

III. PRÁCTICA ESPAÑOLA RELATIVA A DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES / *PRACTICE OF SPAIN RELATING TO INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS*

Coordinada por
Helena TORROJA MATEU y José Luis IRIARTE ÁNGEL

NUEVO POSICIONAMIENTO DE ESPAÑA RESPECTO DE LA CUESTIÓN PALESTINA ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

*SPAIN'S NEW POSITION ON THE PALESTINIAN QUESTION
BEFORE THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE*

Claribel DE CASTRO SÁNCHEZ*

Palabras clave: territorios ocupados, asistencia humanitaria, opinión consultiva, derechos humanos, derecho internacional humanitario.

Keywords: occupied territories, humanitarian assistance, advisory opinion, human rights, international humanitarian law.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA ANTE LA CUESTIÓN PALESTINA. 2.1. La Opinión consultiva de 2004. 2.2. La Opinión consultiva de 2024. 2.3. La demanda de Sudáfrica contra Israel. 3. LA POSICIÓN DE ESPAÑA ANTE LA NUEVA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA. 3.1. Obligaciones que pesan sobre Israel en tanto que miembro de las Naciones Unidas. 3.1.1. *Obligación de asistir a las Naciones Unidas en el desarrollo de sus actividades respetando su independencia y autonomía.* 3.1.2. *Obligación de respetar los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas.* 3.2. Obligaciones en tanto que potencia ocupante. 4. REFLEXIONES FINALES

* Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público de la UNED (ccastro@der.uned.es – <https://orcid.org/0000-0001-6241-512X>). Estudio realizado en el marco del Proyecto de Generación de Conocimiento *Desafíos para la seguridad de la frontera sur ante el nuevo escenario estratégico* (DESUR). PID2024-158404-100, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de febrero, España presentó su posición respecto de la *Opinión Consultiva sobre las obligaciones de Israel en relación con la presencia y actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados en el territorio palestino ocupado y en relación con este*¹. Esta posición se sitúa en la línea de la práctica española reciente en relación con la cuestión palestina que, por una parte, es consecuencia de su planteamiento general en defensa de las obligaciones de *ius cogens* y *erga omnes*² y, por otra, responde al nuevo escenario generado por la reacción de Israel frente a los atentados terroristas perpetrados por Hamas el 7 de octubre de 2023.

El objeto de esta nota es analizar el contenido de la posición española frente a la nueva solicitud de Opinión consultiva (OC) sobre la “cuestión palestina” planteada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) el 19 de diciembre de 2024. No obstante, parece necesario antes de ello realizar un breve análisis del “estado” de la cuestión en perspectiva judicial, por lo que, antes de abordar este análisis y el de la posición de España al respecto, se revisará de forma crítica la actividad de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la postura mantenida por España anteriormente.

2. LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA ANTE LA CUESTIÓN PALESTINA

La Corte se enfrenta de nuevo a la cuestión palestina tras haberlo hecho en dos ocasiones por vía consultiva —en 2004 sobre *las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* y en 2024 sobre *las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental*— y tener abierta una causa desde diciembre de 2023 contra Israel por incumplimiento de la Convención sobre genocidio, en el marco de la cual ha adoptado tres autos sobre medidas cautelares.

2.1. La Opinión consultiva de 2004

Ante la parálisis del Consejo de Seguridad frente a la construcción por parte de Israel de un muro en los territorios palestinos ocupados³, la AGNU pidió, en diciembre de 2003, a la CIJ que aclarase las consecuencias jurídicas

¹ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20250228-wri-03-00-en.pdf>.

² FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, “La práctica de España sobre la cuestión palestina”, *REDI*, Vol. 77 (1), 2025, p. 257.

³ *Advisory Opinion of 9 July 2004. Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, pp. 145-148; <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>.

de esa construcción⁴. En aquel momento, la postura de España fue favorable a la “limitación” de la acción de la CIJ; por ello, en el momento de la adopción de la resolución, en línea con la postura de la Unión Europea (UE), se abstuvo⁵ al entender que la solicitud de OC no ayudaría a relanzar el diálogo entre las dos partes para alcanzar una solución negociada⁶. En la misma línea, durante la fase escrita siguió considerando inapropiada esta solicitud⁷.

