

# PEACE & SECURITY

# PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES



12  
2024



EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW  
AND INTERNATIONAL RELATIONS



ISSN 2341-0868

DOI: [http://dx.doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_Int.2024.I12](http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_Int.2024.I12)

**Citation:** PONS RAFOLS, X. , “La guerra en Gaza y el conflicto palestino-israelí: Un punto de inflexión en medio de un ciclo sin fin de violencia”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 12, 2024.

**Received:** 8 January 2024 .

**Accepted:** 16 January 2024.

## LA GUERRA EN GAZA Y EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ: UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN MEDIO DE UN CICLO SIN FIN DE VIOLENCIA

XAVIER PONS RAFOLS<sup>1</sup>

I. INTRODUCCIÓN – II. EL IMPACTO DE LA GUERRA Y EL AUGE DE LAS TENSIONES INTERNACIONALES – III. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN EL DERECHO INTERNACIONAL – IV. LA LEGÍTIMA DEFENSA EN EL DERECHO INTERNACIONAL – V. LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LA LEGÍTIMA DEFENSA EN EL DERECHO INTERNACIONAL – VI. LA POSIBLE VIOLACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO – VII. LAS NORMAS HUMANITARIAS Y LAS OBLIGACIONES DE LA POTENCIA OCUPANTE – VIII. LA RESPONSABILIDAD PENAL INDIVIDUAL Y LA ACCIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL – IX. LA INSUFICIENTE ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD ANTE LA GUERRA EN GAZA – X. LA ACTUACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL ANTE LA GUERRA EN GAZA – XI. LOS LLAMAMIENTOS HUMANITARIOS DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS – XII. EL CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DEL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ – XIII. LA POSICIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE LOS TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS – XIV. LAS NACIONES UNIDAS, LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS – XV. EL CONSEJO DE SEGURIDAD, LOS TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS Y LAS

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona. E-mail: [xpons@ub.edu](mailto:xpons@ub.edu). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0856-8947>. Este trabajo se ha cerrado el 8 de enero de 2024 con el análisis de los hechos y de las reacciones internacionales que han tenido lugar hasta el 31 de diciembre de 2023. Todas las resoluciones y documentos de los distintos órganos de las Naciones Unidas citados son consultables en acceso abierto en la página web de las Naciones Unidas (<https://www.un.org/>) y, en particular, en el Sistema de Archivo de Documentos (<https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>). La jurisprudencia y los documentos de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Penal Internacional son todos consultables también en sus correspondientes páginas web (<https://www.icj-cij.org/home> y <https://www.icc-cpi.int/> respectivamente). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas por última vez el 8 de enero de 2024.

INICIATIVAS DE PAZ – XVI. CONSIDERACIONES FINALES – XVII. EPÍLOGO:  
POR UNA PAZ VIABLE Y UNA PREMISA HUMANITARIA BÁSICA

**RESUMEN:** El objeto de este ensayo/editorial –que se ha cerrado el 8 de enero de 2024– es el de formular de la manera más completa posible –aunque resulte necesariamente provisional– una aproximación desde la perspectiva del Derecho Internacional a la guerra en Gaza iniciada hace poco más de tres meses y, en general, al conflicto palestino–israelí que perdura, como mínimo, desde hace más de setenta y cinco años, con la creación del Estado de Israel, la primera guerra árabe–israelí y la *Nakba* a la que fue abocado el pueblo palestino. Es decir, se trata de una somera aproximación jurídico–internacional a un momento de crisis y de agudización de un conflicto histórico, que configura en estos meses un auténtico punto de inflexión en el ciclo sin fin de violencia que asola la región desde hace décadas.

A estos efectos, en este ensayo se abordan diversas cuestiones de relevancia jurídico–internacional en relación con la actual guerra en Gaza, como la conceptualización del terrorismo internacional; la justificación de la legítima defensa usada por Israel y, en especial, las condiciones que exige el Derecho Internacional para su ejercicio; así como la posible comisión de graves crímenes de trascendencia internacional –crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio–, la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario y la exigencia de responsabilidad penal individual en este contexto.

También se analiza en este ensayo la reacción de la comunidad internacional organizada en las Naciones Unidas ante la actual guerra en Gaza y, por tanto, se presenta la insuficiente actuación del Consejo de Seguridad a lo largo de estos meses de crisis aguda, la mayoritaria reacción de la Asamblea General pidiendo un cese de las hostilidades y los llamamientos humanitarios formulados vana y reiteradamente por su Secretario General.

Para situar la fase actual de crisis en la perspectiva del conflicto palestino–israelí se aborda asimismo, sumariamente, su contexto histórico–político, en particular con los resultados de la ocupación de territorios en la guerra de los Seis Días de 1967; la constante posición de la Asamblea General sobre la cuestión Palestina; la acción de las Naciones Unidas en relación con los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados; así como la actuación del Consejo de Seguridad respecto de estos Territorios y las iniciativas de paz propuestas especialmente en relación con la solución biestatal.

Por último, se formulan unas consideraciones finales y un epílogo en el que, atendiendo a la actual catástrofe humanitaria y a la perdurabilidad del conflicto, se formula un llamamiento para el cese inmediato de las hostilidades y la liberación de los rehenes y para que la actual fase del conflicto se convierta en un genuino punto de inflexión que pueda propiciar una oportunidad para la paz en la región.

**PALABRAS CLAVE:** Guerra en Gaza, Derecho Internacional, Cuestión Palestina, Terrorismo Internacional, Legítima Defensa, Derecho Internacional Humanitario, Responsabilidad Penal Individual, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Asamblea General, Secretario General, Territorios Palestinos Ocupados, Derechos Humanos, Paz y Seguridad Internacionales

**THE WAR IN GAZA AND THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT: A TURNING POINT IN THE MIDST OF AN ENDLESS CYCLE OF VIOLENCE**

**ABSTRACT:** The purpose of this essay/editorial – closed on 8 January 2024 – is to formulate as fully as possible, although necessarily provisional, an approach from the perspective of International Law to the war in Gaza that began a little over three months ago, and more generally to the Palestinian–

Israeli conflict that has lasted at least seventy-five years, with the creation of the State of Israel, the first Arab-Israeli war and the *Nakba* to which the Palestinian people have been condemned. In other words, this is a brief international legal approach to a moment of crisis and intensification of a historic conflict that, in these months, has been a real turning point in the endless cycle of violence that has plagued the region for decades.

To this end, this essay addresses various issues of international legal relevance in relation to the current war in Gaza, such as the conceptualisation of international terrorism; the justification of legitimate self-defence used by Israel and, in particular, the conditions required by International Law for its exercise; as well as the possible commission of serious crimes of international concern – war crimes, crimes against humanity and genocide –, the applicability of International Humanitarian Law and the call for individual criminal responsibility in this context.

This essay also analyses the response of the international community organized in the United Nations to the current war in Gaza, highlighting the insufficient action of the Security Council during these months of acute crisis, the majority reaction of the General Assembly calling for a cessation of hostilities, and the repeated and futile humanitarian appeals made by its Secretary-General.

In order to place the current crisis in the perspective of the Palestinian-Israeli conflict, the historical and political context, in particular the results of the occupation of territories in the Six-Day War of 1967, the consistent position of the General Assembly on the Palestinian question, the United Nations action on human rights in the Occupied Palestinian Territories, as well as the Security Council's action on these Territories and the proposed peace initiatives, in particular with regard to the two-State solution, are also briefly discussed.

The essay concludes with concluding remarks and an epilogue where, in view of the current humanitarian catastrophe and the protracted nature of the conflict, calling for an immediate cessation of hostilities and the release of hostages, and for the current phase of the conflict to become a genuine turning point that can be grasped as an opportunity for peace in the region.

**KEY WORDS:** Gaza war, International Law, Palestinian issue, International terrorism, Self-defence, International Humanitarian Law, Individual criminal responsibility, United Nations, Security Council, General Assembly, Secretary-General, Occupied Palestinian Territories, Human rights, International peace and security.

## LA GUERRE À GAZA ET LE CONFLIT PALESTINO-ISRAÉLIEN : UN TOURNANT AU MILIEU D'UN CYCLE DE VIOLENCE SANS FIN

**RÉSUMÉ :** Le but de cet essai/éditorial – qui s'est achevé le 8 janvier 2024 – est de formuler aussi complètement que possible – bien qu'il soit nécessairement provisoire – une approche du point de vue du Droit International de la guerre à Gaza qui a commencé il y a un peu plus de trois mois et, en général, du conflit palestino-israélien qui dure depuis au moins soixante-quinze ans, avec la création de l'État d'Israël, la première guerre israélo-arabe et la *Nakba* à laquelle le peuple palestinien a été contraint. En d'autres termes, il s'agit d'une brève approche juridico-internationale d'un moment de crise et de l'intensification d'un conflit historique qui, en ces mois, constitue un véritable tournant dans le cycle sans fin de la violence qui sévit dans la région depuis des décennies.

À cette fin, cet essai aborde diverses questions de Droit International en rapport avec la guerre actuelle à Gaza, telles que la conceptualisation du terrorisme international, la justification de la légitime défense utilisée par Israël et, en particulier, les conditions requises par le Droit International pour son exercice, ainsi que la commission éventuelle de crimes graves de portée internationale – crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide –, l'applicabilité du Droit International Humanitaire et l'exigence de responsabilité pénale individuelle dans ce contexte.

Cet essai analyse également la réaction de la communauté internationale organisée au sein des Nations unies à la guerre actuelle à Gaza et présente donc l'action insuffisante du Conseil de sécurité tout au long de ces mois de crise aiguë, la réaction majoritaire de l'Assemblée générale appelant à la cessation des hostilités et les appels humanitaires lancés à maintes reprises et en vain par son secrétaire général.

Afin de replacer la phase de crise actuelle dans la perspective du conflit palestino-israélien, sont également brièvement évoqués le contexte historico-politique, en particulier les résultats de l'occupation des territoires lors de la guerre des six jours de 1967, la position constante de l'Assemblée générale sur la question palestinienne, l'action des Nations unies en matière de droits de l'homme dans les Territoires Palestiniens Occupés, ainsi que l'action du Conseil de sécurité sur ces Territoires et les initiatives de paix proposées, notamment en ce qui concerne la solution à deux États.

L'essai se termine par quelques considérations finales et par un épilogue dans lequel, compte tenu de la catastrophe humanitaire actuelle et de la durée du conflit, un appel est lancé en faveur d'une cessation immédiate des hostilités et de la libération des otages, et pour que la phase actuelle du conflit devienne un véritable tournant qui pourrait offrir une occasion de paix dans la région.

**MOTS CLÉS :** Guerre à Gaza, Droit International, Question palestinienne, Terrorisme international, Légitime défense, Droit International Humanitaire, Responsabilité pénale individuelle, Nations unies, Conseil de sécurité, Assemblée générale, Secrétaire général, Territoires Palestiniens Occupés, Droits de l'homme, Paix et sécurité internationales.

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado año 2023, cuando se habían cumplido setenta y cinco años de la creación del Estado de Israel, de la primera guerra árabe-israelí (1948–1949) y de la *Nakba* a la que fue abocado entonces el pueblo palestino, se desencadenaron –en el último trimestre del año– todos los demonios de la violencia y el terror, primero en kibutzs y áreas israelíes cercanas a la Franja de Gaza y, después, en todo el territorio de Gaza. Una tormenta de ira y violencia que ha recordado a la comunidad internacional que el conflicto palestino-israelí y, por extensión, el conflicto de Oriente Próximo, sigue sin resolverse y sigue pesando, con toda su intensidad y sus consecuencias globales, en el centro del escenario geopolítico internacional. El año 2023 también fue el de la conmemoración de los setenta y cinco años de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Pese a este aniversario, millones de personas en muchas partes del mundo siguen viendo esta Declaración como una promesa de una vida mejor; es decir, como algo que está muy lejos de su alcance, ya que siguen viviendo en la miseria o en un clima de violencia. Así sucede también en los Territorios Palestinos Ocupados.

El salvaje, despiadado y absolutamente inaceptable ataque cometido por la milicia palestina Hamás –concretamente por su brazo armado, las Brigadas de Izz al-Din Al-Qassam– y otras milicias islamistas o yihadistas en la madrugada del 7 de octubre de 2023 causó la muerte de más de mil doscientos ciudadanos israelíes y extranjeros, así como de miembros de sus fuerzas armadas, y decenas de heridos. Se trató de un ataque calificado, de manera general, como un ataque terrorista –y por el ensañamiento contra la población civil creo que así debe entenderse–, aunque desde algunos sectores palestinos y de los países árabes ha sido también considerado como un acto de resistencia legítimo. En cualquier caso, la incursión armada, acompañada del lanzamiento de decenas de cohetes, ocasionó este elevado número de víctimas asesinadas en muchos casos con una barbarie y una crueldad inhumana, afectando también a niños, con viviendas y cadáveres calcinados, y, en ocasiones, con evidencias de violaciones y abusos sexuales. Las imágenes de los propios atacantes y de las cámaras de seguridad, así como los testimonios directos, explicitan claramente que se registró una cruel y brutal violencia sobre los habitantes de los kibutzs de la zona y sobre los jóvenes participantes en una fiesta de música electrónica que tenía lugar en las cercanías de la Franja de Gaza. De resultas del ataque fueron también objeto de secuestro y mantenidas como rehenes en los túneles de Gaza más de doscientas personas, entre ellas soldados y civiles israelíes y de otras nacionalidades.

La indiscriminada matanza –el peor ataque sufrido por Israel en sus setenta y cinco años de historia– provocó en este país una especie de shock traumático colectivo y una reacción política y social sin precedentes, como sin precedentes fue la magnitud del brutal, fanático y violento ataque sufrido, que evaporó en un instante la percepción de los ciudadanos israelíes sobre su seguridad, sobre la superioridad militar y tecnológica israelí en toda la región y sobre el mito de sus servicios de inteligencia (el Shin Bet y el Mossad). Una inmediata incorporación de otras fuerzas políticas al gobierno derechista del primer ministro Benjamín Netanyahu y un cierto cierre de filas israelí ante la dimensión de lo sucedido condujo seguidamente a la completa desmovilización de las amplias protestas de ciudadanos israelíes que llevaban meses clamando intensamente contra las derivas iliberales del gobierno surgido de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2022, el más derechista de la reciente historia de Israel. El retorno al poder del partido Likud, dirigido por Netanyahu, fue el resultado

de la coalición con diversos partidos ultraderechistas, ultranacionalistas y ultraortodoxos, configurando así un gobierno muy derechista y extremista. Un gobierno que, más allá de descartar cualquier negociación o futura solución política del conflicto con los palestinos, impulsó medidas que podían cuestionar la independencia judicial y que, en gran medida, podían servir para proteger al mismo Netanyahu de los procesos judiciales por corrupción que se le habían iniciado.

La letal respuesta militar israelí –airada y vengativa– comportó el lanzamiento de misiles y el bombardeo masivo sobre toda la Franja de Gaza y, poco tiempo después –a partir del 27 de octubre–, una incursión terrestre de las Fuerzas de Defensa Israelí (FDI) –conocidas como Tsahal– que, con una frágil tregua de seis días para el intercambio de algunas decenas de rehenes –fundamentalmente mujeres y niños– por prisioneros palestinos, ha continuado y parece no tener fin. La intensidad del asedio israelí sobre toda la Franja de Gaza y la mortífera acometida aérea y terrestre israelí para acabar –política y militarmente– con Hamás y con las posibilidades de que se pudiera repetir en el futuro un ataque como el del 7 de octubre han ocasionado una absoluta devastación, un número de víctimas civiles palestinas absolutamente insoportable –que ha superado a las veinte–y–un mil hasta el momento, y de las que más de ocho mil son niños–, miles de heridos, con centenares o miles de cadáveres aún bajo los escombros, así como la destrucción de instalaciones hospitalarias y el completo bloqueo de un estrecho territorio de apenas 365 quilómetros cuadrados donde vivían, como en una cárcel al aire libre, más de dos millones doscientas mil personas. Con una perspectiva deshumanizadora absolutamente rechazable, una autoridad israelí calificó como animales humanos a los palestinos, lo que indica el tenor de la respuesta y los ánimos existentes.

En este sentido, me parece que es evidente que la pretensión de acabar con el poder político y militar de Hamás, responsable del salvaje ataque efectuado, no puede justificar –de ninguna manera y en ningún caso– una catástrofe humanitaria como la que están sufriendo los gazatíes. Además, pese a lo dicho por las autoridades israelíes, la letal y continuada acción militar dificulta las posibilidades de una negociación para liberar a los rehenes y pone en riesgo sus vidas. A lo que cabe añadir que en el resto de los Territorios Palestinos que fueron ocupados por Israel en 1967 –Cisjordania y Jerusalén Este–, se está

recrudeciendo el control y la violenta represión militar israelí sobre la población palestina, con decenas de víctimas mortales, en algunos casos por obra directa de los exaltados colonos de los asentamientos israelíes y de extremistas judíos. Se ha vetado, además, el acceso diario a Israel y a los asentamientos de más de doscientos mil trabajadores palestinos de Cisjordania, lo que afecta también profundamente a la maltrecha economía palestina. En definitiva, una alta tensión prebólica crece día tras día en Israel y en las ciudades palestinas de Cisjordania en una endiablada e imparable espiral de acción/reacción, que lleva décadas persistiendo en todos los Territorios Palestinos Ocupados.

