

PEACE & SECURITY

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES



13
2025



EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW
AND INTERNATIONAL RELATIONS



ISSN 2341-0868

DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Pax_secur_int.2025.i13



Citation: QUESADA ALCALÁ, C. , “La Corte Penal Internacional y los crímenes internacionales cometidos por Israel en territorios palestinos ocupados”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 13, 2025.

Received: 23 May 2025.

Accepted: 22 August 2025.

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y LOS CRÍMENES INTERNACIONALES COMETIDOS POR ISRAEL EN TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS

Carmen QUESADA ALCALÁ¹

I. INTRODUCCIÓN — II. EL DERECHO APLICABLE AL CONFLICTO PALESTINO ISRAELÍ — III. EL COMPLEJO ITINERARIO DE PALESTINA HACIA LA CORTE PENAL INTERNACIONAL — IV. LA SITUACIÓN DE PALESTINA Y EL PROCEDIMIENTO ANTE LA CPI DESDE 2023 — V. CONCLUSIONES — VI. BIBLIOGRAFÍA — VII. DOCUMENTACIÓN

RESUMEN: El presente artículo examina el conflicto palestino-israelí desde la óptica del Derecho Internacional Público, con especial atención al marco jurídico aplicable a los Territorios Palestinos Ocupados. Se analiza la interacción entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en contextos de ocupación prolongada, así como las principales vulneraciones cometidas por Israel en Territorios Palestinos Ocupados. A continuación, se estudia el proceso de acercamiento de Palestina a la Corte Penal Internacional (CPI), abordando cuestiones clave como la estatalidad, la competencia territorial y la admisibilidad de la situación. Finalmente, se analiza la evolución del procedimiento ante la CPI desde 2023, incluyendo la remisión de la situación, y la solicitud de órdenes de detención contra Netanyahu y Gallant, lo que plantea importantes implicaciones jurídicas y políticas para el sistema de justicia penal internacional. El artículo ofrece una reflexión crítica sobre los límites y posibilidades del Derecho Internacional Público en la búsqueda de justicia y rendición de cuentas en conflictos prolongados y asimétricos.

PALABRAS CLAVE: Conflicto palestino-israelí, Territorios Palestinos Ocupados, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Corte Penal Internacional, estatalidad, jurisdicción territorial, justicia internacional.

¹ Associate Professor (Profesora Titular) of Public International Law and International Relations at the Universidad Nacional de Educación a Distancia-Madrid, accredited as University Full Professor (Catedrática). El 2 de noviembre de 2023, se hizo pública una 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 (AEPDIR) y suscrita por más de 500 profesores y profesoras. Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas por última vez el 22 de mayo de 2025.

THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT AND INTERNATIONAL CRIMES COMMITTED BY ISRAEL IN THE OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORIES

ABSTRACT: This article examines the Israeli-Palestinian conflict through the lens of Public International Law, with particular focus on the legal framework applicable to the Occupied Palestinian Territories. It analyses the relationship between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in the context of a prolonged occupation, as well as the main violations committed by Israel in Occupied Territories. Then, the article explores Palestine's gradual engagement with the International Criminal Court (ICC), addressing key issues such as statehood, territorial jurisdiction, and the situation's admissibility. Finally, it assesses the evolution of the proceedings before the ICC since 2023, including the referral of the situation and the request for arrest warrants against Netanyahu and Gallant, with significant legal and political implications for the international criminal justice system. The article offers a critical reflection on the limits and potential of the International Criminal Court in the pursuit of justice and accountability in protracted and asymmetric conflicts.

KEYWORDS: Israeli-Palestinian conflict, Occupied Palestinian Territories, International Humanitarian Law, International Human Rights Law, International Criminal Court, statehood, territorial jurisdiction, international justice.

LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE ET LES CRIMES INTERNATIONAUX COMMIS PAR ISRAËL DANS LES TERRITOIRES PALESTINIENS OCCUPÉS

RÉSUMÉ: Le présent article examine le conflit israélo-palestinien sous l'angle du Droit International Public, en accordant une attention particulière au cadre juridique applicable aux Territoires palestiniens occupés. Il analyse l'interaction entre le Droit International Humanitaire et le Droit International des droits de l'homme dans les contextes d'occupation prolongée, ainsi que les principales violations documentées aux Territoires palestiniens occupés. Ensuite, il étudie le processus de rapprochement de la Palestine avec la Cour pénale internationale (CPI), en abordant des questions clés telles que la qualité d'État, la compétence territoriale et la recevabilité de la situation. Enfin, l'article analyse l'évolution de la procédure devant la CPI depuis 2023, y compris le renvoi de la situation et la demande de mandats d'arrêt contre Netanyahu et Gallant, ce qui soulève d'importantes implications juridiques et politiques pour le système de justice pénale internationale. L'article propose une réflexion critique sur les limites et les possibilités du Droit International Public dans la quête de justice et de responsabilité dans les conflits prolongés et asymétriques.

MOT CLES: Conflit israélo-palestinien, Territoires palestiniens occupés, Droit International Humanitaire, Droit international des droits de l'homme, Cour Pénale Internationale, Qualité d'État, Juridiction territoriale, Justice internationale.

I. INTRODUCCIÓN

El conflicto palestino-israelí constituye uno de los desafíos más persistentes y complejos del Derecho Internacional contemporáneo². A lo largo de más de

² Para un excelente análisis de dicho conflicto, ver: 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, pp. 1-60; PIGRAU SOLE, A., “Israel en

siete décadas, la comunidad internacional ha sido testigo de una sucesión de episodios de violencia, ocupación, desplazamientos forzados y negociaciones fallidas, en un contexto donde las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se han visto constantemente puestas a prueba. La situación jurídica de los Territorios Palestinos Ocupados, en particular, plantea interrogantes fundamentales sobre la aplicabilidad y eficacia de estas ramas del derecho en contextos de ocupación prolongada.

Este artículo se propone analizar, desde una perspectiva jurídica, el marco normativo aplicable al conflicto palestino-israelí, con especial énfasis en las obligaciones internacionales derivadas del DIH y del DIDH, así como en las vulneraciones sistemáticas cometidas por Israel en el contexto de la ocupación. Establecido el marco normativo de aplicación a la situación de los Territorios Palestinos Ocupados, y perfiladas las principales violaciones del DIH y del DIDH por parte de Israel, se hace preciso detenerse en la asunción de responsabilidad penal internacional por parte de los responsables israelíes. Dicha responsabilidad penal internacional de los individuos se ha puesto en manos de la Corte Penal Internacional (CPI).

Pero la intervención de la Corte Penal Internacional en Palestina ha generado un intenso debate jurídico y político. Este artículo analiza y justifica dicha actuación desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), argumentando que las graves violaciones cometidas en el territorio palestino son susceptibles de constituir crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, conforme al Estatuto de Roma.

En consecuencia, se examina el complejo itinerario de Palestina hacia la Corte Penal Internacional (CPI), abordando cuestiones clave como la estatalidad, la competencia territorial y la admisibilidad de la situación. Finalmente, se analiza el desarrollo más reciente del procedimiento ante la CPI desde 2023, incluyendo la remisión de la situación y la solicitud de órdenes de detención contra los dirigentes israelíes, el Primer Ministro Netanyahu y Gallant, ex Ministro de Defensa, lo que plantea importantes debates sobre la imparcialidad, la selectividad y la eficacia del sistema de justicia penal internacional.

Palestina: quince meses de guerra contra la ONU y el Derecho Internacional”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 13, 2025, pp. 1-24.

A través de este recorrido, el artículo busca ofrecer una visión crítica y fundamentada jurídicamente sobre el papel de la Corte Penal Internacional en la búsqueda de la rendición de cuentas en uno de los conflictos más emblemáticos y prolongados del escenario mundial.