La Corte adoptó su opinión consultiva el 9 de julio de 2004⁸, afirmando, entre otras cuestiones, que la construcción del muro constituye la vulneración por parte de Israel de obligaciones derivadas del Derecho internacional humanitario (DIH) y del Derecho internacional de los derechos humanos (DIDDHH)⁹.

2.2. La Opinión consultiva de 2024

El 9 de enero de 2023, la AGNU solicitó una OC sobre la “legalidad” de las políticas y prácticas de Israel en los territorios palestinos ocupados¹⁰. España, siguiendo con su línea política anterior, se abstuvo en la votación de la Resolución 77/247¹¹ al entender que la judicialización del asunto no favorecía “la materialización de la solución de los dos Estados a través de un proceso negociado”, posición alineada con la mantenida por la UE¹² y que sostuvo en su declaración escrita presentada el 21 de julio de 2023. Sin embargo, en su declaración oral de 26 de febrero de 2024 España protagoniza un cambio de posicionamiento ya que, entendiendo que existe una situación de *ocupación beligerante* —como consecuencia de la reacción de Israel tras los atentados terroristas del 7 de octubre—, incide en la obligatoriedad para Israel del Derecho internacional, especialmente del DIDDHH y del DIH. La CIJ adoptó su OC el 19 de julio de 2024 en la que, tras establecer el carácter ilegal de las prácticas y políticas de la ocupación israelí, enumeró las obligaciones que pesan sobre Israel en los territorios ocupados¹³.

⁴ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/131/1497.pdf>.

⁵ Aprobada por 98 votos a favor, 17 en contra y 52 abstenciones, <https://docs.un.org/es/A/77/400>.

⁶ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/131/1633.pdf>.

⁷ *Ibid.*

⁸ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>.

⁹ *Advisory Opinion of 9 July 2004. Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, pp. 184-194; <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>.

¹⁰ *Requête Pour Avis Consultative, Conséquences juridiques découlant des politiques es pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, u compris Jérusalen-Est*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20230117-REQ-01-00-EN.pdf>.

¹¹ *Resolución sobre Prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental*, de 30 de diciembre de 2022, <https://docs.un.org/es/A/RES/77/247>

¹² FAJARDO DEL CASTILLO, T., *op. cit.*, pp. 259-261.

¹³ ISSIN, Victoria., “No vinculante? Comentario a la Opinión Consultiva de la CIJ sobre Israel y los Territorios Palestinos Ocupados”, <https://www.iri.edu.ar/index.php/2024/07/30/no-vinculante-comentario-a-la-opinion-consultiva-de-la-cij-sobre-israel-y-los-territorios-palestinos-ocupados/>.

2.3. La demanda de Sudáfrica contra Israel

El 29 de diciembre de 2023, la República de Sudáfrica presentó una demanda contra Israel por incumplimiento de la Convención sobre Genocidio¹⁴, en particular porque desde el 7 de octubre, “Israel [...] no ha impedido el genocidio, no ha enjuiciado la incitación directa y pública al genocidio y [...] ha cometido, y corre el riesgo de seguir cometiendo actos genocidas contra el pueblo palestino”¹⁵, y solicitó la adopción de medidas cautelares¹⁶. La CIJ ha adoptado medidas cautelares a través de tres autos: 26 de enero de 2024¹⁷, 28 de marzo de 2024¹⁸ y 24 de mayo de 2024¹⁹. España presentó su posición escrita, en junio de 2024²⁰ y en ella reiteraba la obligación que pesa sobre Israel de tomar todas las medidas para permitir la ayuda humanitaria. Se apoyaba tanto en el Derecho internacional como en los tres autos sobre medidas cautelares adoptados por la Corte, especialmente en el último, en el que se hace referencia expresa a la situación catastrófica en Gaza que “confirma la necesidad de que se apliquen de forma inmediata las medidas indicadas en sus autos de 26 de enero y 28 de marzo”, en especial que se “garantice sin restricciones y a gran escala, la prestación por todas las partes interesadas de los servicios básicos y la ayuda humanitaria que se necesitan con urgencia”²¹.