Del norte al sur de la Franja de Gaza –desde la ciudad de Gaza y el campo de refugiados de Jabaila hasta las ciudades de Jan Yunis y Rafah–, la acción armada israelí ha provocado asimismo un desplazamiento forzoso de centenares de miles de gazatíes –una nueva y ominosa *Nakba*, de momento en el interior de la Franja de Gaza, para más del 85% de su población–, el colapso del sistema sanitario de Gaza y el bloqueo de suministros y de la asistencia internacional, deteriorando aún más las ya lamentables condiciones de vida de los gazatíes y causando una enorme tragedia humanitaria. Hasta tal punto que nadie puede estar seguro y que no hay ahora ningún lugar seguro en Gaza, ni para los gazatíes ni para las organizaciones humanitarias internacionales. Esta situación ha impactado especialmente en la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), en sus instalaciones y en sus trabajadores, en particular los trabajadores locales.

No me cabe ninguna duda de que, si el asalto llevado a cabo por Hamás y otras milicias islamistas demostró la voluntad de aniquilación y de deshumanización de los judíos por parte de los grupos palestinos e islamistas autores del ataque, la acción armada israelí también se está caracterizando por esta deshumanización de los gazatíes y, por extensión, de todo el pueblo palestino. Deshumanización que, en ambos casos, resulta absolutamente condenable y rechazable.

Si estos son, en síntesis, los hechos desencadenantes de la crisis de 2023 en el ya casi perenne conflicto palestino-israelí, conviene ahora realizar su valoración jurídica en términos de Derecho Internacional y situar estos hechos –los execrables actos cometidos por Hamás y la devastación de la Franja de Gaza causada por las fuerzas armadas israelíes– en su contexto de la forma más ajustada posible. Es cierto que la situación de Israel y Palestina desde

1948 –y las distintas interpretaciones que de ella pueden derivarse– ofrece un complejo panorama fáctico y jurídico que puede dificultar, en parte, la ajustada aplicación al caso de las normas internacionales, pese a lo cual entiendo que no hay duda de su aplicabilidad en sus parámetros esenciales. A tal efecto, abordaré también la reacción actual de la comunidad internacional y los principios jurídicos básicos asentados en las instituciones internacionales en relación con el conflicto palestino–israelí.

También es verdad que, desde hace setenta y cinco años, resulta muy abundante la doctrina iusinternacionalista dedicada a la denominada cuestión de Palestina, así como son multitud las resoluciones, decisiones e informes de Organizaciones internacionales, especialmente de las Naciones Unidas, e, incluso, la jurisprudencia internacional sobre el tema. Todo lo cual evidencia la enorme complejidad y las múltiples aristas de un conflicto absolutamente poliédrico como el que nos ocupa. En este sentido, el objeto de estas líneas ha de ser, necesariamente –por lo inabarcable del tema y por coherencia con el restringido propósito de esta ya extensa nota editorial–, mucho más limitado y, aunque derivando de muchas de estas fuentes de conocimiento, pretendo tan sólo una somera aproximación a un momento de crisis y de agudización del conflicto –al que debe ponerse fin de inmediato– que constituye un punto de inflexión en el ciclo de violencia sin fin que asola la región. Comparto con ello los planteamientos de denuncia de la situación en Gaza y de demanda de un alto el fuego inmediato e incondicional contenidos en la Declaración de profesores/as de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales sobre la situación en Gaza, de 2 de noviembre de 2023, apoyada por la Asociación Española de Profesores/as de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) y suscrita por decenas de sus miembros.

## **II. EL IMPACTO DE LA GUERRA Y EL AUGE DE LAS TENSIONES INTERNACIONALES**

Incluso el gobierno de los Estados Unidos –tradicional aliado y constante apoyo militar de Israel– ha pedido al gobierno israelí una mayor contención en su respuesta armada y la protección de la población civil, aunque sin por ello dejar de suministrar armamento y, sobre todo, ofrecer a Israel su apoyo político y diplomático. De esta forma, los Estados Unidos recuerdan que una respuesta violenta, vengativa y desproporcionada no resulta, en ningún caso,

el camino correcto, como su experiencia en Afganistán después del ataque del 11-S puso de manifiesto. En todo caso, lo cierto es que con esta crisis se ha agudizado también la división y polarización política en los Estados Unidos, también con vistas a las elecciones presidenciales de noviembre de 2024, y que afecta en particular al Partido Demócrata del presidente Joe Biden, disminuido de fuerzas y apoyos.

En la Unión Europea, aunque igualmente con importantes divisiones, después de la inmediata solidaridad con Israel por el ataque sufrido, las desoladoras imágenes de la acción militar israelí sobre la Franja de Gaza han hecho que algunos gobiernos y gran parte de la opinión pública hayan ido cuestionando cada vez más intensamente esta reacción israelí –que ha ido perdiendo, así, el relato– y reclamando el fin de esta violencia aterradora e interminable contra los palestinos. Con estas dificultades, derivadas de las distintas posiciones políticas en presencia, el mismo Consejo Europeo expresó, en su reunión del 26 de octubre de 2023 ([Conclusiones, Documento EUCO 14/23](#)), “su más profunda preocupación por el deterioro de la situación humanitaria en Gaza y pide un acceso humanitario continuo, rápido, seguro y sin trabas y que la ayuda llegue a quienes la necesiten, tomando para ello todas las medidas necesarias, incluidos corredores y pausas humanitarios para necesidades humanitarias”. No obstante, en su siguiente reunión, de 15 de diciembre de 2023, el Consejo Europeo, evidenciando estos importantes disensos internos, fue incapaz de reiterar su llamamiento a las pausas humanitarias o, más aún, a exigir un alto el fuego inmediato e incondicional y se limitó, desoladoramente, a mantener un debate estratégico exhaustivo sobre Oriente Próximo, como señala escuetamente la declaración final ([Conclusiones, Documento EUCO 20/23](#)).

Muchos países del denominado Sur Global también han expresado estas denuncias sobre la situación humanitaria en Gaza y formulado vivos llamamientos a treguas humanitarias o a ceses del fuego. Otros países, como Rusia o China, aun insistiendo en esta perspectiva, intentan, con algunos ambiguos posicionamientos, jugar sus bazas en pro de sus intereses geopolíticos y globales, presentándose como socios fiables del mundo árabe. Se trata de algo que estos Estados plantean cuestionando el ya clásico doble rasero occidental, atendiendo ahora a la reacción occidental ante la guerra en Ucrania. Además, Rusia se está beneficiando hasta ahora de la crisis al desviar las miradas y conseguir que con la guerra en Gaza quede más eclipsada su

invasión de Ucrania y más dividida la ayuda internacional y el suministro de armas a Ucrania. A mayor abundamiento, en algunos lugares, como sucede en Estados Unidos y en Europa, la crisis ha comportado, igualmente, el repunte tanto de acciones antisemitas como de actos de islamofobia, en un marco político en el que las fuerzas de extrema derecha obtienen apoyos cada vez más notables en algunos recientes procesos electorales.

Asimismo, la posibilidad de un efecto contagio regional y que la crisis se extienda, en una dramática espiral de violencia, por todo Oriente Próximo sigue estando presente en todo momento. Se han producido varios incidentes armados con víctimas en la frontera con Líbano entre el ejército israelí y Hezbollah, la también milicia islamista apoyada por Irán –como Hamás– y que controla el sur del Líbano. Desde Yemen, el movimiento rebelde de los hutíes –apoyado también por Irán– ha lanzado misiles contra Israel, hostigado a cargueros israelíes en el estrecho de Bab-el-Mandeb, capturado un buque mercante propiedad de armadores israelíes manteniendo a sus tripulantes como rehenes y puesto en elevado riesgo el transporte marítimo internacional y el comercio internacional al forzar a diversas compañías navieras a modificar sus rutas marítimas. De tal manera que los Estados Unidos –que, en los últimos días y en este contexto, ya están combatiendo a los hutíes– están intentando impulsar una misión militar internacional de protección del tráfico naval en el mar Rojo.

Toda la región se halla en tensión y las protestas ciudadanas contra la brutalidad de la ofensiva israelí son constantes. De ahí el temor a una imprevisible escalada del conflicto en un contexto en el que, además, el proceso de los denominados Acuerdos de Abraham para normalizar las relaciones de Israel con diversos países árabes –incluso con Arabia Saudí–, auspiciados por los Estados Unidos, se ha detenido en seco. Se trataba de un proceso de normalización política que desdibujaba ciertamente las reclamaciones palestinas y que Hamás –con el apoyo de Irán– quiso también torpedear con sus ataques.

### **III. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

Nadie pone en duda que el Estado de Israel tiene todo el derecho a defenderse ante los horrores ataques del 7 de octubre pasado. De hecho, es

responsabilidad de todos los gobiernos –en realidad, es una obligación o deber más que un derecho– el garantizar la seguridad de sus ciudadanos y protegerlos de amenazas y ataques como éste, que el gobierno israelí y muchos gobiernos de otros Estados califican como ataques terroristas. En este sentido, Israel, así como la Unión Europea, los Estados Unidos y otros Estados, consideran a Hamás como un grupo terrorista, aunque, en tanto que movimiento político y social, además de grupo armado, sea, *de facto*, la autoridad gubernamental en la Franja de Gaza desde 2007. Además, debe inicialmente indicarse que, en los últimos años, la gestión política israelí del conflicto ha tolerado la financiación externa de Hamás y ha sacado partido del liderazgo de esta milicia en Gaza para dividir a los palestinos y desacreditar aun más a la más moderada Autoridad Nacional Palestina (ANP). Es decir, aún con la controversia política intra-palestina entre las distintas facciones –Hamás en Gaza y Al-Fatah, componente principal de la Organización de Liberación de Palestina (OLP), en Cisjordania y que mantiene el control de la ANP–, la milicia islamista también podría ser considerada como una legítima representante del pueblo palestino, y muchos palestinos y países árabes defienden esta postura.

En este orden de ideas, creo que para defenderse de los ataques terroristas los Estados deben utilizar los mecanismos policiales, de inteligencia, financieros y judiciales adecuados, eventualmente incluso, si el nivel de la amenaza fuera muy alto, las fuerzas armadas en funciones de apoyo y vigilancia. Siempre respetando los derechos humanos recogidos en sus ordenamientos internos y en el Derecho Internacional y aplicando los procedimientos judiciales penales correspondientes. Así se ha hecho y se hace en España y en otros países de nuestro entorno europeo con normalidad institucional. Es más, junto a la constante e inequívoca condena internacional a los ataques terroristas, existe una amplia cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo que se ha recogido tanto en instrumentos jurídicos internacionales, universales y regionales, como en distintas estrategias y numerosas declaraciones políticas.

Lo cierto es, sin embargo, que no se ha alcanzado todavía un consenso internacional sobre el mismo concepto de terrorismo internacional, ya que esto acaba dependiendo de las posiciones políticas de los distintos Estados, de la instrumentalización política y de los intereses en presencia. Según las lecturas políticas que se hagan, los que para unos son luchadores por la libertad para otros son terroristas; o, incluso, con el tiempo, según los unos o los otros, los que

eran luchadores por la libertad se pueden acabar convirtiendo en terroristas o viceversa. No hay duda, a mi parecer, de que el irresoluto conflicto de Oriente Próximo y la situación del pueblo palestino juega un importante papel en esta contradicción de posiciones políticas sobre la misma noción de terrorismo internacional. Todo ello ha hecho que todavía se siga trabajando en la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas –de otra parte, sin grandes perspectivas de éxito– con miras a finalizar el proceso de elaboración de un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional y la convocatoria de una conferencia de alto nivel bajo los auspicios de las Naciones Unidas, tema incluido en el programa de la Asamblea General desde finales de los años noventa del siglo pasado.

Algunos de esos instrumentos jurídicos y estrategias políticas contra el terrorismo internacional surgieron directamente en los años setenta del siglo XX como reacción a la misma actuación de lucha armada de distintos grupos armados palestinos con actuaciones tan mediáticas como la toma de rehenes y la irrupción en la ciudad olímpica de Múnich en 1972, secuestros de diversas aeronaves o asaltos a misiones diplomáticas. En cualquier caso, el fenómeno del terrorismo internacional ha continuado multiplicándose desde entonces y los atentados del 11-S en los Estados Unidos y del 11-M en España constituyen dos trágicos epítomes de su alcance. De tal manera que –aun con la ausencia de una definición omnicomprensiva de terrorismo internacional– las causas y efectos del fenómeno terrorista son múltiples y van mucho más allá de la cuestión de Palestina, aunque ésta sigue estando muy presente en este contexto.

Después de los ataques del 7 de octubre, el gobierno israelí ha declarado reiteradamente que con su acción armada pretende acabar con Hamás para siempre, en términos políticos y en términos militares, pero esto, como creo que la historia ha demostrado sobradamente, será realmente difícil que acabe sucediendo. La guerra contra el terrorismo que pusieron en marcha los Estados Unidos en 2001, después del 11-S, ha convulsionado Afganistán, Iraq y todo el Oriente Medio y ni ha generado estabilidad, democracia y progreso ni ha conseguido eliminar el terrorismo. Cada masacre israelí en la Franja de Gaza constituye también, a mi modo de ver, un acicate para reforzar los grupos armados de combatientes palestinos u otros grupos fundamentalistas islamistas, tanto en Gaza como en otros lugares de Oriente Medio. En este

sentido, me parece obvio que lo último que tiene que hacer la lucha contra el terrorismo es alimentar a más posible terrorismo futuro. Es decir, que constituye un claro axioma pertinente al caso la afirmación de que la violencia engendra siempre más violencia y, aunque, lamentablemente, en esto estamos ahora, entiendo que resulta necesario acabar con esta dinámica infernal.

A mi juicio, más que en una guerra contra el terrorismo, la lucha contra el terrorismo internacional debería basarse, de un lado, en el reforzamiento de la cooperación entre los Estados en los ámbitos policial, judicial, financiero y de los servicios de inteligencia, sin poner en cuestión los derechos humanos y las libertades fundamentales. De otro lado, la lucha contra el terrorismo internacional debería tener también un amplio apoyo político internacional y debería ubicarse bajo los auspicios de Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas e incluso de su Consejo de Seguridad, en la medida en que los actos terroristas constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Finalmente, pero no por ello menos importante, la lucha contra el terrorismo internacional debería ser también un combate que abordase sus causas profundas y subyacentes, es decir, que se implice en la solución de grandes problemas de orden político, como el conflicto palestino-israelí, y que encarase también los grandes problemas de carácter económico y social en un mundo con inmensas bolsas de pobreza y miseria.

Esta es también, en esencia, la perspectiva de las Naciones Unidas en su Estrategia Global contra el Terrorismo adoptada en el año 2006 (Resolución 60/288, de la Asamblea General, de 20 de septiembre de 2006) y que es objeto de examen cada dos años por la Asamblea General. En su última y más reciente actualización (Resolución 77/298, de la Asamblea General, de 22 de junio de 2023) la Asamblea General, de un lado, reafirmaba los cuatro pilares de esta Estrategia, que deben aplicarse de manera integrada y equilibrada. Estos pilares son las medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; las medidas para prevenir y combatir el terrorismo; las medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto; y las medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. De otro lado, y entre otras declaraciones, el pasado mes de junio de 2023 la Asamblea General destacaba

también “la importancia de que se adopte un enfoque sostenido e integral, que entrañe medidas más enérgicas, cuando sea necesario, para subsanar las condiciones que conducen a la propagación del terrorismo, teniendo presente que para derrotar al terrorismo no bastarán la fuerza militar, las medidas de aplicación de la ley y las operaciones de inteligencia”.

Con este enfoque internacional, resulta más que evidente que la dura y letal ofensiva armada israelí sobre la Franja de Gaza no sólo no concuerda para nada con los parámetros de la Estrategia Global contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, sino que, también, a mi juicio, difícilmente conseguirá sus objetivos. Es más, con toda probabilidad provocará mayor inestabilidad en toda la región, no será ninguna garantía de seguridad para el Estado de Israel y agravará inevitablemente las amenazas a la paz y la seguridad internacional.

#### **IV. LA LEGÍTIMA DEFENSA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

El argumento de la legítima defensa utilizado por Israel, que también tiene su apoyo en el Derecho Internacional, merece, cuanto menos, una rápida reflexión. El derecho a la legítima defensa, individual o colectiva, existe en el Derecho Internacional y está recogido expresamente en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Se trata de un derecho inmanente de los Estados, que opera en caso de un ataque armado –entiéndase una agresión– del que es víctima un Estado y que es realizado por parte de otro Estado.

