momento de su adopción”⁴⁷.

Sin perjuicio de que complete posteriormente la interpretación que inicialmente propone, España ofrece en su declaración su visión del alcance de las obligaciones de los Estados parte de la Convención sobre el Genocidio, partiendo de la jurisprudencia de la Corte, que establece tres obligaciones sustantivas para las Partes Contratantes:

- i) la obligación de no cometer actos de genocidio o los actos enumerados en el artículo III;
- ii) la obligación de prevenir e impedir la perpetración de actos de genocidio o los actos enumerados en el artículo III; y

⁴⁴ Véase el Apartado 38 de la Declaración de Intervención.

⁴⁵ ICTY, Prosecutor v Krstić (Case /T-98-33-T), Judgement of 02 August 2001, párr. 580.

⁴⁶ Apartado 38 de la Declaración de Intervención de España.

⁴⁷ Apartado 39.

- iii) la obligación de castigar los actos de genocidio y los demás actos enumerados en el artículo III.

Además, estas obligaciones pueden aplicarse por separado o conjuntamente a un caso concreto y, por ello, el examen de su alcance debe tener en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.

La interpretación de España respecto al alcance de estas obligaciones tiene como punto de partida la naturaleza *erga omnes* de todas estas obligaciones y del carácter de *ius cogens* de la prohibición del genocidio. Igualmente considera que estas obligaciones se aplican tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz y que son aplicables a las Partes contratantes con independencia del lugar en que se cometan los actos de genocidio, “con la única excepción de la obligación de aplicar la ley penal, que se limita a los crímenes de genocidio perpetrados en el territorio de una Parte contratante”⁴⁸. Con esta afirmación, España descarta la jurisdicción universal respecto a los individuos, a favor del principio de territorialidad del derecho penal.

- a) *La obligación de no cometer genocidio conforme al Artículo I, en relación con los artículos II y III.*

España viene a clarificar, apoyándose en la jurisprudencia internacional que, aunque la obligación de los Estados de no cometer genocidio no se enuncia explícitamente en la Convención sobre el Genocidio, la Corte ha expresado su opinión de que existe como una obligación derivada de la Convención, ya que «teniendo en cuenta el propósito establecido de la Convención, el efecto del artículo I es prohibir a los Estados que cometan genocidio»⁴⁹. Así pues, en su jurisprudencia, “la Corte habría indicado clara e inequívocamente que las Partes Contratantes están obligadas a no cometer genocidio, mediante actos de sus órganos o personas o grupos cuyos actos les sean imputables. Esta conclusión debe aplicarse también a los demás actos enumerados en el artículo III”⁵⁰.

- b) *La obligación de prevenir prevista en los artículos I y V, en relación con los artículos II y III.*

La propuesta que hace España para determinar el alcance de la obligación de prevenir que se enuncia en el artículo I de la Convención, se divide en dos partes. En primer lugar, España reconoce que la prevención, en virtud del artículo V, se ha de conseguir con la acción normativa en sus ordenamientos jurídicos internos de las Partes contratantes, “que se comprometen a

⁴⁸ Apartado 41.

⁴⁹ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 113 párr. 166

⁵⁰ Apartado 42.

promulgar, de conformidad con sus respectivas Constituciones, la legislación necesaria para dar efecto a las disposiciones de la presente Convención y, en particular, a prever penas efectivas para las personas culpables de genocidio o de cualquiera de los demás actos enumerados en el artículo III”. En segundo lugar, España considera que “las medidas provisionales adoptadas por el Tribunal el 26 de enero, el 28 de marzo y 24 de mayo de 2024 ofrecen instrucciones claras sobre cómo Israel debe cumplir su obligación de prevención”⁵¹, en concreto, la Corte ordenó explícitamente a Israel de conformidad con sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio, que adoptara “todas las medidas a su alcance para impedir la comisión de actos de genocidio (Artículo II), actos de instigación directa y pública a cometer genocidio (Artículo III), así como para impedir la destrucción y garantizar la preservación de las evidencias relacionadas con las alegaciones de actos comprendidos en el ámbito de aplicación de los Artículos II y III de la Convención sobre el Genocidio contra miembros del grupo palestino en la Franja de Gaza”. La falta de cumplimiento de estas medidas provisionales por parte de Israel sería razón para considerar que Israel ha violado la obligación de prevención prevista en el Artículo I de la Convención. Así, pues, España “considera que estas medidas provisionales, que son vinculantes para Israel y contienen instrucciones específicas relativas a la obligación de prevenir actos de genocidio, deben ser tenidas en cuenta a la hora de examinar si ha cumplido con su obligación de prevenir el genocidio, como Parte Contratante del Convenio”⁵².