3. LA POSICIÓN DE ESPAÑA ANTE LA NUEVA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA

La nueva solicitud ha de situarse en el contexto de recrudecimiento del conflicto tras los atentados terroristas del 7 de septiembre y el incumplimiento por parte de Israel de sus obligaciones reiteradas tanto en resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, como en las OC emitidas por la CIJ en 2004 y 2024, como en los autos sobre medidas cautelares en el contexto de la demanda de Sudáfrica contra Israel. En este marco, conviene recordar que el auto de marzo concluyó por unanimidad que Israel debe actuar en coordinación con Naciones Unidas para garantizar los derechos básicos y la ayuda humanitaria requerida con urgencia a todas las personas que habitan en la Franja de Gaza²² y en el de mayo determinó que debe “man-

¹⁴ *Application de la Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231229-pre-01-00-en.pdf>.

¹⁵ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231229-pre-01-00-en.pdf>.

¹⁶ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231228-app-01-00-en.pdf>.

¹⁷ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf>.

¹⁸ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240328-ord-01-00-en.pdf>.

¹⁹ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240524-ord-01-00-en.pdf>.

²⁰ *Déclaration d'intervention déposée par le Royaume d'Espagne en vertu de l'article 63 du Statut de la Cour Internationale de Justice*, 28 de junio de 2024, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240628-int-01-00-fr.pdf>. Para un análisis de la posición de España, vid. FAJARDO DEL CASTILLO, T., *op. cit.*, pp. 266-276.

²¹ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240628-int-01-00-fr.pdf>.

²² <https://www.icj-cij.org/node/203847>.

tener abierto el paso fronterizo de Rafah para garantizar el suministro sin obstáculos y a gran escala de los servicios básicos y la asistencia humanitaria que se necesitan con urgencia". Asimismo, en sus OC de 2004 y 2024 la CIJ ha reafirmado la obligación de la potencia ocupante de administrar el territorio ocupado en beneficio de la población local.

En este contexto, el detonante para solicitar una nueva opinión consultiva fue la aprobación por el Parlamento israelí, en octubre de 2024, de dos leyes: la *Ley para la Cesación de las Actividades de la UNRWA* y la *Ley para la cesación de las Actividades de la UNRWA en el Estado de Israel* que, entre otras cosas, permiten a Israel dejar de expedir visados al personal de la UNRWA y desalojar sus instalaciones en Jerusalén Oriental, provocando su paralización y la cesación de la ayuda humanitaria en los territorios ocupados.

Por ello, la AGNU, el 19 de diciembre de 2024²³, decide pedir una nueva OC para que la Corte interprete algunas cuestiones adicionales a las ya esclarecidas anteriormente, y plantea la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las obligaciones de Israel, como potencia ocupante y como miembro de las Naciones Unidas, en relación con la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, incluidos sus organismos y órganos, otras organizaciones internacionales y terceros Estados, en el territorio palestino ocupado y en relación con él, entre otras cosas para garantizar y facilitar el suministro sin trabas de los productos que se necesitan con urgencia y son esenciales para la supervivencia de la población civil palestina, así como de los servicios básicos y la asistencia humanitaria y para el desarrollo, en beneficio de la población civil palestina y en apoyo del derecho del pueblo palestino a la libre determinación?

España es uno de los patrocinadores de la Resolución 79/232²⁴, lo que no hace más que confirmar su cambio de posición en relación con la cuestión palestina que ya se había manifestado en su declaración oral de 26 de febrero de 2024 en el marco de la OC sobre *las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado* presentada en 2023. Su posición sobre el tema se desarrolla en su declaración escrita presentada el 25 de febrero de 2025 y que se construye distinguiendo entre dos aspectos que analizaremos separadamente.

3.1. Obligaciones que pesan sobre Israel en tanto que miembro de las Naciones Unidas

En este ámbito, entiende España que pesan sobre Israel dos tipos de obligaciones que deben cumplirse de buena fe y respecto a las Naciones Unidas

²³ UN Doc. A/RES/79/232, de 19 de diciembre, *solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de Israel en lo que respecta a la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados*, <https://docs.un.org/es/A/RES/79/232>.

²⁴ 44 Estados patrocinaron la propuesta de resolución que fue aprobada por 122 votos a favor, 12 en contra y 22 abstenciones. <https://docs.un.org/es/A/79/PV.54>.

como un todo, lo que incluye todos sus organismos, actividades, programas y agencias.