Por lo que se refiere a la agresión –aunque éste sea también un concepto de consenso difícil–, la Asamblea General llegó en 1974 a una definición de agresión considerando que se entiende por agresión un uso de la fuerza armada contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otros Estados, añadiendo claramente en el concepto que el primer uso de esta fuerza armada constituye prueba, *prima facie*, de un acto de agresión [Resolución 3314 (XXIX), de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974]. La definición también incorporaba lo que podríamos denominar agresión indirecta, entendiendo por tal el envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, de grupos irregulares o de mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado.

Aunque Israel y muchos gobiernos de otros Estados han considerado los ataques de Hamás del 7 de octubre como actos de terrorismo, cabría quizás considerarlos –por la magnitud de los ataques y el elevado número de

víctimas— como un ataque armado en el sentido del artículo 51 de la Carta. Así lo han hecho estos mismos Estados en la medida en que avalan la actuación de Israel sobre la base de la legítima defensa lo que, a fin de cuentas y como indicaré enseguida, acaba resultando contradictorio. Esto es lo que se hizo también —aunque también muy discutiblemente— con los atentados del 11-S, que fueron considerados ataques armados en el sentido del artículo 51 de la Carta. El propio Consejo de Seguridad confirmó en este contexto el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas mediante la Resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre de 2001 y la Resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001.

Aun aceptando el argumento del ataque armado, no está nada claro, a mi juicio, que este —presunto o no— ataque armado pueda ser atribuido a un Estado. Los grupos armados palestinos autores del ataque partieron de la Franja de Gaza, que forma parte, a su vez, de los Territorios Palestinos Ocupados de los que se adueñó Israel en 1967 y que, desde los Acuerdos de Oslo de 1993, están parcialmente bajo el control de la ANP. Aunque es bien cierto que, desde las elecciones palestinas de enero de 2006, la Franja de Gaza acabó eludiendo a partir de 2007, bajo el liderazgo de Hamás, la supervisión gubernamental de esta Autoridad, sita en Ramallah, la capital administrativa palestina en Cisjordania y que se halla bajo la dirección de Al-Fatah.

En todo caso —aún con el estatuto jurídico de Territorios Palestinos Ocupados, de conformidad con el Derecho Internacional—, entiendo que se trata de un Estado, Palestina, reconocido como tal por muchos otros Estados —unos ciento cuarenta Estados— y que tiene reconocido el estatuto de Estado observador no miembro en las Naciones Unidas desde 2012 (Resolución 67/19, de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 2012), pero que no ha sido reconocido como tal por parte de Israel, el Estado víctima del ataque armado del 7 de octubre. Este contexto y el estatuto jurídico de los Territorios Palestinos Ocupados hace muy difícil, a mi parecer, poder considerar a Hamás y a las otras milicias islamistas autoras del ataque armado como grupos irregulares enviados por otro Estado o en su nombre, aspecto que justificaría internacionalmente la acción armada en virtud de la legítima defensa.

Es decir, no cabe atribuir el ataque armado a un Estado determinado, a no ser que se considere la Franja de Gaza como un Estado o una entidad autónoma distinta del Estado de Palestina y se le pudiera atribuir internacionalmente

estos hechos, lo que no es el caso. Además, aunque en agosto de 2005 Israel completó la retirada de sus colonos y de sus fuerzas armadas de la Franja de Gaza, las fuerzas armadas israelíes han seguido manteniendo el asedio y el control absoluto de las fronteras de Gaza desde entonces –como, en realidad, siguen haciendo en todos los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967– y ahora han pasado a ejercer, con su mortífera ofensiva terrestre, un control directo de la Franja.

En este orden de ideas, si se califican los actos de Hamás y las otras milicias palestinas como actos de terrorismo y no cabe atribuirlos a un Estado determinado, resulta también discutible que se pueda justificar el uso de la fuerza mediante la institución del derecho inmanente de los Estados a la legítima defensa. De un lado, porque este derecho se activa, como he indicado, con el ataque armado procedente, directa o indirectamente, de otro Estado. De otro lado, como también ya he indicado, porque otras son las medidas que deben adoptar los Estados –medidas policiales, judiciales, de inteligencia y financieras– para luchar contra el terrorismo en su propio territorio o en los territorios que se hallen bajo su control efectivo, como es el caso. Por último, cabe también señalar que es el pueblo sometido a la ocupación extranjera quien, de conformidad con el Derecho Internacional, tiene el derecho a resistirse a la ocupación con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación.

En esta línea argumental se pronunció la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en 2004 con ocasión de su Opinión Consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado. La CIJ consideró en aquel momento que si la amenaza que se argumentaba para la construcción del muro provenía de dentro del Territorio Palestino Ocupado –y no de fuera de este territorio– no podía justificarse la argumentación de la legítima defensa para dicha construcción, como sosténía Israel (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004*, p. 136, párr. 139). Es cierto que la situación actual es distinta de la que se planteó en el año 2004 en relación con el muro, puesto que Israel retiró su presencia permanente en la Franja de Gaza en 2005, lo que no ha sucedido en el resto de los Territorios Palestinos Ocupados, Cisjordania y Jerusalén Este. Pero el argumento de la no pertinencia de la legítima defensa en el caso se sustenta igualmente, atendiendo al control y bloqueo que del territorio de Gaza ha seguido mantenido Israel desde su ocupación.

## **V. LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LA LEGÍTIMA DEFENSA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

En cualquier caso, en el Derecho Internacional la legítima defensa es, en esencia, el derecho de un Estado a usar la fuerza necesaria para repeler un ataque armado de otro Estado, mientras dure este ataque, y mediante los medios proporcionados para poder repelerlo. Es decir, que la legítima defensa ha de ser necesaria, inmediata y proporcional. Necesaria e inmediata en el sentido de que ante el ataque sufrido resulte necesario el uso de la fuerza para, precisamente, detener y repeler la agresión de la que se está siendo víctima, pero sólo en esta medida. A mi juicio, debe entenderse que la reacción armada israelí ante la incursión sufrida fue la necesaria e inmediata en lo que se refiere a la contención, represión y expulsión de los asaltantes de su territorio. Es decir, durante los momentos del ataque y hasta completar la expulsión de los asaltantes del territorio israelí, siempre y en todo caso si esto se hizo con arreglo al debido respeto de las normas humanitarias y de los derechos humanos.

De lo que, a mi juicio, no hay duda, es de que, aún con plena conciencia de la magnitud y de la violencia de los ataques de Hamás y las otras milicias islamistas del 7 de octubre, la mortífera y duradera reacción armada israelí posterior sobre la Franja de Gaza no encaja en ningún parámetro de proporcionalidad aceptable. La necesaria proporcionalidad en la forma y en la intensidad de la acción en legítima defensa, es decir, de la respuesta defensiva, no puede concordar en absoluto con los largos tres meses –hasta la fecha– de ataques masivos e indiscriminados sobre Gaza, provocando su completa devastación. No sólo por la magnitud y absoluta desproporción del número de víctimas y de los daños en infraestructuras, edificios e instalaciones civiles, sino porque ha sido una invasión en toda regla de un territorio que, aún cuando fue ocupado por Israel en 1967 y seguía bajo su asedio, vigilancia y control, ni formaba ni forma parte del territorio del Estado de Israel internacionalmente reconocido.

Lo que está sucediendo en Gaza –y las declaraciones de los dirigentes de Israel, empezando por su presidente y su primer ministro, lo han confirmado reiteradamente– parece más bien un acto de represalia armada –un acto de pura venganza– por el ataque y por las víctimas sufridas. En este sentido, y como ya he indicado, creo que la historia demuestra de manera inequívoca que las represalias –o los castigos colectivos– no son sólo profundamente injustas

porque afectan a personas inocentes, sino que también son absolutamente ineficaces, más allá de saciar la sed de venganza.

Con esta misma perspectiva, debe también indicarse que desde el punto de vista del Derecho Internacional la legítima defensa no puede llevar aparejada, en ningún caso, el derecho al ejercicio de represalias armadas. En efecto, uno de los elementos integrantes del principio del Derecho Internacional que establece la prohibición del uso o amenaza de la fuerza es, precisamente, el de la prohibición de las represalias armadas. Así se establece en la Declaración sobre los principios del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas [Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970] cuando se dispone, al desarrollar el principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, que “Los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza”.

En este orden de ideas, está claro a mi entender que, aun aceptando la discutible justificación de la legítima defensa, el ejercicio de ésta debe regirse por la proporcionalidad y no puede ser, en ningún caso, irrestricto en el Derecho Internacional. Así, cuando en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos (anexado en la Resolución 56/83, de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001) se prevé la legítima defensa como una de las causas de exclusión de ilicitud se establecen, asimismo, sus limitaciones. Además de señalar que ha de tratarse de “una medida lícita de legítima defensa tomada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” (artículo 21), en el artículo 26 del proyecto se dispone que no quedará excluida la ilicitud “de cualquier hecho de un Estado que no esté de conformidad con una obligación que emana de una norma imperativa de derecho internacional general”, lo que, como veremos, es el caso en relación con las normas básicas de Derecho Internacional Humanitario.

Igualmente, en el mismo proyecto de artículos se prevé que los Estados pueden adoptar contramedidas para hacer efectiva la responsabilidad ante hechos ilícitos de otros Estados, pero se establece en su artículo 50.1 que las contramedidas no afectarán a: “a) La obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, como está enunciada en la Carta de las Naciones Unidas; b) Las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales; c) Las obligaciones de carácter humanitario

que prohíben las represalias; d) Otras obligaciones que emanen de normas imperativas del derecho internacional general". A la luz de lo que está sucediendo en la Franja de Gaza parece como si ninguna de estas limitaciones –que aunque referidas a las contramedidas cabe entender como de carácter general o básico– se haya tenido en cuenta en la reacción armada israelí a los ataques del 7 de octubre.

Por último, en el sentido del artículo 51 de la Carta, la legítima defensa debería caracterizarse también por su carácter limitado, atendiendo a que las medidas adoptadas en legítima defensa deben comunicarse de manera inmediata al Consejo de Seguridad. Como señala este artículo 51, las medidas adoptadas en ejercicio de la legítima defensa no afectan en manera alguna a la autoridad y responsabilidad del Consejo de Seguridad para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Aunque, como veremos más adelante, debe llamarse la atención en relación con la inacción y bloqueo del Consejo de Seguridad que, de nuevo, ha sido incapaz de adoptar ninguna medida en relación con la situación y sólo ha sido capaz de adoptar, hasta la fecha, dos insuficientes resoluciones respecto de la crisis humanitaria en Gaza, con la petición de una tregua humanitaria y pidiendo el acceso de la ayuda humanitaria.

## VI. LA POSIBLE VIOLACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Los ataques llevados a cabo por Hamás, además de alcanzar a unidades militares israelíes, tuvieron como objetivos prioritarios a la población civil de las áreas circundantes a la Franja de Gaza y se caracterizaron, como he señalado, por su brutalidad y violencia y por constituir, claramente, violaciones de las normas del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El asesinato indiscriminado de hombres, mujeres y niños, el asalto a viviendas, la matanza y acoso a los supervivientes en el festival de música, la tortura y los malos tratos, las violaciones y los abusos sexuales, así como la toma de rehenes –en esta dramática situación desde hace tres meses–, son claramente actos ilícitos en cualquier ordenamiento interno y en el ordenamiento internacional, haya o no un conflicto armado. Las mismas imágenes captadas por los asaltantes y su fervor y entusiasmo en la comisión de los crímenes y en la captura de los rehenes son evidencia suficiente de la magnitud y de la gravedad de los actos cometidos. En consecuencia,

ineludiblemente, sus responsables, tanto los autores directos como los autores intelectuales, deben acabar respondiendo de sus crímenes ante los tribunales de justicia, ya sean internos o internacionales.

Como también ya he indicado, la reacción armada israelí durante estos tres eternos meses –a la fecha de cerrar estas páginas– ha comportado bombardeos indiscriminados sobre la Franja de Gaza y los campos de refugiados allí ubicados, la destrucción masiva de edificios de viviendas y de todo tipo de instalaciones e infraestructuras civiles, incluidos ataques, bombardeos y desalojos forzados de centros sanitarios, con más de veinte–y–unas mil víctimas mortales hasta el momento. Se ha obligado a la población civil –rozando, cuando menos, la limpieza étnica– a un masivo desplazamiento forzoso hacia el sur de Gaza –hacinados también sin ninguna garantía de seguridad– y se la ha dejado a merced del hambre y de la sed, al restringirse la entrada de alimentos y de ayuda humanitaria. En términos militares, las FDI han utilizado, de manera deliberada, una cierta estrategia de transferencia del riesgo, evitando bajas en sus filas –aunque las ha habido– y causándolas de forma desproporcionada entre la población civil de Gaza. En este contexto, las bajas entre los milicianos de Hamás y la destrucción de sus túneles y construcciones de apoyo constituyen una minoría de acciones militares entre la magnitud de la desolación humanitaria. Además, el trato humillante a los centenares de palestinos detenidos por el ejército israelí parece que tampoco respeta la humanidad y dignidad con la que deben ser tratados los detenidos en el marco de un ordenamiento interno democrático o los prisioneros en el contexto de un conflicto armado.

Esta rápida –y en ningún caso exhaustiva– panorámica de lo sucedido, tanto en Israel como en Gaza, es suficiente a mi parecer como para poder considerar que en estos últimos meses se han cometido graves crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en Israel y en Gaza. Se pueden considerar crímenes de guerra porque las actuaciones sumariamente descritas constituyen claramente violaciones de las normas del Derecho Internacional Humanitario sobre la conducta que debe regir tanto a las fuerzas armadas de un Estado como a grupos armados irregulares en el contexto de un conflicto armado. Cabe considerarlos crímenes contra la humanidad porque el ataque generalizado, sistemático, a gran escala y continuado, contra la población civil, ya sea en los kibutzs y el festival de música o, después, en todo el territorio de

la Franja de Gaza, conforma el núcleo esencial de este crimen y las evidencias hablan por sí solas.

Incluso, aunque resultase más difícil de probar, podría hablarse plausiblemente de genocidio o de intención genocida, tanto en la medida en que la acción de las milicias armadas palestinas pretendía la aniquilación de judíos por el sólo hecho de ser judíos, como en la medida en que la letal actuación de las fuerzas armadas israelíes –pese a algunas declaraciones formuladas de que se ha intentado no causar víctimas civiles– ha demostrado una voluntad de exterminio, total o parcial, de la población palestina de Gaza. El desalojo forzoso de la población gazatí o su hipotética expulsión de la Franja de Gaza son líneas claras en este sentido. Así podría desprenderse también –por su intencionalidad y su carácter deshumanizador– tanto de las declaraciones y las políticas de Hamás como de las declaraciones de muchos responsables políticos israelíes, uno de los cuales llegó incluso a hablar del lanzamiento de una bomba atómica sobre Gaza.

En cualquier caso, así lo entendió la República Sudafricana que, en relación con lo que está todavía sucediendo en la Franja de Gaza, presentó ante la CIJ el pasado 29 de diciembre de 2023 una demanda contra Israel en relación con supuestas violaciones por parte de Israel de sus obligaciones en virtud de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (UNTS, Volumen 278, 1951, I-1021). En su demanda, Sudáfrica consideraba que, desde el 7 de octubre de 2023, en particular, Israel no había logrado prevenir el genocidio y no había perseguido la incitación directa y pública al genocidio y que, por tanto, había cometido, estaba cometiendo y corría el riesgo de seguir cometiendo actos genocidas contra el pueblo palestino en Gaza. La demanda, que se fundamentaba en el título competencial del artículo IX de la Convención sobre el Genocidio –de la que tanto Israel como Sudáfrica son Estados parte–, contenía también una solicitud de indicación de medidas provisionales con el fin de “proteger los derechos del pueblo palestino contra ulteriores, graves e irreparables daños” y “garantizar el cumplimiento por parte de Israel de sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio de no cometer genocidio y prevenir y castigar el genocidio”. Entiendo que si la CIJ dictara en los próximos días o semanas medidas provisionales –como por cierto hizo, aunque sin efectos prácticos, en 2022 en relación con la demanda de Ucrania contra Rusia– el impacto reputacional y de imagen internacional resultaría

desastroso para Israel atendiendo, especial y paradójicamente, a la reciente historia del pueblo judío.

## **VII. LAS NORMAS HUMANITARIAS Y LAS OBLIGACIONES DE LA POTENCIA OCUPANTE**

En este orden de ideas, adicionalmente, no hay duda tampoco de que estamos ante un conflicto armado que debe considerarse como un conflicto armado internacional atendiendo a que el artículo 1.4 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, de 8 de junio de 1977 (UNTS, Volumen 1125, 1979, I. Nos. 17512–17513) dispone que entran en esta calificación los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los régimes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. De tal forma que, como mínimo desde 1967, existe una situación de ocupación extranjera de los Territorios Palestinos, completamente ilegal desde el punto de vista del Derecho Internacional y que determina la existencia de un conflicto armado internacional.