II. EL DERECHO APLICABLE AL CONFLICTO PALESTINO ISRAELÍ

1. El marco jurídico aplicable a los Territorios Ocupados en el conflicto palestino- israelí

Una de las primeras cuestiones que hay que abordar a la hora de determinar qué violaciones del Derecho Internacional Público se están cometiendo en el conflicto israelo-palestino es la referente a la aplicación de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). En este sentido, la clave se encuentra en la definición de Palestina como un territorio ocupado. Así, el Derecho de la ocupación existente se basa fundamentalmente en el concepto definido en el artículo 42 del Reglamento de La Haya de 1907³: “Se considera un territorio como ocupado cuando se encuentra de hecho colocado bajo la autoridad del ejército enemigo. La ocupación no se extiende más que a los territorios donde dicha autoridad se halla establecida y con medios para ser ejecutada”. Sin embargo, dicha definición no es de aplicación uniforme a las ocupaciones existentes en la actualidad, como la referente a los Territorios Ocupados Palestinos.

En este sentido, cuando existe una situación que, de facto, equivale a una ocupación, se aplica el Derecho de la ocupación, independientemente de que la ocupación se considere lícita o no. De hecho, si nos fijamos en particular en el conflicto palestino-israelí, comprobamos cómo el Derecho de la ocupación requiere que el ocupante tenga en cuenta ciertos requerimientos de la población que viva en condiciones de ocupación, al tiempo que provee al ocupante de los instrumentos necesarios para ello⁴. Como potencia ocupante de territorios palestinos, Israel tiene obligaciones específicas en virtud del

³ “La ocupación y el Derecho Internacional Humanitario: preguntas y respuestas”, <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/63xknp.htm>

⁴ DINSTEIN, Y., “The International Law of Belligerent Occupation and Human Rights”, *Israel Yearbook on Human Rights*, 1978, pp. 112 y ss.

Derecho Internacional Humanitario⁵. Así, en la declaración presentada por España ante la Corte Internacional de Justicia el 29 de abril de 2025, la Embajadora Consuelo Femenía expuso, entre otras conclusiones, que Israel, como potencia ocupante desde 1967, también está obligada a respetar las normas del Derecho Internacional Humanitario, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la población civil palestina⁶.

Por consiguiente, Israel, en tanto que potencia ocupante, debe cumplir las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario aplicables a la ocupación beligerante, entre ellas: las disposiciones específicas del IV Convenio de la Haya, relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, y el Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 18 de octubre de 1907, anexo al anterior; el IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; las normas consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario aplicable a la ocupación beligerante, incluida la relativa a la protección de las personas en poder de una de las partes en el conflicto, expuesta en el artículo 75 del Protocolo adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

En definitiva, y con independencia de que consideremos la ocupación por parte de Israel de los Territorios Palestinos como ilícita (como así es), el Derecho a aplicar sería el Derecho de la ocupación, junto con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. La aplicación de estas dos ramas a los territorios sujetos a ocupación es un tema no exento de polémica, aunque consideramos que la misma ya está

⁵ Tradicionalmente, las disposiciones que conforman el marco jurídico que regula la ocupación pueden hallarse en el Reglamento de La Haya de 1907, el IV Convenio de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional I de 1977. Los deberes de la Potencia ocupante se establecen principalmente en el Reglamento de La Haya de 1907 (arts. 42 a 56), en el IV Convenio de Ginebra (IV CG, arts. 27 a 34 y 47 a 78), así como en ciertas disposiciones del Protocolo adicional I y del derecho internacional humanitario consuetudinario. Los acuerdos celebrados entre la Potencia ocupante y las autoridades nacionales no pueden privar a la población del territorio ocupado de la protección otorgada por el derecho internacional humanitario (IV CG, art. 47) y las personas protegidas no podrán, en ninguna circunstancia, renunciar a sus derechos (IV CG, art. 8).

⁶ “España reafirma el derecho internacional humanitario aplicable en el caso de las obligaciones del estado de Israel en los territorios ocupados palestinos”, https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/lahaya/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20250502_Not01_opinion_consultiva_obligaciones_israel.aspx

superada. De hecho, en 2023, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó que, en relación con la situación de los Territorios Ocupados Palestinos, “[...]el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos deben respetarse en todas las circunstancias”⁷.