Respecto a estas medidas provisionales de la CIJ, España y los Estados miembros de la UE habrían mostrado su apoyo a su aplicación, tras la extensión de la operación militar israelí en Rafah. Así,

“Lo esencial es lograr el alto el fuego, la entrada de ayuda humanitaria y la liberación de los rehenes, así como apoyar al Tribunal Internacional de Justicia en su exigencia a Israel de medidas cautelares en Gaza, especialmente el cese de la operación militar en Rafah. En este sentido, ha detallado que [el 27 de Mayo de 2024], los 27 ministros de exteriores de la UE decidieron por unanimidad convocar, en el marco del Acuerdo de Asociación con Israel, a su colega israelí para que ofrezca las explicaciones oportunas; en caso de que Israel no aplique la decisión del Tribunal Internacional de Justicia, se podrán adoptar las medidas que proponga el Alto Representante de la UE”⁵³.

No obstante, desde entonces, los Estados miembros no han alcanzado el acuerdo necesario para adoptar las declaraciones necesarias y, en su lugar, el Alto Representante de la UE ha adoptado posiciones oficiales al respecto⁵⁴.

⁵¹ Apartado 45 de la Declaración.

⁵² Véase el apartado 46 de la Declaración de España.

⁵³ Nota de Prensa, “El Gobierno aprueba el reconocimiento del Estado”, 28 de Mayo de 2024.

⁵⁴ Véase la Declaración del Alto Representante, en nombre de la UE, sobre la legislación relativa al UNRWA, Nota de Prensa de 31 de Octubre de 2024. En ella se afirma que “La Unión Europea toma nota de la legislación sobre al UNRWA que acaba de adoptar Israel. La UE condena cualquier intento de revocar el acuerdo de 1967 entre Israel y al UNRWA o de obstruir de algún otro modo la capacidad

c) *La obligación de sancionar los actos de genocidio conforme a los Artículos I, III, IV, V y VI, en relación con el artículo II.*

España interpreta que la obligación general del Artículo I se desarrolla en los artículos III, IV, V y VI, de manera que la obligación de castigar está más claramente definida en la Convención que la obligación de prevenir y comprende:

“La promulgación de leyes que definan el delito de genocidio y los delitos conexos a nivel nacional; establecer penas adecuadas a la gravedad de esos delitos; establecer la jurisdicción de los tribunales nacionales sobre los delitos de genocidio y otros actos cometidos dentro de los territorios nacionales; y aplicar eficazmente la jurisdicción penal, incluyendo la investigación, persecución y enjuiciamiento de las personas que puedan haber cometido tales crímenes”⁵⁵.

En particular, España considera que el Tribunal debe prestar especial atención a la obligación de sancionar, en relación con la obligación derivada del artículo III de la Convención de castigar la «instigación directa y pública a cometer genocidio», para lo que se remite a lo que previamente habría señalado respecto al *dolo especial* que se encuentra expresado en las declaraciones de los miembros del Gobierno Israelí⁵⁶. De esta manera, lo que se deduce de la declaración de España es que Israel ha violado su obligación de dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas como Parte contratante de la Convención, lo que es especialmente grave, en la medida en que quienes han