3.3.1. Obligación de asistir a las Naciones Unidas en el desarrollo de sus actividades respetando su independencia y autonomía

Con carácter general, el alcance y contenido de esta obligación deriva del artículo 2.5 de la Carta de las Naciones Unidas (CONU) y de la jurisprudencia de la CIJ —*Asunto de las Reparaciones por los daños sufridos al Servicio de las Naciones Unidas* (1949)— pudiendo llegarse a dos conclusiones: que la obligación de asistir y cooperar con la ONU resulta del estatuto de Estado miembro y que dicha cooperación es un instrumento necesario para garantizar la autonomía e independencia de la Organización en el cumplimiento de sus funciones.

Para determinar cuáles son las obligaciones específicas que recaen sobre Israel, entiende España que procede determinar la competencia de las Naciones Unidas sobre la cuestión específica, siendo clara su opinión de que la “cuestión palestina” queda bajo su competencia como queda confirmado por la A/RES/79/81 que reafirma su permanente responsabilidad “hasta que se resuelva en todos sus aspectos de conformidad con el derecho internacional”²⁵. Para cumplir con esta competencia, el mandato de la ONU incluye la adopción de “decisiones y medidas necesarias para garantizar y facilitar el acceso sin trabas de los suministros urgentes y esenciales para la supervivencia de la población civil palestina, así como de los servicios básicos y la ayuda humanitaria y para el desarrollo”²⁶, recayendo el papel central en la UNRWA, cuyo mandato no puede ser modificado o cancelado unilateralmente por ningún Estado. Por ello, España considera que, en la determinación de las obligaciones de Israel, la CIJ ha de tomar especial atención a la obligación de asistir y cooperar con la UNRWA que juega un papel irremplazable y crucial en la prestación de asistencia a la población palestina en los territorios palestinos ocupados, mientras contribuye a la estabilidad en la región.

3.3.2. Obligación de respetar los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas

España entiende que el respeto de estos privilegios e inmunidades es la única fórmula para garantizar la independencia y efectividad de la Organización en el ejercicio de sus funciones. En el caso concreto, considera que Israel tiene la obligación de respetar los privilegios e inmunidades de las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas en virtud del artículo 105 de la CONU y de la Convención sobre Privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (1946) —de la que es parte—, con independencia de no haber ratificado la Convención

²⁵ <https://docs.un.org/es/A/RES/79/81>.

²⁶ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20250228-wri-03-00-en.pdf>.

sobre los privilegios e inmunidades de las agencias especializadas (1947). En concreto, estos privilegios e inmunidades se refieren a: i) las instalaciones, propiedades, activos y fondos; ii) los archivos y documentos; y iii) los funcionarios y expertos en misión, de forma muy especial en el caso de la UNRWA.

3.2. Obligaciones en tanto que potencia ocupante

Para España, estas obligaciones pesan sobre Israel tanto por efecto del DIH como del DIDDHH, y así ha quedado establecido por la AGNU y por la CIJ en sus OC de 2004 y 2024 previamente mencionadas. En este marco, insiste España en que el DIDDHH no deja de ser aplicable respecto de los actos realizados por un Estado parte en el ejercicio de su jurisdicción más allá de su territorio, o en los casos de conflicto armado u ocupación. Es más, reitera la idea recogida por la OC de 2024 de que las obligaciones y responsabilidades establecidas por el Derecho internacional, particularmente las relativas a la ocupación, no desaparecen por el hecho de la ilegalidad de la ocupación.

Así, las obligaciones derivadas del DIH, especialmente del Convenio de Ginebra IV, son: i) garantizar y facilitar la satisfacción de las necesidades básicas de la población local; ii) aceptar o permitir la asistencia humanitaria a la población civil; y iii) cooperar con las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, y otros Estados o autoridades locales en la provisión de ayuda humanitaria.