Sin embargo, tal y como acabamos de apuntar, esta cuestión ha planteado serias polémicas en el pasado y hallar las razones de las mismas nos puede ayudar a calibrar la importancia de aplicar el DIDH y el DIH a la situación de Palestina. Entre dichos motivos, podemos encontrar los relativos a los orígenes de las distintas ramas del Derecho Internacional Público. Así, cuando surgen las normas relativas al Derecho de la ocupación, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos aún no estaba en un estadio de plena expansión. Las motivaciones cronológicas pueden dar lugar a una explicación de porqué resultaba tan complicado articular una relación lógica entre ambos ordenamientos jurídicos⁸, a la luz de que la ocupación era considerada como

⁷ UN Human Rights Chief urges States to defuse “powder keg” situation in Israel and OPT, as incalculable suffering, massive death tolls take hold, 10 de octubre 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/10/un-human-rights-chief-urges-states-defuse-powder-keg-situation-israel-and>

⁸ Según QUIGLEY, existirían cuatro posibles soluciones al problema de la prevalencia, con carácter general, del Derecho de la ocupación o del DIDH. La primera apunta a que los derechos humanos se deberían aplicar concurrentemente con el Derecho de la ocupación. El argumento subyacente sería que los derechos humanos se aplican tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, al tiempo que se toma en consideración el hecho, ya señalado, de que, cuando el Derecho de la ocupación fue formulado, las normas sobre derechos humanos no fueron tenidas en cuenta. En esta misma línea, destacamos que la IV Convención de Ginebra sólo cubre determinados derechos humanos. En cuanto a la otra normativa aplicable en caso de ocupación, el Reglamento de la Haya, se precisa de la aplicación por el ocupante de la normativa en vigor al comienzo de la ocupación. Sin embargo, esta solución, tal y como apunta el autor anteriormente mencionado, no deja de ser una solución anacrónica, sobre todo si tenemos en cuenta que ciertos estándares universales han sido aceptados como Derecho convencional y Derecho consuetudinario. Una segunda posible solución es que los derechos humanos no se apliquen en los territorios ocupados, partiendo de la base de que estos derechos se aplican sólo en tiempo de paz, y la situación de ocupación no sería calificada como tal. De esta manera, y a juicio de QUIGLEY, el ocupante tan solo se vería obligado a observar la ley en vigor al comienzo de la ocupación. Como variación de esta segunda solución, se estimaría que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es de aplicación universal, pero, en los casos de ocupación, el Derecho de la ocupación desplazaría, aunque sólo fuera momentáneamente a esta primera rama del Derecho. La última solución sería considerar que

una situación intermedia entre la guerra⁹ y la paz, tal y como aseguraba

el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se aplicaría durante la ocupación militar, no por su propia entidad, sino como parte del Derecho que se consideraría estaría en vigor al comienzo de la ocupación por ser Derecho consuetudinario. Ver: QUIGLEY, J., “The Relation Between Human Rights Law and the Law of Belligerent Occupation: Does an Occupied Population have a Right to Freedom of Assembly and Expression?”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 12, nº 1, 1989, pp. 1-2.