de este para ejercer su mandato. Esta legislación, en caso de aplicarse, tendrá consecuencias de gran alcance, pues se verán interrumpidas todas las operaciones de la UNRWA en Cisjordania —incluida Jerusalén Este—, lo que impedirá *de facto* sus operaciones vitales en Gaza, obstaculizará la prestación de servicios sanitarios, educativos y sociales en Cisjordania y revocará los privilegios e inmunidades diplomáticos de la UNRWA en Israel. Es fundamental que al UNRWA pueda seguir llevando a cabo su labor crucial en consonancia con su mandato, adoptado en 1949 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y renovado desde entonces. La UNRWA presta servicios esenciales a millones de personas en Gaza, Cisjordania —incluida Jerusalén Este— y en toda la región, concretamente en Líbano, Siria y Jordania. La UE reitera la función crucial que ejerce al UNRWA en la respuesta humanitaria a los refugiados palestinos en la región, proporcionando apoyo vital a una población que afronta necesidades críticas e inmensas. La UNRWA también desempeña un papel determinante en la prestación de servicios educativos y sanitarios. La UE apoya firmemente a las Naciones Unidas y el orden internacional multilateral y basado en normas del que forma parte al UNRWA. Los organismos de las Naciones Unidas defienden y aplican tanto la letra como el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, y realizan una labor fundamental en el mantenimiento de la seguridad mundial. La UE está determinada a seguir apoyando al Organismo, supervisa estrechamente y evalúa la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe del grupo de revisión independiente a raíz de las acusaciones vertidas contra algunos miembros del personal de la UNRWA. Asimismo, espera con interés que las Naciones Unidas adopten nuevas medidas determinantes para garantizar la neutralidad y la rendición de cuentas y para reforzar el control y la supervisión a fin de evitar que se produzcan nuevos casos. Mientras no exista una solución duradera al conflicto, el mandato de la UNRWA seguirá siendo vital”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/10/31/statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-unrwa-legislation/>

⁵⁵ Apartado 47 de la Declaración de España.

⁵⁶ España se remite a las observaciones expuestas en el párrafo 27 de esta declaración de intervención.

contribuido a la realización de actos genocidas del Artículo III son miembros de su actual gobierno⁵⁷.

4. EL RECONOCIMIENTO DE PALESTINA

Cuando España inició relaciones diplomáticas con Israel en 1986, adjuntó al Comunicado conjunto hispano-israelí de 17 de enero por el que “ambos Estados decidían establecer relaciones diplomáticas”,⁵⁸ una Declaración unilateral en la que expresó su deseo de “mantener su tradicional política de amistad y solidaridad con el mundo árabe, (...) y en particular:

“El Gobierno español reafirma que la vigencia de la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, que impide, en especial, reconocer cualquier adquisición territorial que haya sido efectuada por dichos medios; en consecuencia, reitera el no reconocimiento por España de cualesquiera medidas dirigidas a anexionarse los territorios árabes ocupados a partir de 1967, o a alterar unilateralmente la naturaleza o el *status* de la ciudad de Jerusalén, cuyo libre acceso debe estar siempre abierto para todos. En este contexto, España rechaza la política de construir asentamientos en los territorios ocupados y reclama su desmantelamiento como primer paso para la devolución de los territorios.

El Gobierno español considera que deben reconocerse y garantizarse los legítimos derechos y aspiraciones del pueblo palestino, singularmente el de autodeterminación. Simultáneamente, se debe garantizar el derecho a la existencia pacífica de todos los Estados de la región, dentro de fronteras seguras e internacionalmente reconocidas.”⁵⁹

Las posiciones que ha adoptado España sobre el reconocimiento de Palestina son acordes con sus declaraciones en el caso del reconocimiento del Estado de Israel, lo que sustenta su compromiso con el Derecho Internacional. Después de que el Consejo de Seguridad rechazara la resolución copatrocinada por Arabia Saudita y por España para que reexaminara de manera favorable la admisión de Palestina como miembro de Naciones Unidas⁶⁰, la Asamblea General adoptó su Resolución ES-10/23 de 10 de Mayo de 2024