Además, desde antes de la adopción de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (UNTS, Volumen 75, 1950, I. Nos. 970–973), ya se había puesto fin a la aplicación de la denominada cláusula *si omnes*, que constituía una clara limitación de las normas humanitarias en el sentido de que sólo serían de aplicación si todas las partes beligerantes eran también partes en los convenios pertinentes. Desde hace casi cien años el principio general en el Derecho Internacional Humanitario es el de la aplicabilidad de las normas humanitarias “en todas las circunstancias”, se sea o no parte en los convenios. Debe indicarse, en este sentido, que tanto Israel (desde 1951) como Palestina (desde 2014) son partes en los Cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, si bien sólo Palestina es parte en los Protocolos Adicionales I y II de 1977 (desde 2014 y 2015, respectivamente). Es decir, que por muy atroces, salvajes y despiadados que fueran los ataques de Hamás y las otras milicias islamistas, Israel sigue obligado internacionalmente y debería igualmente cumplir, en todo caso y circunstancia, con las normas del Derecho Internacional Humanitario. Precisamente, una premisa básica de este sector del ordenamiento internacional es la de que los crímenes de guerra de una parte no justifican, en ningún caso, los de la otra parte.

En esencia, estas normas humanitarias –y de manera especial el artículo 3 común a los Cuatro Convenios de 1949– establecen asimismo unos principios generales fundamentales para limitar los efectos de los conflictos armados. Estos principios fundamentales pueden sintetizarse en los principios de distinción, de precaución y de proporcionalidad. Es decir, el principio de distinción entre civiles y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares; el principio de precaución para reducir al mínimo la pérdida de vidas civiles; y el principio de proporcionalidad y de necesidad militar, del que se deriva la prohibición de los daños superfluos y sufrimientos innecesarios, es decir, sin justificación militar. Todo ello forma parte también –y puede compendiarse– en lo que se conoce, desde 1899, como Cláusula Martens en el sentido de que tanto la población civil como los beligerantes han de quedar en todo momento bajo la salvaguarda y el imperio de los principios del derecho de gentes, tal y como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.

En otras palabras, los Convenios de Ginebra pretenden fundamentalmente proteger, en el marco de un conflicto armado, a los más vulnerables de la sociedad, a niños, ancianos y enfermos, a hombres y mujeres civiles, a combatientes heridos y a prisioneros de guerra. Se trata de una exigencia para todas las partes en conflicto y, en particular, atendiendo a lo que está sucediendo actualmente en Gaza, una exigencia perentoria que debe dirigirse a Israel. Parece claro que ni en la incursión de Hamás y otras milicias islamistas ni en los ataques israelíes sobre la Franja de Gaza parecen haberse respetado estas consideraciones elementales de humanidad, esta necesaria distinción entre civiles y combatientes o la prohibición de los daños superfluos o innecesarios. Como indicó la CIJ en su Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares, todos los Estados han de cumplir estas normas fundamentales –estos principios elementales de humanidad– “because they constitute intransgressible principles of international customary law” (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996*, p. 226, para. 79).

A todo ello cabe añadir que, en tanto que potencia ocupante, a Israel le corresponden especiales responsabilidades en el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario en los Territorios Palestinos Ocupados, particularmente en relación con el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949

relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra. Aunque Israel considera sistemáticamente que este Convenio no es aplicable *de jure* en esos territorios porque no habían estado previamente bajo la soberanía de Jordania, la CIJ fue contundente al considerar en 2004 su aplicabilidad en todos los territorios palestinos que antes del conflicto de 1967 estaban situados al este de la Línea Verde, dando por supuesta también su aplicación en la Franja de Gaza (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004*, p. 136, párr. 101).

En los términos de dicho Convenio, los residentes palestinos en los Territorios Palestinos Ocupados son personas protegidas y la potencia ocupante –Israel– debe garantizar, en todo caso, la protección, la seguridad y el bienestar de la población que vive bajo la ocupación. En este sentido, a pesar de la ocupación y de las situaciones de guerra, el Convenio exige que la población civil esté protegida contra toda forma de violencia y tenga la posibilidad de llevar a cabo una vida tan normal como sea posible, de conformidad con sus propias leyes, cultura y tradiciones. Hasta antes del 7 de octubre, Israel debía cumplir con estas obligaciones en la medida en que, como mínimo, tenía un control absoluto de los accesos al territorio de la Franja de Gaza y, desde el inicio de la acción armada terrestre, las debe seguir cumpliendo porque tiene un control directo efectivo sobre el territorio.

Además, de conformidad con el Derecho Internacional, aún en caso de conflicto armado, no cesa por ello en ningún caso la protección general que ofrecen las convenciones sobre los derechos humanos, en muchas de las cuales Israel también es Estado parte. Resulta evidente, por tanto, que el éxodo forzoso masivo de los gazatíes, los bombardeos y ataques indiscriminados, el bloqueo de la ayuda internacional y, de manera general, la actual catastrófica situación humanitaria en Gaza en nada se condice con el debido cumplimiento de sus obligaciones internacionales por parte de Israel, la potencia ocupante.

En definitiva, a mi parecer, resulta ya innecesario alargar más el argumento para evidenciar la clara contradicción entre estas exigencias jurídicas de carácter humanitario y lo que está sucediendo desde hace tres meses en la Franja de Gaza. Baste con señalar ahora que estas violaciones de obligaciones internacionales entrañan la responsabilidad internacional del Estado al que puedan atribuirse. En este caso, en la medida que en el momento actual –más allá de la continuada violación que constituye el mantenimiento de la

situación de ocupación— las están cometiendo las FDI, que son órganos del Estado, es el Estado de Israel responsable internacional por estos hechos internacionalmente ilícitos.

A mayor abundamiento, en tanto que violaciones graves —por su incumplimiento flagrante o sistemático— de obligaciones emanadas de normas imperativas del Derecho Internacional general, generan un régimen de responsabilidad internacional agravado en el que —de conformidad con el artículo 41 del ya citado proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos— todos los Estados deben cooperar para poner fin a estas violaciones y ningún Estado debe reconocer como lícita una situación creada por estas violaciones graves, ni prestar ayuda o asistencia para mantener esa situación. Una exigencia internacional que, insisto, además de a Israel alcanza, por tanto, a todos los Estados. En todo caso, el hecho indiscutible de que sea difícil hacer efectiva esta responsabilidad internacional estatal no implica que deba dejar de constatarse y exigirse.

### **VIII. LA RESPONSABILIDAD PENAL INDIVIDUAL Y LA ACCIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL**

En todo caso y en relación con todo ello debe indicarse también que de todos estos crímenes de Derecho Internacional son responsables penales —individualmente— sus autores, es decir, las personas que los llevan a cabo y las personas que los ordenan y toleran, ya sean civiles o militares, sin distinción alguna basada en un cargo oficial. Esta responsabilidad penal individual puede ejercerse de conformidad con los ordenamientos penales internos o en el marco de instancias internacionales. En este último sentido, como es sabido, en 2002 entró en vigor el Estatuto de Roma estableciendo la Corte Penal Internacional (CPI) (*UNTS*, Volumen 2187, 2004, I-38544), del que siguen sin ser partes importantes y relevantes Estados, como los Estados Unidos, Rusia, China o India, y del que tampoco es parte el Estado de Israel. Ahora bien, después de algunos previos y controvertidos reconocimientos de la jurisdicción de la CPI, el Estado de Palestina se adhirió finalmente al Estatuto de Roma el 2 de enero de 2015, indicando expresamente en su Declaración la fecha del 13 de junio de 2014 como el momento a partir del cual reconocía la jurisdicción de la Corte.

Así, con la entrada en vigor para Palestina del Estatuto de Roma el 1 de abril de 2015, la CPI adquirió competencia jurisdiccional, en lo que ahora interesa, sobre los crímenes definidos en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto –genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra– cometidos total o parcialmente en el territorio del nuevo Estado Parte –en este caso, Palestina– y con respecto a estos crímenes cuando hayan sido cometidos por nacionales de dicho Estado Parte –en este caso, los palestinos–.

En otras palabras, y de conformidad con el artículo 25 del Estatuto de Roma, esto significa que la Corte –aún con su carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales– podrá ser competente, de un lado, por los posibles crímenes cometidos por soldados o civiles israelíes y por militantes y civiles palestinos en el territorio de Palestina, ya sea porque hayan cometido estos crímenes por sí solos, con otros o por conducto de otros, o bien por haber ordenado, propuesto o inducido a la comisión de estos crímenes, ya sea consumados o en grado de tentativa, o bien por haber sido cómplices o encubridores o haber colaborado de algún modo en la comisión o la tentativa de comisión de los crímenes, incluso suministrando los medios para su comisión. De otro lado, en el mismo sentido, lo que estoy subrayando es que esto significa que la Corte también podrá ser competente en relación con los posibles crímenes cometidos en el territorio de Israel –por ejemplo, el 7 de octubre– por militantes, combatientes y civiles palestinos, o en relación con los dirigentes palestinos que los hayan ordenado o inducido, o respecto de quienes hayan actuado de cómplices o encubridores o que hayan colaborado de algún modo en la comisión o tentativa de comisión de los crímenes. En todo caso, obviamente, siempre que haya pruebas y evidencias que demuestren la culpabilidad individual de las personas que sean acusadas en un procedimiento legal y con todas las garantías ante un tribunal de justicia.

La aplicación del Estatuto de Roma resulta, por tanto, indiscutible y, en consecuencia, la Fiscalía pudo iniciar la apertura de un Examen Preliminar el 16 de enero de 2015. A mayor abundamiento, la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares I sobre la “Solicitud de la Fiscalía de conformidad con el artículo 19(3) para que se resuelva sobre la competencia territorial de la Corte en Palestina”, de 5 de febrero de 2021 (ICC-01/18-143), confirmó que la CPI podía ejercer su jurisdicción penal sobre la situación en el Estado

de Palestina y que el ámbito territorial de esta jurisdicción se extendía a Gaza y Cisjordania, incluido Jerusalén Este.

Con este pronunciamiento, que respondía en los mismos términos que originariamente había solicitado Palestina a la Fiscalía, la CPI también señalaba, en cuanto al territorio, que la determinación de la competencia territorial era a efectos meramente penales, sin que repercutiese en la determinación del alcance territorial de Palestina. Es decir, que la Sala operaba de manera pragmática eludiendo otros problemas que, quizás, se podrán presentar en el futuro, cuando la CPI tenga que examinar ya no una situación en general si no enjuiciar un caso determinado y unos presuntos responsables en concreto. Igualmente, en relación con la misma determinación de la consideración estatal de Palestina, la Sala se limitó a considerar que Palestina había sido reconocido como Estado observador no miembro por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se había adherido al Estatuto de Roma y que participaba activamente en las labores de su Asamblea de Estados Parte, lo que era suficiente para poder afirmar la competencia territorial de la Corte en el examen en términos generales de la situación de Palestina.

De conformidad con todo ello, la Fiscalía está llevando a cabo una investigación sobre la situación en el Estado de Palestina, iniciada el 3 de marzo de 2021, y que abarca conductas que pueden constituir crímenes definidos en el Estatuto de Roma cometidos desde el 13 de junio de 2014 en Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Este. Esta investigación sigue en curso y se ha extendido a la escalada de hostilidades y violencia desde los ataques que tuvieron lugar el 7 de octubre de 2023. El Fiscal de la Corte, Karim A.A. Khan, ha insistido reiteradamente, después de esta fecha, en la idea de que la investigación en marcha es muy importante y que se está llevando a cabo de la forma más eficaz posible. Además, actuando de conformidad con los artículos 13(a) y 14.1 del Estatuto de Roma, cinco Estados (Sudáfrica, Bangladesh, Bolivia, Djibouti y Comoras) han remitido a la Fiscalía la situación en Gaza, considerando que podían haberse cometido uno o varios de los crímenes competencia de la Corte.

De manera paralela, la misma Sala de Cuestiones Preliminares I había acordado en su Decisión sobre información y divulgación para las víctimas de la situación, de 13 de julio de 2018 (ICC-01/18-2), que la Secretaría debería presentar informes periódicos trimestrales sobre el progreso de sus actividades

relacionadas con la información y la proyección exterior para las víctimas y las comunidades afectadas en la situación en el Estado de Palestina. En la última versión redactada para el público de estos informes confidenciales, de 13 de noviembre de 2023 (ICC-01/18-157-Red), la Secretaría informaba de las múltiples llamadas, escritos y observaciones recibidos en la *Victims Participation and Reparations Section* (VPRS) en relación con la situación en Palestina a partir del 7 de octubre. En el informe se refleja así que los interlocutores y los representantes legales de las víctimas mencionaron que, “en este momento desesperado, los palestinos no esperan que la Corte resuelva su situación, pero sí esperan que haga su trabajo”. Algunos interlocutores y testimonios añadieron, según consta en el informe, que se habían sentido profundamente decepcionados, incluso antes de la crisis actual, por la total ausencia de la Corte, aun sabiendo que se suponía que debía llevar a cabo sus investigaciones.

En todo caso, debe subrayarse, por comparación, la inmediata y rápida reacción de la Fiscalía de la Corte en relación con los crímenes cometidos a raíz de la invasión de Ucrania en febrero de 2022. La comparación también puede extenderse al número de Estados que remitieron el caso de Ucrania a la Fiscalía y que colaboran desde entonces, con las autoridades ucranianas y con la Fiscalía de la Corte, en la investigación y determinación de los crímenes cometidos en Ucrania y en la identificación de sus presuntos responsables. En este sentido, resulta urgente, a mi juicio, registrar y recoger lo más pronto posible el máximo de testimonios y de evidencias en relación con posibles crímenes de competencia de la CPI a los efectos de poder determinar en el futuro responsabilidades penales a título individual. Sin embargo, parece claramente que la investigación de la situación en Gaza necesita un mayor y más intenso impulso, tanto por parte de la Fiscalía como colaboración en las investigaciones y recogida de evidencias por parte de los Estados parte en el Estatuto de Roma. Entiendo que en todo ello está también en juego la confianza en la CPI porque, en definitiva, el éxito de la Corte depende totalmente de su credibilidad ante las víctimas y en relación con todos los casos bajo su competencia.

## **IX. LA INSUFICIENTE ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD ANTE LA GUERRA EN GAZA**

Los Convenios de Ginebra de 1949 (artículo 1 común a los cuatro Convenios) exigen a todos los Estados –a los 194 Estados parte en estos Convenios– la obligación de “respetar y hacer respetar” las normas humanitarias en toda circunstancia. Es decir, que no sólo están obligados a su cumplimiento los Estados directamente implicados en el conflicto armado –y los grupos armados irregulares implicados–, sino que todos los Estados están legalmente obligados a cumplir sus obligaciones y, por tanto, a tomar todas las medidas necesarias para prevenir las violaciones de las normas humanitarias y poner fin a estas violaciones cuando se hayan producido.

Además, la situación en Gaza continúa siendo una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y, como he indicado, se trata de un conflicto armado de carácter internacional. Sobre ambas premisas –la obligación de hacer respetar las normas humanitarias y la amenaza a la paz y seguridad internacionales– se colige que hubiera sido de esperar una mayor y más decisiva reacción internacional ante la catástrofe humanitaria que se está cerniendo sobre la Franja de Gaza. Sin embargo, más allá de las declaraciones claras de condena de muchos responsables políticos de Estados –entre ellos el presidente del gobierno español– no ha habido una respuesta institucional contundente que pusiera algún freno o intentara poner fin a la violencia desencadenada en Gaza desde hace tres meses en el lugar donde debería haberla y donde todos los Estados deberían sentirse interpelados. Es decir, en las Naciones Unidas y, de manera particular, en el Consejo de Seguridad, responsable primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Como ha sucedido en tantas otras ocasiones, en particular en el contexto del conflicto de Oriente Medio, el Consejo de Seguridad volvió a demostrar su inoperancia y parálisis cuando una situación que amenaza a la paz y seguridad internacionales afecta o bien directamente o bien a los intereses de uno de los miembros permanentes, ya sean los Estados Unidos o Rusia y China especialmente. En el marco del conflicto palestino-israelí, han sido los Estados Unidos los que, históricamente, han vetado cualquier posible resolución del Consejo de Seguridad que fuera contraria a los intereses israelíes y solo en contadas ocasiones han permitido la aprobación de resoluciones parcialmente desfavorables a la posición israelí, como las históricas Resoluciones 242 (1967)

y 338 (1973), adoptadas a raíz de la guerra de los Seis Días de 1967 y de la guerra del Yom Kippur de 1973 respectivamente, y sobre las que volveré más adelante. Estos últimos tres meses no han sido una excepción al bloqueo y parálisis del Consejo y a la tradicional actuación de los Estados Unidos en este órgano.