En cuanto a la aplicabilidad del DIDDHH, España entiende que Israel, en tanto que potencia ocupante, está obligada al respeto, entre otros, del PIDCP, el PIDES y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 4), todos ellos ratificados por Israel. De conformidad con esta obligación, si Israel no dispone (o no quiere proporcionar) los recursos necesarios para garantizar estos derechos en el territorio palestino ocupado y en relación con él, no solo no puede oponerse a la presencia y las actividades de organizaciones internacionales y terceros Estados, sino que debe facilitarlas para que se puedan garantizar estos derechos. Además, a las obligaciones derivadas de estos instrumentos han de sumarse las derivadas de la Convención del Genocidio, tal como la CIJ establece en su OC de 2024²⁷. Asimismo, recuerda España que a

²⁷ “En virtud de la Convención sobre el Genocidio, y en vista del empeoramiento de las condiciones de vida [...] en Gaza, en particular la propagación del hambre y la inanición”, de: “(a) adoptar todas las medidas necesarias y eficaces para garantizar, sin demora y en plena cooperación con las Naciones Unidas, la prestación sin trabas y a gran escala [...] de los servicios básicos y la asistencia humanitaria que se necesitan con urgencia, incluidos alimentos, agua, electricidad, combustible, refugio, ropa, artículos de higiene y saneamiento, así como suministros médicos y atención médica a los palestinos en toda Gaza, entre otras cosas aumentando la capacidad y el número de pasos fronterizos terrestres y manteniéndolos abiertos durante el tiempo que sea necesario; y (b) garantizar con efecto inmediato que sus fuerzas armadas no cometan actos que constituyan una violación de cualquiera de los derechos de los palestinos de Gaza como grupo protegido en virtud de la Convención sobre el Genocidio, en particular impidiendo, mediante cualquier acción, la prestación de la asistencia humanitaria que se necesita con urgencia” (par. 60), <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20250228-wri-03-00-en.pdf>.

la luz del DIDDHH, Israel debe respetar el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación.

Por tanto, España entiende que, en primer lugar, Israel, en tanto que miembro de las Naciones Unidas, tiene la obligación de cooperar y asistir a la UNRWA en su mandato tal y como se deriva de la CONU y de diversas resoluciones de la AGNU. En segundo lugar, que la normativa aprobada por Israel que impide a la UNRWA operar dentro de su territorio viola las obligaciones que incumbe a Israel derivadas del Derecho internacional. Y, en tercer lugar, que Israel está obligado a facilitar la cooperación en la asistencia humanitaria y garantizar los derechos de la población palestina, tal y como ha reiterado la CIJ. El 29 de abril de 2025 España presentó su declaración pública ante la CIJ, en la que mantiene el tenor de su posición escrita²⁸.

4. REFLEXIONES FINALES

En definitiva, la postura de España en relación con las obligaciones de Israel en relación con la presencia y actividades que los sujetos de Derecho internacional desarrollan en los territorios ocupados ha sufrido un cambio tras la actitud de este tras los atentados terroristas perpetrados por Hamas el 7 de octubre de 2023 y el empeoramiento de las condiciones humanitarias de la población civil en la zona. La nueva situación ha provocado una quiebra en la posición homogénea de la UE respecto de la cuestión palestina y una “ruptura” entre los Estados miembros, como demuestra la diferente postura de unos y otros en la votación de las resoluciones de la AGNU, o ante los asuntos que ha conocido y está conociendo la Corte, o respecto del reconocimiento del Estado de Palestina.

Finalmente, parece oportuno señalar que, si bien “la CIJ no es un tribunal especializado en derechos humanos” o DIH, el poseer una competencia general le permite pronunciarse sobre estos instrumentos²⁹ y determinar cuáles son las obligaciones de los Estados al respecto. Así se constata tanto en las dos OC sobre la cuestión ya adoptadas por la CIJ, como en los autos de adopción de medidas cautelares en el marco de la demanda de 2023. En todos ellos la Corte se ha manifestado respecto a las obligaciones que pesan sobre Israel en base al DIH y el DIDDHH. Esperemos que lo haga de nuevo en su nueva Opinión Consultiva y que la Comunidad Internacional se guie más por la jurisprudencia de la Corte a la hora de diseñar su respuesta ante las vulneraciones del Derecho Internacional por parte de Israel que por otro tipo de intereses.

A Concepción Escobar Hernández, defensora y promotora activa del DIH. Gracias por tu magisterio querida Concha.

²⁸ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20250429-ora-02-00-bi.pdf>.

²⁹ TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., *op. cit.*, p. 95.