⁵⁷ Las declaraciones de los ministros israelíes no sólo no han cesado sino que ahora se extienden también a la población de Cisjordania. En la edición de 29 de agosto del periódico israelí Haaretz, en el artículo de Reuters y Amir Tibon, “EU’s Top Diplomat Asks to Sanction Israeli Ministers for Advocating War Crimes”, se recuerdan las declaraciones realizadas por el Ministro de Finanzas Bezalel Smotrich y por el Ministro de Seguridad Nacional Itamar Ben-Gvir por incitación al odio y violación de los derechos humanos, al inicio del conflicto. Ben-Gvir pidió que se detuviera el suministro de combustible y ayuda humanitaria a la franja, y Smotrich dijo que matar de hambre “hasta la muerte” a dos millones de gazatíes puede ser lo “correcto y moral”.

⁵⁸ Véanse sus textos recogidos en la edición de 2005, de O. Casanovas y la Rosa y A. Rodrigo Fernández, *Casos y Textos de Derecho Internacional Público*, Tecnos, pp. 176-178.

⁵⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1986, núm. 53, pp. 62-63.

⁶⁰ Por el veto de Estados Unidos, con la abstención de Reino Unido y con el voto favorable de Malta.

sobre la Admisión de nuevos Miembros en las Naciones Unidas⁶¹. De esta resolución, destacaremos que se dirige al Consejo de Seguridad para que reconsidere el reconocimiento de Palestina como miembro al cumplir ésta los requisitos del Artículo 4 de la Carta para ser admitida y atribuirle en un anexo derechos adicionales a su estatuto de observador para participar en sus distintas sesiones y trabajos a partir del 79º Período de sesiones de la AG⁶².

España votó a favor de esta Resolución, en un clima de división creciente entre los Estados miembros de la UE, que quedó reflejada en las explicaciones de voto recogidas en las actas de la sesión de la AGNU. La Resolución fue adoptada por 143 votos a favor, 25 abstenciones y 9 votos en contra. Junto a España, votaron a favor Bélgica, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Malta, Luxemburgo, Portugal, pero votaron en contra Hungría y la República Checa y se abstuvieron Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Holanda, Italia, Lituania Polonia, Rumania y Suecia⁶³.

En esta Resolución se solicita además que se recuerde que dirigir intencionadamente los ataques contra los actores humanitarios y la utilización del hambre como método de guerra constituyen crímenes de guerra, previstos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Tras la adopción de esta Resolución de la AGNU de 10 de mayo, España aprobó el reconocimiento de Palestina en su Consejo de Ministros de 28 de mayo de 2024⁶⁴. El Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares, manifestó entonces que “El pueblo palestino tiene derecho a un futuro de esperanza, del mismo modo que el pueblo de Israel tiene derecho a un futuro de paz y de seguridad. Y, tras tantas décadas de dolor y enfrentamiento, sabemos que no puede haber lo uno sin lo otro”. Respecto a las consecuencias prácticas de la decisión, el ministro ha precisado que “implica reconocer a Palestina como sujeto de derecho internacional a todos los efectos (...), desde esta misma mañana, en el momento en el que

⁶¹ Véase A/RES/ES-10/23.

⁶² La resolución: “1. Determina que el Estado de Palestina cumple las condiciones necesarias para ser Miembro de las Naciones Unidas conforme al Artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas y, por consiguiente, debería ser admitido como Miembro de las Naciones Unidas; 2. Recomienda en consecuencia que el Consejo de Seguridad reconsidere favorablemente el asunto, a la luz de esta determinación y de la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia el 28 de mayo de 1948, y en estricta conformidad con el Artículo 4 de la Carta; 3. Decide, con carácter excepcional y sin sentar precedente, aprobar las modalidades que figuran en el anexo de la presente resolución para la participación del Estado de Palestina en sus períodos de sesiones y sus trabajos y en las conferencias internacionales celebradas bajo su auspicio o los de otros órganos de las Naciones Unidas, así como en las conferencias de las Naciones Unidas (...)”. Ibidem.