En efecto, desde el 7 de octubre de 2023 el Consejo de Seguridad ha abordado en diversas ocasiones la situación en Oriente Medio, incluida la cuestión palestina, pero sólo ha sido capaz de adoptar hasta la fecha dos insuficientes resoluciones con un contenido, además, devaluado y de mínimos. En todo este tiempo se han sometido a votación diversos proyectos de resolución sobre la cuestión sin que pudieran ser adoptados, en algunos casos por carecer de los nueve votos afirmativos necesarios y en otros por el ejercicio del derecho de veto de alguno de los miembros permanentes. Así, para poner un primer ejemplo, en la sesión de 18 de octubre de 2023 los Estados Unidos vetaron una propuesta de resolución presentada por Brasil —a mi juicio ponderada y equilibrada— con el argumento de dar tiempo a las gestiones diplomáticas y lamentando que en la propuesta no se mencionase el derecho de Israel a la legítima defensa (S/PV.9442, de 28 de octubre de 2023). Por el contrario, en la sesión de 25 de octubre fueron Rusia y China quienes vetaron la adopción de una propuesta de resolución presentada por los Estados Unidos, por considerarla totalmente politizada —con un doble rasero y con una aplicación selectiva del Derecho Internacional, según indicaron sus representantes— y que no incluía ni un llamamiento al alto el fuego ni una condena de los ataques indiscriminados contra los civiles y los bienes de carácter civil en Gaza (S/PV.9453, de 25 de octubre de 2023).

El 15 de noviembre de 2023, cinco semanas después del inicio de la crisis, pudo adoptarse la Resolución 2712 (2023) sin que ningún miembro permanente del Consejo de Seguridad ejerciera su derecho de veto, aunque precisamente tres de ellos fueron los únicos que se abstuvieron (los Estados Unidos, Rusia y el Reino Unido). En esta Resolución, entre otros aspectos, el Consejo “Exige que todas las partes cumplan sus obligaciones en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, en particular respecto de la protección de los civiles, especialmente los niños”. Además, el Consejo “Pide que se establezcan con urgencia amplias pausas y corredores humanitarios en toda la Franja de Gaza durante un número de

días suficiente para posibilitar, en consonancia con el derecho internacional humanitario, el acceso humanitario pleno, rápido, seguro y sin trabas de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución”, y “Pide la liberación inmediata e incondicional de todos los rehenes retenidos por Hamás y otros grupos, especialmente los niños, y que se garantice un acceso humanitario inmediato”. Llamamientos que resultaron estériles y continúan, a día de hoy, sin resultados efectivos. Si que puede indicarse que, después de esta resolución del Consejo, las negociaciones que tuvieron lugar en Qatar condujeron, como he indicado, a una frágil y limitada tregua a finales de noviembre de 2023, que permitió la liberación de algunas decenas de rehenes a cambio de la libertad de prisioneros palestinos.

En todo caso, tres semanas después de la adopción de esta Resolución, el 8 de diciembre de 2023, el veto de los Estados Unidos impidió nuevamente la adopción de otra propuesta de resolución del Consejo de Seguridad que, siguiendo la petición del Secretario General António Guterres, hubiera exigido un alto el fuego inmediato en la Franja de Gaza. En este caso, la propuesta de resolución obtuvo 13 votos a favor, la abstención del Reino Unido y el voto en contra de un miembro permanente del Consejo, lo que comportó su no adopción. Los Estados Unidos arguyeron por su parte que el proyecto de resolución era desequilibrado, alejado de la realidad y que no habría aportado cambios sobre el terreno y denunciaron que no se incluyera en el texto ni una condena del horrible atentado terrorista perpetrado por Hamás ni el reconocimiento del derecho de Israel a defenderse del terrorismo, de conformidad con el Derecho Internacional (S/PV.9499, de 8 de diciembre de 2023).

Finalmente, el 22 de diciembre de 2023, después de varios días de reuniones para conseguir acordar un nuevo texto sobre la base de una propuesta de resolución presentada por Emiratos Árabes Unidos, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2720 (2023), con las únicas abstenciones de los Estados Unidos y de Rusia. La propuesta inicial exigía un cese inmediato de las hostilidades y que la asistencia humanitaria a la Franja de Gaza estuviera bajo el control de las Naciones Unidas, pero los Estados Unidos se opusieron a ambas exigencias. En este sentido, el texto finalmente adoptado resultó en gran medida descafeinado y se limitaba, de un lado, a reafirmar las obligaciones de las partes en conflicto en virtud del Derecho Internacional Humanitario

y, de otro lado, a exigir a las partes que “permitan, faciliten y posibiliten la entrega inmediata, segura y sin trabas de asistencia humanitaria a gran escala directamente a la población civil palestina en toda la Franja de Gaza y, en este sentido, pide que se adopten medidas urgentes para permitir de inmediato un mayor acceso humanitario, seguro y sin trabas, y crear condiciones que lleven al cese sostenible de las hostilidades”. Es decir, en vez de un alto el fuego, se exigía a las partes solo que “permitan, faciliten y posibiliten” la entrega inmediata, segura y sin trabas de ayuda humanitaria, y “crear condiciones” para el cese de hostilidades. Incluso una final enmienda oral de Rusia exigiendo el cese de hostilidades no pudo ser aprobada por el veto de los Estados Unidos (S/PV.9520).

En todo caso, el Consejo también pidió al Secretario General que nombrara a un Coordinador Superior de Asuntos Humanitarios y Reconstrucción encargado de “facilitar, coordinar, supervisar y verificar” en Gaza el carácter humanitario de todos los envíos de ayuda al enclave proporcionados a través de Estados que no sean parte en el conflicto. Para este puesto, el Secretario General anunció el 26 de diciembre el nombramiento de la ex ministra holandesa de Asuntos Exteriores, Sigrid Kaag. Sin duda, esta Resolución 2720 (2023) del Consejo de Seguridad constituía un paso positivo en relación con las posibilidades —que aun están por ver— de la llegada inmediata, segura y sin trabas de ayuda humanitaria a Gaza, pero resultaba claramente insuficiente y no respondía de ninguna manera a las necesidades perentorias del momento y al clamor —ya expresado por la Asamblea General, como enseguida veremos— respecto de la exigencia de un alto el fuego inmediato.

Esta breve revisión de la acción —o, mejor dicho, de la inacción— del Consejo de Seguridad demuestra, lamentablemente, que pese a la magnitud de la tragedia humanitaria no nos hallamos ante nada nuevo en un órgano politizado como el Consejo y en la actuación de los miembros permanentes del mismo, en este caso en relación con el conflicto palestino-israelí. En este sentido, es cierto que tampoco resultó operativo el Consejo de Seguridad —en este caso por el veto ruso— cuando, desde febrero de 2022, Rusia invadió Ucrania o cuando, años antes, en 2014, promovió la anexión de Crimea y apoyó la revuelta armada de los separatistas prorrusos de los óblasts de Donetsk y Luhansk, en la región oriental de Ucrania. Todo ello evidencia, a mi juicio, que los mecanismos internacionales existentes para garantizar la

paz y la seguridad internacionales –residenciados básicamente en el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas– resultan todavía demasiado débiles, asimétricos y poco representativos.

## X. LA ACTUACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL ANTE LA GUERRA EN GAZA

De manera parecida a lo que sucedió con la guerra en Ucrania en 2022, la parálisis del Consejo de Seguridad ante la dramática situación en la Franja de Gaza condujo a la actuación de la Asamblea General y a la reactivación del Décimo período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General sobre “Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental Ocupada y el resto del Territorio Palestino Ocupado”, que se había iniciado en 1997. En este marco de la Asamblea General sí que ha sido posible la adopción, hasta el momento, de dos resoluciones que, pese a carecer del carácter vinculante que tienen las del Consejo de Seguridad, expresan claramente el sentir general de la comunidad internacional de Estados en su conjunto puesto que, en los dos casos, además, han recibido un apoyo mayoritario de los Estados miembros de las Naciones Unidas. En todo caso, y sólo para poner ahora otro elemento de contexto, quiero señalar aquí que en la votación de estas dos resoluciones de la Asamblea General los veintisiete Estados Miembros de la Unión Europea exhibieron desvergonzadamente sus diferencias y divisiones distribuyendo sus votos entre los votos afirmativos, los votos negativos y las abstenciones.

La primera Resolución de la Asamblea General se adoptó el 27 de octubre de 2023 bajo el título de “Protección de los civiles y cumplimiento de las obligaciones jurídicas y humanitarias” (Resolución A/RES/ES-10/21). En la Resolución, entre otras disposiciones, la Asamblea General pedía “que se declare una tregua humanitaria inmediata, duradera y sostenida que conduzca al cese de las hostilidades” y exigía que “todas las partes cumplan de manera plena e inmediata las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos”. La Resolución pidiendo estas treguas humanitarias y el cumplimiento de las normas humanitarias fue aprobada por 120 votos a favor, 14 en contra y 45 abstenciones. Debo indicar que resultaba sintomático –y, a mi juicio, altamente criticable– que no fuera aceptada, al no obtener los dos tercios de los votos necesarios, una enmienda propuesta por

Canadá rechazando y condenando inequívocamente los atentados terroristas perpetrados por Hamás en Israel a partir del 7 de octubre y la toma de rehenes.

La segunda resolución de la Asamblea General fue adoptada el 12 de diciembre de 2023, después de la fallida votación del 8 de diciembre en el Consejo de Seguridad. En esta Resolución A/RES/ES-10/22, también bajo el título “Protección de los civiles y cumplimiento de las obligaciones jurídicas y humanitarias”, la Asamblea General, superando la petición de las treguas humanitarias, exigía ya un alto el fuego humanitario inmediato, además de requerir a todas las partes para que cumplieran con sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional, especialmente en lo que respecta a la protección de los civiles, así como la liberación inmediata e incondicional de todos los rehenes y la garantía del acceso humanitario. Esta segunda Resolución –en la que, como digo, ante la continuidad y el agravamiento de la situación, más que una tregua humanitaria se exigía ya un alto el fuego inmediato– obtuvo un reforzado apoyo, con 153 votos a favor, 10 en contra y 23 abstenciones, superando los apoyos de la anterior resolución de la Asamblea. Entre los que votaron en contra, además de dos Estados Miembros de la Unión Europea (Austria y República Checa), estaban los Estados Unidos que lamentaron que, como había sucedido el 27 de octubre, fuera rechazada una enmienda, en este caso presentada por este mismo país, que rechazara y condenara inequívocamente los atroces ataques terroristas de Hamás que tuvieron lugar en Israel a partir del 7 de octubre y la toma de rehenes.

El problema es que, pese a este amplio apoyo internacional a las resoluciones de la Asamblea General, la guerra continúa y las vías institucionales para ponerle fin son muy limitadas y, en gran parte, están en manos de los mismos Estados que vetan resoluciones en el Consejo de Seguridad. Son esos Estados miembros permanentes los que siguen sin estar dispuestos a reforzar al Consejo de Seguridad y a darle ejecutividad, en el sentido de que sus decisiones obligatorias resulten verdaderamente efectivas y se implementen adecuadamente. Cabe decir que, al menos, la labor de la Asamblea General contribuye a la generación de un consenso político más amplio y, en parte al menos también, a la búsqueda sempiterna de mecanismos institucionalizados más efectivos, así como a la creación de opinión pública sobre el conflicto palestino-israelí. Pero carecen de efectividad sobre el terreno.

## **XI. LOS LLAMAMIENTOS HUMANITARIOS DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS**

En este mismo sentido, por último, creo que debe hacerse una mención a las ya numerosas declaraciones formuladas en estos últimos meses sobre la situación en la Franja de Gaza por el Secretario General António Guterres, tantas veces clamando en el desierto. Su denuncia de las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos le han valido ataques agresivos y sin precedentes por parte de Israel, que ha llegado incluso a pedir su dimisión inmediata. Aunque sus declaraciones públicas son numerosas, por su perseverancia y contundencia quiero referirme brevemente a dos intervenciones orales suyas ante el Consejo de Seguridad –que parcialmente me permite reproducir porque sintetizan las preocupaciones que me abruman y los argumentos de fondo de estas páginas– y a su decisión de activar el artículo 99 de la Carta el 6 de diciembre de 2023 para intentar conseguir que el Consejo de Seguridad aprobara la exigencia a Israel de un alto el fuego inmediato.

Así, en la sesión del Consejo de Seguridad del 24 de octubre de 2023 (S/PV.9451), el Secretario General declaró “He condenado de manera inequívoca los horribles actos de terrorismo sin precedentes que cometió Hamás el 7 de octubre en Israel. Nada puede justificar la decisión deliberada de matar, herir y secuestrar a civiles o de lanzar cohetes contra objetivos civiles. Todos los rehenes deben recibir un trato humano y ser liberados de inmediato y sin condiciones (...) Es importante reconocer también que los atentados de Hamás no surgieron de la nada. El pueblo palestino lleva 56 años sujeto a una ocupación asfixiante. Ha visto cómo sus tierras eran devoradas sin cesar por los asentamientos y asoladas por la violencia; su economía, sofocada; su población, desplazada, y sus viviendas, demolidas. Sus esperanzas de lograr una solución política a su difícil situación se han ido desvaneciendo. Sin embargo, los agravios del pueblo palestino no justifican los ataques atroces de Hamás. De igual modo, esos ataques atroces no pueden justificar el castigo colectivo del pueblo palestino. Incluso en la guerra existen normas”.

En la sesión de 8 de diciembre de 2023 (S/PV.9498) el Secretario General terminaba su intervención diciendo “La población de Gaza se asoma al abismo. La comunidad internacional debe hacer todo lo posible para poner fin a su calvario. Insto al Consejo a que no escatime esfuerzos y ejerza presión en

favor de un alto el fuego humanitario inmediato, la protección de los civiles y la entrega urgente de asistencia vital. Mientras nos ocupamos de la crisis actual, no podemos perder de vista la única posibilidad viable de lograr un futuro pacífico: una solución biestatal, sobre la base de las resoluciones de las Naciones Unidas y el derecho internacional, con arreglo a la cual Israel y Palestina convivan en condiciones de paz y seguridad. Esto es vital para los israelíes, para los palestinos y para la paz y la seguridad internacionales. El mundo –y la historia– nos observa. Es hora de actuar”.

Este llamamiento a la acción lo había aplicado el mismo Secretario General al dirigirse al Consejo de Seguridad el 6 de diciembre de 2023 (Documento S/2023/962) en activación del artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas. Este artículo 99, poco utilizado y que Guterres no había utilizado nunca, faculta al Secretario General para llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se trata de una previsión que refuerza el carácter político del puesto de Secretario General, “el trabajo más imposible del mundo” como cuentan las crónicas que dijo para describirlo el que fue primer Secretario General, Trygve Lie, cuando en 1953 dio el traspaso a su sucesor, Dag Hammarskjöld.

Como he indicado, el llamamiento de Guterres no tuvo éxito por el veto de los Estados Unidos a una propuesta de resolución exigiendo un alto el fuego inmediato, aunque ello no ha impedido que Guterres siguiera trabajando en este sentido. Lo hace, como indicaba en su carta (Documento S/2023/962), convencido de que “Nos enfrentamos a un grave riesgo de colapso del sistema humanitario. La situación está empeorando rápidamente y se encamina hacia una catástrofe con implicaciones potencialmente irreversibles para las personas palestinas en su conjunto y para la paz y la seguridad en la región. Ese resultado debe evitarse a toda costa”. Efectivamente, en interés de todos, de los gazatíes y todos los palestinos, de los israelíes y también de todo el mundo, un catastrófico resultado debe evitarse a toda costa y debe ponerse fin de inmediato a esta situación.

## **XII. EL CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DEL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ**

En cualquier caso, pese a las peticiones de treguas o pausas humanitarias y de alto el fuego inmediato formuladas por la Asamblea General, la guerra y la

devastación en Gaza continúan al cierre de estas páginas. Una devastación sin límites y catastrófica que tensiona todas las costuras del sistema internacional, ya muy tensionado de por sí. Esto sucede ahora, pero, como decía António Guterres, esta grave crisis no se produce en el vacío y el conflicto palestino-israelí dura ya más de setenta y cinco años.

La proclamación del nacimiento del Estado de Israel el 14 de mayo de 1948 fue posible por la aprobación, unos meses antes, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Plan de partición de Palestina, que se hallaba bajo mandato británico [Resolución 181 (II), de 29 de noviembre de 1947]. Es decir, las ahora tan denostadas Naciones Unidas por parte de Israel son las mismas Naciones Unidas que posibilitaron la creación del Estado de Israel. El Plan establecía la creación de dos Estados, uno árabe-palestino y otro judío –con el 43% y el 56% del territorio, respectivamente–, manteniendo Jerusalén y sus alrededores bajo un régimen internacional. El rechazo de los países árabes condujo a la primera guerra árabe-israelí de 1948–1949, cuyo acuerdo de armisticio fijó una línea de demarcación –la Línea Verde– que permitió a Israel ampliar su territorio, abocando a los palestinos a la *Nakba*.

Después, en 1967, la Guerra de los Seis Días terminó con la ocupación por Israel de la península del Sinaí y la franja de Gaza, de Jerusalén Este y Cisjordania, sí como de los Altos del Golán. Debe indicarse aquí que, una vez terminada la guerra, el Consejo de Seguridad, mediante su histórica –a la luz de lo que ha venido sucediendo habitualmente– Resolución 242 (1967), de 22 de noviembre de 1967, insistió en la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra y afirmó que el necesario cumplimiento de los principios de la Carta de las Naciones Unidas requería el “retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios que ocuparon durante el reciente conflicto”. Al mismo tiempo, el Consejo consideraba que estos principios implicaban también la terminación “de todas las situaciones de beligerancia o alegaciones de su existencia, y respeto y reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona y de su derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas y libres de amenaza o actos de fuerza”.

Posteriormente, la Guerra del Yom Kippur, en 1973, constituyó el conflicto más peligroso militarmente para el Estado de Israel, aunque consiguió mantener su dominio sobre estos territorios y no los desocupó, pese a los

llamamientos del Consejo de Seguridad a la aplicación de la Resolución 242 (1967) formulados en la –también histórica– Resolución 338 (1973) de 22 de octubre de 1973. Años después, como es sabido, se inició la reconciliación diplomática con algunos países árabes que permitieron el acuerdo para la retirada israelí de la península del Sinaí tras el tratado egipcio–israelí de 1979.

En paralelo, Israel empezó a aplicar una práctica política anexionista que entrañaba el establecimiento de asentamientos con colonos en los Territorios Palestinos Ocupados, en contravención también con lo dispuesto en el ya citado Cuarto Convenio de Ginebra de 1949. Como ha sido reportado en los informes de las Naciones Unidas a los que luego me referiré, estas políticas y prácticas anexionistas israelíes han generado un régimen de opresión y dominación institucionalizado contra el pueblo palestino, fragmentando y segregando a las personas palestinas ciudadanas de Israel, a la población residente en los Territorios Palestinos Ocupados y a las personas palestinas refugiadas a las que se negaba el derecho al retorno. Asimismo, se han convertido en sistemáticas las incursiones militares con un uso excesivo de la fuerza, incluidas presuntas ejecuciones extrajudiciales, así como otros actos crueles e inhumanos, como la confiscación masiva de tierras y propiedades, las represalias mediante la destrucción de viviendas, las lesiones graves, las torturas y malos tratos, los desalojos y traslados forzados, las restricciones arbitrarias de la libertad de circulación, las detenciones administrativas sin límites ni control judicial, la retención de menores y las denegaciones de la nacionalidad, entre otras actuaciones reprochables. Se trata de unas prácticas que, además de constituir violaciones del Cuarto Convenio de Ginebra, afectan y concultan directamente los derechos humanos del pueblo palestino y que pueden considerarse, como se ha sugerido en estos informes, como prácticas de apartheid. Los autores directos de todos estos actos, y sus mandos e inductores, han gozado, de manera general, de una absoluta impunidad.

En este contexto, las tensiones se han mantenido constantemente entre israelíes y palestinos y así, en 1987 estalló la primera intifada, la revuelta palestina contra las fuerzas de ocupación israelí. Pocos años después, en 1991, se celebró la Conferencia de Paz de Madrid que posibilitó que hace más de treinta años, en 1993, en Oslo –y, de manera subsiguiente en Washington y en El Cairo–, los palestinos, liderados por Yaser Arafat, y los israelíes, liderados por Isaac Rabin, acabaran alcanzando el acuerdo para la autonomía palestina

en un territorio mucho más reducido en relación con el histórico o con el del Plan de partición, parcelado, sin apenas continuidad y repleto de asentamientos israelíes ilegales. Pese a ello, el conflicto perdura y los últimos treinta años han visto pasar diferentes iniciativas, procesos, hojas de ruta y propuestas de paz sin que, lamentablemente, ninguna de ellas haya avanzado sustancialmente en la resolución del conflicto, ya fuera por la falta de voluntad política y las reticencias de una u otra parte.

Los limitados avances de la actuación de esta Autoridad Nacional Palestina en la resolución del conflicto condujeron a una segunda intifada, en el año 2000, y a la respuesta israelí completando una barrera en torno a la Franja de Gaza e iniciando la construcción de un muro para separar Israel de la Cisjordania palestina. Con este muro que, como he indicado, fue declarado contrario al Derecho Internacional por la CIJ en 2004, se incorporaron a Israel decenas de asentamientos israelíes en la Cisjordania ocupada. La construcción del muro tampoco implicó abandonar la presencia militar israelí en la zona, salvo en la denominada zona A, que, a raíz de los acuerdos de Oslo y subsiguientes, quedaba bajo el control de la ANP, con esporádicas incursiones armadas israelíes. De otro lado, como también ya he indicado, Israel acabaría por retirar su presencia civil –los colonos y sus asentamientos– y militar de la Franja de Gaza en 2005, manteniendo, no obstante, un absoluto control de sus fronteras, costas y espacio aéreo desde entonces.

En todo caso, además de las deleznableas prácticas y políticas israelíes sobre el pueblo palestino y sus derechos humanos, calificables como de apartheid, debe indicarse también que a lo largo de esos estos años se han producido ataques a la población civil israelí por parte de grupos armados palestinos o por terroristas solitarios suicidas, así como otros incidentes terroristas originados desde el extremismo judío, como el asesinato de Isaac Rabin o la masacre de Hebrón en 1994. Igualmente, en el lado palestino, las diferencias entre las distintas facciones palestinas, tanto en Gaza como en Cisjordania, han comportado asimismo supuestos de violaciones de los derechos humanos, de violencia a veces indiscriminada sobre civiles, de torturas y ejecuciones extrajudiciales, así como de abusos policiales y de otras arbitrariedades por parte de algunas autoridades palestinas. Todo ello también con una general impunidad para sus responsables.

Nos encontramos, así, en un contexto general en el que llevamos mucho tiempo asistiendo, con constantes altibajos, a periódicos estallidos de violencia, con lanzamientos de cohetes y atentados de grupos palestinos, y con el desarrollo de incursiones áreas y terrestres como represalia israelí, algunas de ellas especialmente remarcables por su intensidad. Al margen de los conflictos con Hezbollah en la frontera del Líbano y de los ataques palestinos en Israel y las continuadas acciones militares represivas en Cisjordania, resultan especialmente destacables los episodios armados con intensos bombardeos israelíes que tuvieron lugar en la Franja de Gaza entre diciembre de 2008 y enero de 2009, en noviembre de 2012, entre julio y agosto de 2014 y en mayo de 2021. En otras palabras, desde hace muchos años ha habido una sucesión de conflictos armados, de actos de violencia indiscriminada y de medidas represivas en Israel y Palestina, incluidas las ofensivas militares israelíes en la Franja de Gaza. Pero las cifras de víctimas de estos episodios –todas ellas lamentables– no tienen comparación con la gravedad de lo que está sucediendo desde el 7 de octubre de 2023.

### **XIII. LA POSICIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE LOS TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS**

En todo este período, fundamentalmente desde 1967, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reiterado su posición sobre la cuestión Palestina, invitando incluso a Yaser Arafat, líder de la OLP a intervenir ante la Asamblea General en 1974 (A/PV.2282, de 29 de septiembre de 1974). Con la imagen icónica de una rama de olivo en sus manos y una pistola en su cartuchera, Arafat afirmó en aquel momento que la OLP estaba dispuesta a negociar con Israel y aceptar una solución pacífica al conflicto palestino-israelí, pero también defendió el derecho de los palestinos a la resistencia armada y a la lucha contra la ocupación. Pocos días después de la intervención de Yaser Arafat, la Asamblea General adoptó una resolución en la que reafirmó los derechos inalienables del pueblo palestino en Palestina, que incluyen tanto el derecho a la libre determinación sin injerencia del exterior como el derecho a la independencia y la soberanía nacionales, concediendo a la OLP la calidad de observadora en la Asamblea General [Resolución 3236 (XXIX), de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 1974]. De esta manera, igual que hacía con

otros Movimientos de Liberación Nacional, la Asamblea General reconocía a la OLP como la única y legítima representante del pueblo palestino.

Desde estas declaraciones, casi primigenias, ha sido una constante la confirmación por parte de la Asamblea General de los derechos del pueblo palestino y, en consecuencia, la denuncia de la existencia y mantenimiento de la ocupación en los Territorios Palestinos Ocupados. Se ha constatado así la ilegalidad de la ocupación a tenor de las normas vigentes del Derecho Internacional, incluido el principio de la libre determinación de los pueblos y afirmado la misma exigencia del Consejo de Seguridad –mediante la ya citada Resolución 242 (1967)– sobre la retirada israelí de estos Territorios. Al mismo tiempo, la Asamblea General también ha denunciado reiteradamente las políticas y prácticas israelíes contrarias a los derechos humanos y ha avalado la solución biestatal del conflicto palestino-israelí.

Para ilustrar esta práctica consistente baste con citar la última resolución aprobada, en diciembre pasado, por la Asamblea General sobre “Los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado” (Resolución 78/78, de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 2023). En esta Resolución, la Asamblea General, reafirmando la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por la fuerza y afirmando que el traslado por la Potencia ocupante de parte de su propia población civil al territorio que ocupa constituye un incumplimiento del Cuarto Convenio de Ginebra, condenaba de nuevo las actividades de asentamiento llevadas a cabo por Israel en el Territorio Palestino Ocupado. Concluía la Asamblea General reiterando su inequívoco planteamiento de que los asentamientos israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán sirio ocupado, eran ilegales y constituyan un obstáculo para la paz y el desarrollo económico y social. Exigía así, de nuevo, a Israel que aceptase la aplicabilidad *de iure* del Cuarto Convenio de Ginebra y que pusiese fin de manera inmediata y completa a todas sus actividades de asentamiento en todo el Territorio Palestino Ocupado.

Este planteamiento constante de la Asamblea General sobre la ilegalidad de la ocupación y de los asentamientos se ve acompañado, también de manera constante, por la denuncia de que estas actividades y prácticas israelíes ilegales afectan, como ya he indicado, a los derechos humanos del pueblo palestino, sobre la base del convencimiento de que la ocupación representa en sí

misma una violación grave de los derechos humanos (Resolución 78/76, de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 2023). Se valida así, de manera anual, el mandato del Comité Especial encargado de Investigar las Prácticas Israelíes que Afecten a los Derechos Humanos del Pueblo Palestino y Otros Habitantes Árabes de los Territorios Ocupados establecido en 1968 por la Asamblea General [Resolución 2443 (XXIII), de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1968].

El Comité informa anualmente a la Asamblea General, de manera detallada, de las políticas y prácticas del gobierno israelí en los territorios ocupados, en su contexto histórico y político, documentando asimismo la creciente influencia perniciosa de los colonos israelíes en la situación de los derechos humanos en los Territorios Ocupados (último informe en el Documento A/78/553, de 28 de octubre de 2023). Igualmente, en aplicación de diversas resoluciones de la Asamblea General, el Secretario General presenta informes sobre las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental (último informe Documento A/78/502, de 2 de octubre de 2023) y sobre los asentamientos israelíes en dichos territorios (último informe en el Documento A/78/554, de 25 de octubre de 2023).

#### **XIV. LAS NACIONES UNIDAS, LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS**

Bajo esta misma perspectiva, debe valorarse también la labor del Consejo de Derechos Humanos y de sus relatores y misiones internacionales de investigación. De manera constante desde su creación, en 2006, el Consejo de Derechos Humanos ha venido manteniendo en su orden del día la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados y ha venido aprobando continuadas resoluciones sobre este tema, sobre el derecho del pueblo palestino a la libre determinación y sobre los asentamientos israelíes en estos Territorios. Las últimas adoptadas en relación con estos temas fueron la Resolución 52/3, de 3 de abril de 2023, la Resolución 52/34, de 4 de abril de 2023 y la Resolución 52/35, de 4 de abril de 2023.

En cualquier caso, creo que debe indicarse inicialmente que la gravedad actual de la situación de los derechos humanos en Gaza hubiera merecido, como mínimo, la convocatoria inmediata de un período extraordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, algo que no ha tenido lugar a

pesar de que para su convocatoria se requiere solo la petición de un tercio de sus cuarenta y siete Estados miembros. Aunque solo sea por comparación, en el caso de Ucrania sí fue convocado un periodo extraordinario de sesiones ante el deterioro de la situación de los derechos humanos en Ucrania como consecuencia de la agresión rusa; aunque este período extraordinario de sesiones no se celebró hasta el 12 de mayo, casi tres meses después del inicio de la invasión.

De otro lado, con un mandato que deriva de una resolución de la entonces Comisión de Derechos Humanos de 1993, existe la figura del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967, actualmente Francesca Albanese, que emite informes periódicos al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en estos territorios (último informe en el Documento A/HRC/53/59, de 28 de agosto de 2023). El mandato de la Relatora Especial le pide, esencialmente, investigar las violaciones por parte de Israel de los principios y fundamentos del Derecho Internacional, del Derecho Internacional Humanitario y del Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, en los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967. Aunque la relatora no ha podido acceder hasta ahora a Gaza, ni a otros lugares de los Territorios Palestinos Ocupados, su próximo informe, basado en testimonios y fuentes fiables, puede resultar demoledor para Israel.

De manera parecida, en 2009 el Presidente del Consejo de Derechos Humanos estableció una Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza que, presidida por el juez sudafricano, Richard Goldstone, emitió un extenso informe que ya resultó demoledor y contundente en relación con la guerra en Gaza entre diciembre 2008 y enero de 2009 – durante la denominada “Operación Plomo Fundido”–, señalando tanto a las FDI y a las autoridades israelíes como a las palestinas como responsables de graves violaciones de los derechos humanos y de crímenes de guerra (informe en el Documento A/HRC/12/48, de 25 de septiembre de 2009).

Posteriormente, en 2012, el Consejo de Derechos Humanos decidió establecer otra Misión internacional independiente de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el Territorio

Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental. En su informe, publicado al año siguiente, la misión exhortó a Israel a que, en cumplimiento del Cuarto Convenio de Ginebra, pusiese fin a todas las actividades de asentamiento sin condiciones previas e iniciase un proceso de retirada de todos los colonos del Territorio Palestino Ocupado, de tal manera que se pudiera poner fin a las violaciones de los derechos humanos vinculadas a la presencia de los asentamientos. Entre otros aspectos, la Misión instaba también a Israel a poner fin a la detención y el encarcelamiento arbitrarios de palestinos, en especial niños, y a que observase la prohibición de trasladar presos del Territorio Palestino Ocupado al territorio de Israel, de conformidad con el Convenio de Ginebra (informe de la misión en el Documento A/HRC/22/63, de 7 de febrero de 2013).

En la misma línea de acción, el Consejo de Derechos Humanos decidió en 2014 enviar urgentemente una Comisión de investigación internacional e independiente para que investigara todas las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, especialmente en la Franja de Gaza ocupada, en el contexto de las operaciones militares realizadas desde el 13 de junio de 2014, en la denominada “Operación Margen Protector”. Aunque la Comisión de investigación internacional tampoco obtuvo la colaboración de Israel, sí que pudo recopilar un gran caudal de información que indicaba que tanto las FDI como grupos armados palestinos habían cometido violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, manifestando, asimismo, su intensa preocupación por la impunidad generalizada en lo que respecta a estas violaciones y reclamando que se exigieran responsabilidades a los autores de estas infracciones (informe en el Documento A/HRC/29/52).

De manera similar, en 2018, el Consejo de Derechos Humanos estableció aún otra Comisión de investigación internacional e independiente para investigar las manifestaciones que tuvieron lugar en Gaza entre el 30 de marzo y el 31 de diciembre de 2018, la respuesta de las fuerzas de seguridad israelíes a dichas manifestaciones y los efectos de todo ello en la población civil de Gaza e Israel. La Comisión, que tenía el mandato de centrarse en la rendición de cuentas y en la identificación de los responsables de vulnerar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional

Humanitario, determinó en su informe que había motivos razonables para creer que algunas vulneraciones podían constituir crímenes internacionales (informe en el Documento A/HRC/40/74, de 6 de marzo de 2019).

Finalmente, en esta misma perspectiva, el Consejo de Derechos Humanos, en su último período extraordinario de sesiones dedicado a la grave situación de los derechos humanos en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, decidió, mediante su Resolución S/30-1, de 27 de mayo de 2021, entre otras cosas, “establecer urgentemente una comisión de investigación internacional, independiente y permanente, que designará el Presidente del Consejo de Derechos Humanos, para que investigue en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en Israel, todas las presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y todas las presuntas violaciones y abusos del derecho internacional de los derechos humanos que hayan tenido lugar en el período previo al 13 de abril de 2021 y desde entonces, así como todas las causas que subyacen en las recurrentes tensiones, la inestabilidad y la prolongación del conflicto, incluidas la discriminación y la represión sistemáticas basadas en la identidad nacional, étnica, racial o religiosa”.