⁶³ Resultados disponibles en https://x.com/UN_News_Centre/status/1836426106896785428?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E183642

⁶⁴ El Ministro de Asuntos Exteriores destacó además que “la decisión recoge también la voluntad del Parlamento español, que el 18 de noviembre de 2014 aprobó una proposición no de ley a favor del reconocimiento de Palestina como Estado independiente, y es coherente con la posición que ha mantenido el Ejecutivo”. Véase el Comunicado de Prensa, “El Gobierno aprueba el reconocimiento del Estado de Palestina”, 28 de mayo de 2024, disponible en la Web del Ministerio.

se produjo”. A dichos efectos, “España ya tenía establecidas relaciones diplomáticas con Palestina, que cuenta con una misión en Madrid y las relaciones diplomáticas con los palestinos seguirán realizándose a través de los diplomáticos del Consulado de España en Jerusalén”⁶⁵.

En su explicación de voto de la Resolución de 10 de Mayo, España propuso también la celebración de “una conferencia de paz con las partes y con la comunidad internacional” y ha afirmado que:

“Esta propuesta ya ha sido respaldada por la Unión Europea, la Liga de Estados Árabes y la Organización de Cooperación Islámica. Más de 80 de los Estados que conformamos esta Asamblea General. Por eso reiteramos el llamamiento para que esta Organización de las NNUU haga suya esta propuesta y dirija este proceso”⁶⁶.

A raíz del reconocimiento de Palestina por España, Irlanda y Noruega, el gobierno de Israel adoptó distintas declaraciones a las que el Ministro de Asuntos Exteriores respondió recordando la importancia del marco normativo del Derecho diplomático y consular y, así, declaró que:

“En relación con la ‘amenaza’ de impedir a los diplomáticos españoles los contactos con el pueblo y las autoridades palestinas, el ministro ha señalado que la están estudiando la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio y todo el equipo encargado de las relaciones con Oriente Próximo. ‘Hay unos privilegios y unas inmunidades que España respeta escrupulosamente con todos los países del mundo, con sus embajadas y consultados, y exigimos en base al derecho internacional el mismo respeto’⁶⁷.”

En las últimas reuniones celebradas en el Consejo de Seguridad y en reuniones paralelas al 79º Período de Sesiones de la AGNU de Septiembre de 2024, España ha apoyado la creación de la Alianza Global para la Implementación de la Solución de los Dos Estados, que ha sido impulsada por Arabia Saudí, Noruega y la UE. La UE, además, hizo un llamamiento para que se celebre lo antes posible una conferencia internacional de paz que reactive el proceso de paz⁶⁸.

5. SOBRE LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS EN ORIENTE PRÓXIMO

Como elemento vertebrador de la práctica de España respecto a la cuestión de Palestina se encuentra su apoyo al orden internacional y a las obligaciones de *ius cogens* y *erga omnes*, a partir de las cuales debe exigirse el respeto del orden internacional, tanto a los Estados directamente responsables de su incumplimiento como a los terceros Estados y organizaciones internacionales.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Véase la Declaración del Embajador Representante Permanente, de 10 de Mayo.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Véase Consejo de Seguridad, Meetings Coverage and Press Releases, 9673RD MEETING (AM & PM), de 29 de Octubre de 2024, SC/15871.

Como Estado contribuyente a la FINUL —la Fuerza Provisional de Naciones Unidas en Líbano—, España junto a Francia e Italia ha protestado por los ataques israelíes de su FDI afirmando que:

“Expresamos nuestra indignación tras las heridas sufridas por varios casos azules en Naqura. Estos ataques constituyen una grave violación de las obligaciones de Israel bajo la Resolución 1071 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y bajo el Derecho internacional humanitario. Esos ataques son injustificables y deben cesar de inmediato. (...)”

Además, hacemos un llamamiento a un alto el fuego inmediato y a la plena implementación de la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU por todas las partes, que es la única forma de permitir que los pueblos israelí y libanés regresen a sus hogares de manera segura.