Esta Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en Israel, presentó su último informe a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos el pasado 5 de septiembre de 2023 (informe en el Documento A/78/198, de 5 de septiembre de 2023) y, en la medida que su mandato continúa vigente, sigue y seguirá examinando la actual situación en los Territorios Palestinos Ocupados, y particularmente en la Franja de Gaza. De hecho, la Comisión ha invitado a todos los Estados y a las personas, grupos y organizaciones interesadas a que le presenten información sobre posibles delitos cometidos por cualquier actor armado, tanto estatal como no estatal, desde el 7 de octubre de 2023. De esta forma, la Comisión podrá continuar su investigación sobre los crímenes internacionales y las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidos tanto en Israel como en los Territorios Palestinos Ocupados desde esta fecha y podrá presentar sus conclusiones en su próximo informe al Consejo de Derechos Humanos, previsiblemente durante su 56º período de sesiones en junio de 2024.

Esta rápida y no exhaustiva revisión de la actuación de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas en relación con la situación en los

Territorios Palestinos Ocupados evidencia a mi juicio, de un lado, la continuada actividad de estos órganos, ciertamente, pero también su limitada eficacia. En efecto, más allá de constatar las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, esta continuada actividad ni ha conseguido su cese ni que se depuren responsabilidades penales para las personas autoras de estas violaciones, atendiendo a ese clima general de impunidad al que ya me he referido, tanto respecto de los componentes de las FDI y de las autoridades israelíes como de los miembros de las milicias y grupos armados palestinos y sus dirigentes. De otro lado, la lectura de los informes de la Relatora Especial y de las distintas Misiones y Comisiones internacionales de investigación resulta absolutamente desgarradora y expresa claramente, en particular, la dramática situación en la que vive el pueblo palestino desde 1948 y, especialmente, desde 1967. Lamentablemente, los próximos informes de la Relatora Especial y de la vigente Comisión Internacional Independiente de Investigación añadirán, sin duda, más dramatismo, con los miles de víctimas civiles de estos últimos tres meses, tanto israelíes como, sobre todo, palestinas.

## **XV. EL CONSEJO DE SEGURIDAD, LOS TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS Y LAS INICIATIVAS DE PAZ**

En esta revisión de la perspectiva internacional y del Derecho Internacional sobre el conflicto palestino-israelí conviene referirse –por provenir del órgano de quien provienen y por su carácter jurídicamente vinculante– a las contadas ocasiones en las que el Consejo de Seguridad ha aprobado resoluciones sobre la cuestión palestina. Aunque en muchos casos, como ya he indicado, los Estados Unidos, con su tradicional política de incondicional apoyo diplomático a Israel, han vetado la adopción de resoluciones contrarias a los intereses israelíes, en la historia y los archivos del Consejo sí que existen algunas resoluciones especialmente destacables y que, quizás, podrían –si fueran cumplidas por todos los Estados– orientar sobre la futura solución al conflicto palestino-israelí.

Ya he señalado, en primer lugar, la crucial importancia de la Resolución 242 (1967) por la que el Consejo de Seguridad, después de la guerra de los seis días, subrayaba la necesidad del retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios ocupados y el derecho de todos los Estados de la región a vivir en paz, dentro de fronteras seguras y reconocidas. En la misma línea, después de

la guerra del Yom Kippur, en 1973, en la Resolución 338 (1973) el Consejo instaba a las partes interesadas al cumplimiento de la Resolución 242 (1967) en todas sus partes. En 1973, el Consejo de Seguridad también decidía que “inmediatamente y en forma simultánea con la cesación del fuego, se inicien negociaciones entre las partes interesadas, con los auspicios apropiados, encaminadas al establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio”. Estas dos resoluciones siguen siendo claves, a mi juicio, en relación con el conflicto.

Más allá de estas dos resoluciones históricas, han sido numerosas en estos más de cincuenta años las ocasiones en las que el voto, principalmente de los Estados Unidos, ha bloqueado la adopción de nuevas medidas por parte del Consejo de Seguridad. En todo caso, a partir de los Acuerdos de Oslo, una iniciativa esperanzadora que no ha llegado a buen fin, han sido aprobadas, como mínimo, seis resoluciones destacables que, como digo, podrían orientar la solución futura al conflicto palestino-israelí. Es cierto que en muchos casos ha habido bloqueo y que, muy a menudo, las tensiones políticas han paralizado al Consejo –como ha sucedido en gran parte en estos últimos meses– pero si en determinados momentos históricos se han podido aprobar resoluciones apoyando iniciativas de paz, planteando y avalando la solución de los dos Estados o exigiendo a Israel el cese de la política de asentamientos en los Territorios Palestinos Ocupados, debería ser posible que, más pronto que tarde, el Consejo de Seguridad retomara sus consensos y ejerciera sus altas responsabilidades. Aunque, sobre todo, lo que sería necesario sería que las medidas que adoptara el Consejo fueran cumplidas por todos los Estados y partes implicadas y que se asegurase internacionalmente su cumplimiento.

Así, mediante la Resolución 904 (1994), de 18 de marzo de 1994, el Consejo de Seguridad, después de condenar la masacre en la mezquita de Hebrón cometida por un fundamentalista judío, insistió en su apoyo al proceso de paz iniciado en Oslo y confirmó, de nuevo, la aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra a los territorios ocupados por Israel en junio de 1967, con todas las responsabilidades que esto implicaba para la potencia ocupante. Años después, con un proceso de paz estancado y en el contexto de la segunda intifada, el Consejo de Seguridad, mediante su Resolución 1397 (2002), de 12 de marzo de 2002, apoyando claramente el concepto de un régimen en que dos Estados, Israel y Palestina, viviesen uno junto al otro dentro de fronteras seguras y

reconocidas, exhortó a la colaboración de las partes implicadas en la aplicación del plan de trabajo de Telnet y de las recomendaciones del Informe Mitchell, dos iniciativas de paz finalmente también frustradas.

En esta misma línea se expresó el Consejo de Seguridad en su Resolución 1515 (2003), de 19 de noviembre de 2003, en la que hacía suya la Hoja de Ruta basada en una solución biestatal permanente del conflicto palestino-israelí propuesta por el denominado Cuarteto, compuesto por representantes de los Estados Unidos, la Unión Europea, la Federación de Rusia y las Naciones Unidas. Esta Hoja de Ruta, planteada en distintas fases, fue quizás la iniciativa de paz que tenía mayor apoyo internacional y perspectivas más realistas, aunque dejaba para etapas posteriores los acuerdos más difíciles como el acuerdo sobre el estatuto de Jerusalén y la articulación del derecho de retorno de los refugiados palestinos. En todo caso, la Hoja de Ruta del Cuarteto ha estado presente durante mucho tiempo y sigue siendo inspiradora –como las propuestas de la Iniciativa de Ginebra, también de 2003–, pese a que tampoco ha podido implementarse. De un lado, por la intransigencia ante cualquier cesión por parte del gobierno israelí del Likud, dirigido en aquel momento por Ariel Sharon, y de los grupos ultranacionalistas judíos; y, de otro lado, por la también perspectiva oficial palestina que la veía como un proceso excesivamente dilatado que solo serviría como maniobra para que Israel siguiera ganando tiempo sin ningún compromiso efectivo, y por la oposición irreductible de Hamás y de otras milicias yihadistas.

Un esfuerzo paralelo vino de la mano de la Iniciativa de Paz Árabe de 2002, por la que los Estados Árabes aceptaban reconocer a Israel si este país se retiraba del territorio palestino a las líneas previas a 1967, incluido el retiro del sur del Líbano; si se solucionaba el problema de los refugiados palestinos; y si se establecía un Estado palestino que incluyera todo el territorio de la Ribera Occidental y Gaza, con Jerusalén Oriental como la capital. Pero tampoco hubo avances con esta Iniciativa.

La Hoja de Ruta propuesta por el Cuarteto tendría continuidad en las negociaciones que se iniciaron en Annapolis (Maryland) en 2007, a las que el Consejo de Seguridad dio todo su apoyo mediante la Resolución 1850 (2008), de 16 de diciembre de 2008, lo que tampoco sirvió para que estas negociaciones bilaterales auspiciadas por los Estados Unidos culminaran exitosamente. En esta última resolución, el Consejo seguía reiterando la visión de una región

con dos Estados que viviesen uno al lado de otro en paz y con fronteras seguras y reconocidas, con un elemento cualitativo diferencial relevante ya que el Consejo reiteraba su visión en relación con dos Estados “democráticos”.

En cualquier caso, pocos días después de esta Resolución 1850 (2008) se inició una guerra en Gaza con la denominada “Operación Plomo Fundido”, que provocó una nueva crisis humanitaria en la Franja de Gaza. De ahí que el Consejo de Seguridad, mediante su Resolución 1860 (2009), de 8 de enero de 2009, destacara la urgencia de la situación y pidiese una cesación del fuego inmediata, duradera y plenamente respetada, que condujera a la retirada total de las fuerzas israelíes de Gaza. Esas semanas de conflicto intenso ocasionaron entonces catorce víctimas mortales israelíes y unas mil cuatrocientas víctimas en el lado palestino, entre bombardeos y combates urbanos, siendo centenares de ellas población civil palestina. Lo que quiero señalar ahora es que, si pese al fragor de la batalla, el Consejo de Seguridad fue capaz en aquel momento de exigir una cesación del fuego y la retirada de las fuerzas israelíes de Gaza, resulta incomprensible que, catorce años después, en una situación similar, pero de muchísima más gravedad, la parálisis política imposibilite la acción del Consejo.

Sin embargo, también es cierto que con ocasión de la denominada “Operación Margen Protector”, entre julio y agosto de 2014 –que causó más de dos mil trescientas víctimas palestinas y más de 70 israelíes–, el Consejo de Seguridad fue incapaz, después de diversas reuniones, de adoptar una nueva resolución sobre la situación en Gaza. Se limitó en aquel momento a la adopción de una Declaración de la Presidencia del Consejo (documento S/PRST/2014/13, de 28 de julio de 2014) en la que manifestaba su grave preocupación, reiteraba sus Resoluciones 1850 (2008) y 1860 (2009) y expresaba “su enérgico apoyo al llamamiento realizado por los asociados internacionales y el Secretario General de las Naciones Unidas de lograr un alto el fuego humanitario inmediato e incondicional, que permita la prestación de la asistencia que se necesita urgentemente, e insta a todas las partes a aceptar y aplicar plenamente el alto el fuego humanitario”. El Consejo también exhortaba “a las partes a colaborar en los esfuerzos orientados a lograr un alto el fuego duradero”. Es decir, buenas palabras, pero, al fin y al cabo, retórica diplomática sin contenido efectivo en un documento –una Declaración de la Presidencia– que, además, no tiene carácter jurídicamente vinculante.

En esta rápida revisión debe citarse, asimismo, la Resolución 2334 (2016), del Consejo de Seguridad, de 23 de diciembre de 2016. Esta Resolución resulta especialmente destacable por su absoluta contundencia –tan poco habitual– en relación con los asentamientos israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados. En la Resolución del Consejo se condenaba la construcción y expansión de los asentamientos, el traslado de colonos israelíes, la confiscación de tierras, la demolición de viviendas y el desplazamiento de civiles palestinos, como medidas que tenían por objeto alterar la composición demográfica y el carácter y el estatuto de los Territorios Palestinos Ocupados en contravención con las normas del Derecho Internacional Humanitario y que ponían en peligro la viabilidad de la solución biestatal basada en las fronteras de 1967.

La flagrante violación del Derecho Internacional que constituye el establecimiento de los asentamientos israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados, reconocida así por el Consejo de Seguridad en esta Resolución de 2016, no ha implicado, sin embargo, ni la contención israelí a su extensión ilegal ni el cierre y desmantelamiento de los asentamientos. En todo caso, pese a su nula implementación sobre el terreno, creo que es de destacar la contundencia de la condena y la exigencia que formuló el Consejo de Seguridad en esta Resolución, aprobada sin ningún voto en contra y con la abstención de los Estados Unidos. Se trató de una auténtica llamada de atención a Israel por parte de los Estados Unidos –en las últimas semanas del mandato de Barak Obama– que, en la crisis actual, hasta el momento no se ha producido.

Finalmente, debo indicar que en la ya citada e insuficiente Resolución 2720 (2023), adoptada por el Consejo de Seguridad el 22 de diciembre de 2023, además de la exigencia del respeto del Derecho Internacional Humanitario y de la petición de que se permita, facilite y posibilite la entrega de asistencia humanitaria y “crear condiciones que lleven al cese sostenible de las hostilidades”, se reiteran igualmente algunas convicciones básicas sobre la solución futura del conflicto palestino-israelí. En este sentido, el Consejo de Seguridad, destacando que “la Franja de Gaza constituye una parte integral del territorio ocupado en 1967 y reiterando la aspiración a la solución biestatal, según la cual la Franja de Gaza forma parte del Estado palestino”, reiteraba expresamente en el dispositivo de la Resolución “su inquebrantable compromiso con la aspiración a la solución biestatal que permita que dos Estados democráticos, Israel y Palestina, convivan en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas,

de conformidad con el derecho internacional y las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, y a este respecto destaca la importancia de unificar la Franja de Gaza con la Ribera Occidental bajo la Autoridad Palestina”. Está por ver todavía si este “inquebrantable compromiso” del Consejo se puede traducir, en el futuro, en hechos y realidades tangibles.

## XVI. CONSIDERACIONES FINALES

He intentado ofrecer en estas páginas, bajo la perspectiva del Derecho Internacional, una visión panorámica de la actual guerra en Gaza y de su contexto en el marco del conflicto palestino–israelí. Me he atenido a las respuestas desde el Derecho Internacional y a las normas internacionales aplicables y a la reacción de la comunidad internacional organizada en el que – pese a todas sus debilidades– sigue siendo el foro universal por excelencia, las Naciones Unidas. He intentado que esta aproximación fuera equilibrada y ponderada y que escuchara las razones y justificaciones de los unos y de los otros, pero la tragedia humanitaria que se está viviendo desde hace tres meses en la Franja de Gaza es, en todo caso, una sinrazón insoportablemente dolorosa, por lo que debe ponerse fin de inmediato a esta masacre, así como, de otro lado, a la liberación inmediata de los rehenes supervivientes y la entrega de los cuerpos de los fallecidos. Como he indicado antes, por despiadado y condenable que fuera el ataque de Hamás y otras milicias islamistas el 7 de octubre –que lo fue, sin ninguna duda, en grado sumo–, ello no constituye justificación alguna para la deriva belicista y la respuesta militar tan desproporcionadamente mortífera como la que está aplicando Israel en la Franja de Gaza. Igualmente, como ya he subrayado, la legitimidad de la causa palestina no puede justificar en ningún caso la violencia y brutalidad de los ataques perpetrados por Hamás.

La calificación de los ataques del 7 de octubre como actos de terrorismo tiene, como he indicado, sus problemas jurídicos –y políticos–, al igual que los tiene la misma noción omnicomprensiva de terrorismo internacional, todavía no alcanzada por la comunidad internacional. En todo caso, a mi juicio, la respuesta a los ataques debería de haber sido de otra naturaleza, porque la historia ha demostrado que las guerras contra el terrorismo internacional o las repuestas airadas y vengativas y los castigos colectivos no sirven de nada, dañan en todo caso a inocentes y, a la larga, generan más odio y venganza, y también más terrorismo. He discutido asimismo en estas páginas la justificación de la

legítima defensa por parte de Israel y, aun subrayando el derecho de Israel a defenderse de estos ataques, he constatado la dificultad de justificar en el Derecho Internacional la institución de la legítima defensa cuando los ataques proceden del mismo territorio del Estado o de un territorio bajo control del Estado, como es el caso de los Territorios Palestinos Ocupados bajo control de Israel. He insistido, sobre todo, en que lo que está sucediendo en la Franja de Gaza no se ajusta en nada al imprescindible parámetro de proporcionalidad que el Derecho Internacional considera exigible en un supuesto de legítima defensa. Un Derecho Internacional que, además, prohíbe en todo caso las represalias armadas.

Tanto los despiadados ataques de Hamás como la brutal represalia armada emprendida por Israel constituyen, a mi juicio, graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario, que pueden calificarse como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Como he indicado, incluso podría hablarse en este contexto del crimen de genocidio. En relación con todos estos crímenes, el Derecho Internacional ha establecido, sin ninguna sombra de duda, la responsabilidad penal individual de las personas que los hayan cometido o que hayan ordenado su comisión, ya sea en las jurisdicciones internas o, con carácter complementario, en la Corte Penal Internacional de la que Palestina es Estado parte. De ahí que la Corte Penal Internacional pueda resultar competente en relación con los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad cometidos en el territorio de Palestina o por ciudadanos palestinos. Resulta urgente, por tanto, que en la situación actual la Fiscalía impulse las investigaciones oportunas y la recogida de pruebas, testimonios y evidencias –con la colaboración policial y forense también de otros Estados parte– para poder identificar a las personas, ya sean israelíes o palestinas, que sean, directa e individualmente, presuntas responsables de estas atrocidades a los efectos de que, más temprano que tarde, rindan cuenta de sus actos ante los tribunales de justicia.