Reiteramos nuestro compromiso con la plena implementación de la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU, así como con la misión de FINUL, cuya contribución al cese de hostilidades será fundamental.⁶⁹”

En el seno de la UE, la división entre los Estados Miembros ha impedido que se adoptaran declaraciones oficiales o que se convocara el Consejo de Asociación con Israel. En su lugar, el Alto Representante de la Acción Exterior ha realizado comunicados oficiales. Ante esta situación de la UE, España junto con Irlanda solicitaron en Febrero de 2024 que la Comisión Europea verificase si Israel respetaba los derechos humanos en Gaza, aunque esta petición no ha sido objeto de respuesta hasta ahora⁷⁰, Irlanda y España volvieron a hacer este requerimiento junto con la convocatoria del Consejo de Asociación UE-Israel en la reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores de 29 de Agosto de 2024⁷¹. No obstante, es necesario destacar las conclusiones del Consejo de 17 de Octubre donde se reitera la posición de la UE sobre cuestiones esenciales sobre la situación en Oriente Próximo de las que hay que destacar las siguientes:

“21. Tras el trágico aniversario de los brutales atentados terroristas perpetrados por Hamás contra Israel el 7 de octubre de 2023, el Consejo Europeo condena una vez más con la máxima firmeza tales actos injustificados de violencia deliberada y manifiesta su apoyo a las familias de las víctimas y a los rehenes secuestrados por Hamás.

22. El Consejo Europeo reitera su llamamiento en favor de un alto el fuego inmediato en Gaza, la liberación incondicional de todos los rehenes, la mejora urgente del acceso de la ayuda humanitaria y su distribución ininterrumpida a gran escala en toda Gaza, y el cese duradero de las hostilidades, de acuerdo con la Resolución 2735 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A tal fin, apoya la labor de mediación de Egipto, Qatar y los Estados

⁶⁹ Véase la Declaración conjunta de los líderes de España, Francia e Italia sobre el reciente ataque a la FINUL, de 11 de Octubre de 2024, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2024/111024-Declaracion-Conjunta-Finul.pdf>

⁷⁰ Véase *Bulletin Quotidien Europe 13503* de 15 de Octubre de 2024.

⁷¹ Véase en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2024/08/29/>

Unidos. Asimismo, reconoce el papel fundamental de Jordania a la hora de mitigar la crisis y hace hincapié en la importancia de la estabilidad y la seguridad de Jordania y Egipto y sus fronteras. El Consejo Europeo lamenta el número inaceptable de víctimas civiles, especialmente de mujeres y niños, en Gaza y Cisjordania, así como los niveles calamitosos de hambre y el riesgo inminente de hambruna provocado por la insuficiente entrada de ayuda en Gaza. También recuerda la necesidad de aplicar en su totalidad las providencias de la Corte Internacional de Justicia.

23. El Consejo Europeo recuerda sus Conclusiones de junio de 2024 y condena enérgicamente la nueva escalada de enfrentamientos que han causado en Cisjordania, también en Jerusalén Este, el aumento de la violencia de los colonos, la ampliación de los asentamientos ilegales y la operación militar de Israel. Invita al Consejo a que impulse los trabajos sobre nuevas medidas restrictivas contra los colonos extremistas y contra las entidades y organizaciones que los apoyan.

24. El Consejo Europeo reitera la adhesión inquebrantable de la Unión Europea a una paz justa, global y duradera basada en la solución de dos Estados, así como el apoyo de la Unión a la Autoridad Palestina para contribuir a atender sus necesidades más acuciantes y respaldar su programa de reformas. La Unión Europea prestará activamente su colaboración y apoyo a los socios internacionales para avanzar de manera concreta e irreversible hacia la solución de dos Estados, reanimando para ello un proceso político, también mediante la celebración de una conferencia internacional de paz lo antes posible. El Consejo Europeo destaca que una trayectoria viable hacia la condición de Estado para Palestina es una vertiente esencial de ese proceso político⁷².

En el momento de cerrar esta crónica, Israel sigue atacando el norte de Gaza, pero también Cisjordania y Líbano, en una escalada bélica frente a la que España ha defendido en distintos foros la necesidad de un alto el fuego humanitario, para seguir buscando una solución pacífica.

⁷² European Council Meeting, 17 de Octubre de 2024, EUCO 25/24.