Debe subrayarse, además, como han constatado la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, que la ocupación por parte de Israel desde 1967 de los Territorios Palestinos es, por sí misma, una violación del Derecho Internacional y constituye, por tanto, un ilícito internacional que genera responsabilidad internacional del Estado autor del hecho ilícito. A lo que cabe añadir que la brutal reacción armada israelí a los ataques del 7 de octubre

constituye también una violación de obligaciones esenciales dimanantes de normas imperativas del Derecho Internacional general. No hay ninguna duda, asimismo, como han constatado todas estas instancias internacionales, que a la potencia ocupante le corresponde la responsabilidad del cumplimiento de las normas humanitarias, en especial, del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, así como de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Lo que no se condice, en absoluto, con las políticas y prácticas israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados y la expansión de los asentamientos o la construcción del muro en Cisjordania. Se trata de políticas y prácticas que dañan, asimismo, la misma viabilidad fáctica de un Estado palestino.

En este sentido, la ilegalidad del muro y de los asentamientos israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados fueron confirmadas por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva de 2004, a la que ya me he referido. Precisamente, casi veinte años después, la CIJ se halla ahora ante la tesitura de tener que dar respuesta a una nueva solicitud de opinión consultiva sobre la cuestión palestina. Concretamente, el 31 de diciembre de 2022 la Asamblea General (Resolución 77/247) solicitó a la Corte que emitiese una opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas que se derivaban del hecho de que Israel continuase violando el derecho del pueblo palestino a la libre determinación, de sus prolongados actos de ocupación, asentamientos y anexión del territorio palestino ocupado desde 1967, y sobre cómo afectaban estas políticas y prácticas israelíes al estatuto jurídico de la ocupación y qué consecuencias jurídicas se derivaban de ese estatuto para todos los Estados y para las Naciones Unidas. Se trata de una petición que tiene ciertos paralelismos –y podría tener un impacto parecido– con la importante Opinión consultiva dictada en 1971 por la CIJ, a petición entonces del Consejo de Seguridad, sobre las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia [*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, ICJ Reports 1971*, p. 16].

Entiendo que nos encontramos ante un nuevo intento de que por el más alto tribunal internacional se declare la pertinencia y aplicación del Derecho Internacional en relación con la ocupación israelí, aunque, desgraciadamente, sin visos, tampoco, de efectividad y no sólo por el hecho de que las opiniones

consultivas carecen de fuerza jurídica obligatoria. De ahí que también resulte importante la demanda presentada por Sudáfrica contra Israel en relación con la Convención sobre el Genocidio a la que ya me he referido, siguiendo el ejemplo planteado en su momento por Gambia al demandar a Myanmar por genocidio contra los Rohinyas. En realidad, aunque pudiese plantearse una demanda contra Israel sobre alguna base legal convencional que permitiese anclar la competencia de la CIJ en alguna cláusula compromisoria en relación con la actuación de Israel en los Territorios Palestinos Ocupados o con su acción militar actual en la Franja de Gaza, el problema no es, a mi juicio, el de la determinación del Derecho Internacional aplicable. Este es un problema ya resuelto. El problema es el de la aplicación de estas normas y, por tanto, el de su cumplimiento por parte de los Estados implicados, en especial Israel. De la misma forma que sigue siendo exigible el cumplimiento de las decisiones obligatorias del Consejo de Seguridad. En este sentido, la continuidad de esta guerra en Gaza, además de la catástrofe humanitaria que significa, erosiona, quizás de manera irreparable, el ya dañado prestigio de la legalidad internacional y de las instituciones internacionales.

## **XVII. EPÍLOGO: POR UNA PAZ VIABLE Y UNA PREMISA HUMANITARIA BÁSICA**

El Consejo de Seguridad ha sido incapaz hasta el momento de exigir el cese inmediato de las hostilidades y condenar tanto el brutal ataque de Hamás y la toma de rehenes como la continuada y letal represalia israelí. También en estos más de cincuenta años desde 1967 el Consejo ha sido incapaz de lograr implementar sus limitadas medidas y conseguir que se alcance la paz en el ya casi irredento conflicto palestino-israelí. Sin embargo, como he subrayado, hay suficientes resoluciones del Consejo de Seguridad con el reconocimiento del Derecho Internacional aplicable y con la enunciación de medidas para implementar la visión –y el “inquebrantable compromiso”– del Consejo de Seguridad de la solución de los dos Estados, uno junto al otro, con fronteras seguras y reconocidas.

De lo que no cabe ninguna duda es que la gravedad de esta crisis incidirá perjudicialmente en las posibilidades de las iniciativas internacionales que pretenden impulsar un acuerdo de paz. El resentimiento y el odio que los ataques de Hamás del 7 de octubre y la reacción armada israelí han ocasionado, tanto en el pueblo judío como en el pueblo palestino, son heridas que costará mucho

tiempo sanar. Ambas partes consideran que se encuentran ante una amenaza existencial, lo que es favorecido por los extremistas y fundamentalistas, tanto judíos como palestinos. Por decirlo de alguna manera, estamos en lo de siempre, en un continuado ciclo sin fin de violencia, pero en un punto de inflexión que es, a su vez, su máxima expresión. Es muy posible que el asimétrico poderío militar israelí, con el apoyo de los Estados Unidos, pueda llevar ahora a una victoria táctica en Gaza, que, sin embargo, se puede convertir en una derrota estratégica a largo plazo, al fomentar un odio y un deseo de venganza sin límite alguno y sin salida a la espiral de violencia.

En este sentido resulta prioritario, en primer lugar, poner fin a la violencia y a las masacres actuales, implementando un alto el fuego inmediato, incondicional y definitivo, a la mayor brevedad posible, y liberando también de manera inmediata a todos los rehenes supervivientes capturados por Hamás y las otras milicias islamistas. Para ello resulta imprescindible que el Consejo de Seguridad llegue al acuerdo necesario para la exigencia del alto el fuego y que se presione a las partes, en particular a Israel –pero también a Hamás–, a tal efecto. Algo que no es fácil tal y como está diseñado el Consejo de Seguridad. Nunca lo ha sido y lo cierto es que, en este caso y para el conflicto palestino–israelí, resulta capital el papel de unos Estados Unidos, divididos y desnortados, con elecciones presidenciales en unos meses y que se están viendo cada vez más aislados en su, hasta el momento, ilimitado apoyo político y diplomático a Israel. Pero en otros momentos de graves crisis internacionales la comunidad internacional ha conseguido encontrar alguna salida al marasmo en el que nos estamos hundiendo todos y, especialmente, el pueblo palestino.

En segundo lugar, ha de empezarse a pensar, sin demora, y tanto las partes implicadas como la comunidad internacional, en el después de la guerra. Todavía no lo hay y cada vez resulta más imprescindible un plan realista para el día después. Israel no puede pretender, en ningún caso, ni continuar con la guerra ni llevar a cabo una ocupación total de la Franja de Gaza o la expulsión de sus habitantes, a riesgo de perder todavía más apoyos de los ya perdidos en los últimos meses y convertirse en un auténtico paria en la comunidad internacional. El fin de la guerra debería también suponer cambios en el mapa político israelí y la rendición de cuentas y retirada política del primer ministro Benjamín Netanyahu y, quizás, nuevos liderazgos políticos israelíes que no dependan del apoyo de los ultraortodoxos y los extremistas judíos y del lobby

de los colonos de los asentamientos. Por traumáticos que fueran los ataques del 7 de octubre, un liderazgo y una visión política de futuro implican, a mi juicio, entender desde Israel que no habrá nunca paz sin el fin de la política anexionista de los asentamientos y sin el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino, que merece un horizonte político y de esperanza. Por doloroso que sea para los israelíes después de los acontecimientos que se han vivido.

Por su parte, la Autoridad Nacional Palestina, lastrada por importantes déficits de legitimidad democrática –las últimas elecciones presidenciales se celebraron en enero de 2005, después de la muerte de Yaser Arafat, y las últimas elecciones legislativas en enero de 2006– y, en gran medida, por importantísimas dosis de ineficiencia, descrédito y corrupción, debe regenerarse y renovarse. Debería hacerlo, además, con un muy difícil acuerdo y una cierta unidad de las distintas facciones palestinas –incluida Hamás, que, precisamente, cada vez gana más adeptos y recibe mayor respaldo político de los palestinos– y recuperando la gobernabilidad de Cisjordania, la Franja de Gaza y Jerusalén Este. Aunque es manifiesta la desesperación de los palestinos con la ocupación, entiendo también que debe hacerse todo lo posible para contener los movimientos radicales palestinos, erradicar los ataques terroristas, y disolver los grupos armados irregulares. Entendiendo también –aunque ahora no lo asuma Hamás y tampoco su mentor, Irán– que no habrá paz sin el reconocimiento del derecho a la existencia segura del Estado de Israel, que merece también un horizonte de seguridad y estabilidad. Por doloroso que sea para los palestinos después de los acontecimientos que se han vivido.

Es decir, sin una negociación y un diálogo político real, abierto y efectivo, con mirada larga, que incorpore los derechos de Palestina y de Israel, no habrá paz ni para Israel ni para Palestina. Para ello, tanto Israel como Palestina necesitaran, en todo caso, del apoyo y acompañamiento de una comunidad internacional cada vez más heterogénea. En primer lugar, necesitan el acompañamiento y apoyo de las Naciones Unidas, con la asistencia humanitaria y de reconstrucción y, sobre todo, con el apoyo político a un proceso de paz real por parte del Consejo de Seguridad, unido en la voluntad de imponer sus medidas de acompañamiento, incluido, eventualmente, el establecimiento de misiones políticas especiales y de misiones de paz o de interposición y vigilancia. En segundo lugar, de la Unión Europea, que debería recuperar un

rol central –que se ha perdido– en el amparo del diálogo entre palestinos e israelíes y en el apoyo a la reconstrucción y el desarrollo de Palestina, para lo que necesita desarrollar y profundizar también su política exterior y de seguridad y su autonomía estratégica. En tercer lugar, también de los países árabes que deberían retomar la Iniciativa de Paz Árabe de 2002 y condicionar la normalización política con Israel mediante los denominados Acuerdos de Abraham al reconocimiento efectivo por parte de Israel de los legítimos derechos del pueblo palestino.

Una responsabilidad especial en este apoyo y acompañamiento de una solución al conflicto histórico corresponde a aquellos Estados con ascendente e influencia sobre las partes en conflicto. De un lado, indudablemente, a los Estados Unidos, que debería presionar a Israel y llevarlo al terreno del cumplimiento y pleno respeto de las normas internacionales, con lo que ello implicaría de desmantelamiento de los asentamientos y de reconocimiento de los derechos del pueblo palestino. De otro lado, a determinados países árabes como Egipto, Qatar o Arabia Saudita, y, de manera especial a Irán, que deberían presionar a Hamás y a las otras milicias y grupos armados irregulares palestinos para detener las armas y reconocer el derecho a la existencia del estado de Israel. En relación con Irán todo ello resulta, por supuesto, mucho más que difícil y, en su caso, requeriría de una operación política más amplia y más multifactorial, en la que, quizás, también podría tener China un papel relevante, con esta nueva política amistosa, pacificadora e influyente en la política internacional. Es cierto que en todo lo que acabo de indicar hay muchas recomendaciones difíciles de alcanzar y que todo el panorama es extraordinariamente complicado, pero cualquier posible solución al conflicto palestino–israelí debería ir, a mi juicio, por estas vías.

Puede parecer iluso, pero está claro, a mi entender, que hay que detener ya esta guerra de una vez por todas y que la única solución final posible y viable, por difícil que sea y por muy lejana que pueda verse ahora, es la de un Estado de Palestina junto a un Estado de Israel, con fronteras seguras y reconocidas. Es decir, una región, Oriente Próximo, en la que Israel pueda vivir junto a Palestina y sus demás vecinos, con paz y seguridad para todos. No quiero parecer iluso y sé que esto es extraordinariamente difícil y que existen demasiados intereses geopolíticos en juego, pero creo que no hay otra alternativa posible –al menos, no la hay ahora– y que el mundo no puede ser un lugar sin esperanza. Esto es,

en mi opinión, lo correcto y lo que creo que debería ser, aunque quizás no sea. En este sentido, el punto de inflexión que significa la actual guerra en Gaza debería articularse sin demora en una oportunidad para la paz, que acabe con la guerra y con este ciclo sin fin de violencia.

Finalmente, en el marco de la actual tragedia humanitaria, creo que todas las partes implicadas deberían asumir la premisa humanitaria básica de que la vida de un palestino vale tanto como la vida de un judío o, dicho de otra manera, que la vida de un judío vale tanto como la de un palestino.

# PEACE & SECURITY

## PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

12

2024

EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

### TABLE OF CONTENTS / January-December 2024 / No 12

#### IN MEMORIAM

Miguel GARCÍA GARCÍA-REVILLO  
Profº Drº Eva María Vázquez Gómez, In Memoriam  
Xabier FERNÁNDEZ PONS  
En recuerdo de la Dra. Marta Ortega Gómez

#### EDITORIAL

Xabier PONS RAFOLS  
La guerra en Gaza y el conflicto palestino-israelí: Un punto de inflexión en medio de un ciclo sin fin de violencia  
Xabier PONS RAFOLS  
The war in Gaza and the Israeli-Palestinian conflict: A turning point in the midst of an endless cycle of violence  
Gloria FERNÁNDEZ ARRIBAS  
The war in Gaza and the Israeli-Palestinian conflict: A turning point in the midst of an endless cycle of violence

#### STUDIES

Gustavo DE LA ORDEN BOSCH  
Pre-entry screening and border procedures as new detention landscape in the EU Pact on Migration and Asylum. The Spanish borders as a laboratory for immobility policies  
Clara BOSCH MARCH  
De Melilla a Estrasburgo: un análisis de la inspiración española en el giro del TEDH con respecto al Artículo 4 del Protocolo N.º 4 CEDH  
Natalie ROS  
What is Blue Colonialism?  
Francesco SEATZU, Nicolás CARRILLO SANTARELLI  
On the law, work and functioning of the EU agency for cybersecurity

#### NOTES

Ladislas NZE BEKALE  
L'efficacité des instruments de gouvernance foncière de l'Union Africaine dans la prévention des conflits fonciers en Afrique : Quelles perspectives ?

#### AGORA

Juan SOROETA LICERAS  
Las ocupaciones militares de Palestina y del Sahara Occidental por Israel y Marruecos, dos ejemplos jurídicamente equiparables de violación grave del derecho internacional  
Paloma GONZÁLEZ GÓMEZ DEL NIÑO  
La Rivalidad entre Argelia y Marruecos. Un análisis de la ruptura de relaciones diplomáticas de 2021 desde el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales  
Miguel ACOSTA SÁNCHEZ  
Sobre la frontera terrestre de Melilla y la demarcación en la zona del Barrio Chino: La aplicación del principio de territorialidad tras los sucesos de junio de 2022

#### HOMENAJE AL PROFESOR LIÑÁN NOGUERAS

Antonio SÁNCHEZ ORTEGA  
Análisis y tipificación del Sistema Internacional Contemporáneo.  
Una aproximación desde el realismo estructural y las teorías de sistemas

#### DOCUMENTATION

Documentación I. Statement by Professors of International Law and International Relations on the situation in Gaza - Declaración de Profesores/as de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales sobre la situación en Gaza (versiones en inglés y español)  
Documentación II. Gaza: Hamas and Israel war crimes- Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel

#### ANNOTATED BIBLIOGRAPHY

ZABALA ROLDÁN, P., La diplomacia digital de la Unión Europea: pandemia y lucha contra la desinformación, Madrid, Reus, 2022, 180 pp. XVI Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea. Por F. A. DOMÍNGUEZ DÍAZ

LÓPEZ ULLA, J. M., QUIÑONES ANDRADE, R. G., Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en Andalucía: un enfoque de derechos, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, 135 pp. Por E. GIRÓN REGUERA

BLANC ALTEMIR, A. (Dir.), ORTIZ HERNÁNDEZ, E. (Coord.), COS SÁNCHEZ, P. (Coord.), The Trade Relations of the European Union with the Rest of the World: An Analysis after the Pandemic and the Russian Invasion of Ukraine, Aranzadi, Pamplona, 2023, 533 pp. By O. NIHREIEVA

CATALDI, G. - HILPOLD, P. (eds.). Migration and Asylum Policies System's National and Supranational Regimes, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 283 pp. By M. PORCHIA



SEA EU  
EUROPEAN UNIVERSITY OF THE SEAS



Observatory for  
MIGRATION &  
HUMAN RIGHTS