⁹ En este sentido, como nos recuerda CAMPANELLI, la propia aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a situaciones de conflicto armado tenía perfiles problemáticos. De hecho, la Asamblea General de la ONU emplazó en su agenda, durante un período largo (1968-1977), el tema del respeto a los derechos humanos en los conflictos armados. CAMPANELLI, D., “The Law of Military Occupation Put To The test Of Human Rights Law”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, nº 871, 2008, p. 658. La Asamblea General estimaba la inconveniencia de la aplicación de las normas de Derecho Humanitario cuando éstas se encaminaban a la protección de los derechos humanos (Asamblea General, Resolución 2853 (XXVI), de 29 de diciembre de 1971, párrafo preambular 4º: “Reconociendo que las normas humanitarias existentes relacionadas con los conflictos armados no satisfacen en todos los aspectos las necesidades de las situaciones contemporáneas y que, por lo tanto, es necesario fortalecer los procedimientos para su aplicación y elaborar su contenido”. Lamentablemente, tras 1977, el tema dejó de estar en la agenda de la Asamblea, partiendo de la consideración de que los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales eran instrumentos suficientes para resolver los problemas atinentes a la protección de los derechos humanos en los conflictos armados. A partir de 1999, el Consejo de Seguridad adoptó una serie de resoluciones que ya no se referían al respeto de los derechos humanos en los conflictos armados, pero sí a la protección de los civiles en el marco de estos conflictos. En dichas resoluciones, se instaba al cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el Derecho de los Refugiados (Ver las resoluciones anteriormente mencionadas: Consejo de Seguridad, resolución 1265 (1999); Consejo de Seguridad, Resolución 1296 (2000)). En esta línea, cuando se produce la ocupación de EEUU y Reino Unido en Irak, en el año 2003, el Consejo de Seguridad enfatizó la importancia del respeto del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos. La misma línea del Consejo de Seguridad han seguido el Secretario General de la ONU (Ver, por ejemplo: *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, UN Doc. S/2010/579, de 11 de noviembre de 2010, párr..5º: “A efectos de todos los interesados —las partes en los conflictos, el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros y las Naciones Unidas en general—, implica redoblar nuestros esfuerzos para superar los cinco retos básicos y contribuir a un mayor respeto de los principios del Derecho Internacional Humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, que son el fundamento de la protección de los civiles”). Lo mismo podemos decir de la propia Corte Internacional de Justicia (CIJ, Legalidad del uso por los Estados de armas nucleares en los conflictos armados, Opinión Consultiva, CIJ Informe 1996, p. 240, párr. 6; CIJ, Opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, CIJ Informe 2004, párr.106; CIJ, Asunto relativo a las Actividades armadas

BURRIN¹⁰.

En la actualidad, se estima, con sustento de la práctica internacional¹¹, que es de aplicación clara tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como el Derecho Internacional Humanitario a las situaciones de ocupación, como la que examinamos en este trabajo. Además, cabe destacar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos puede ser una herramienta importante para delimitar los derechos y deberes de la Potencia ocupante, en este caso Israel. Así, dichas normas pueden establecer obligaciones formales para una potencia ocupante, e incluso servir de base para modificar las leyes locales existentes. La Corte Internacional de Justicia, en su Opinión Consultiva sobre el Muro en Territorios Palestinos Ocupados (2004), también ha puesto de relieve la relevancia del DIDH en tiempo de ocupación; igualmente, la CIJ ha resaltado la obligación jurídica de una Potencia ocupante de tener en cuenta estas normas tanto en su conducta como en las políticas que desarrolla en un territorio ocupado¹².

Finalmente, no podemos olvidar una segunda Opinión Consultiva de la CIJ en torno al estatuto jurídico de los Territorios Palestinos Ocupados. Así,

sobre el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda), Sentencia de la CIJ de 19 de diciembre de 2005, CIJ Informe 2005, párr. 216).

¹⁰ BURRIN, Ph., “Entre guerre et paix: l’occupation militaire”, en PORRET, M., FAYET, J. F., y FLUCKIGER, C. (eds.), *Mélanges offerts à Jean Claude Favez*, Georg, Geneva, 2000, pp. 257-266.

¹¹ Ver, por ejemplo, algunas resoluciones ya clásicas, así como informes de distintos órganos en el ámbito de las Naciones Unidas: Asamblea General, Resolución 2444 (XXIII), de 19 de diciembre de 1968; Asamblea General, Resolución 2674 (XXV), de 9 de diciembre de 1970; Asamblea General, Resolución 2852 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971; Asamblea General, Resolución 2853 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971; Asamblea General, Resolución 3032 (XXVII), de 18 de diciembre de 1972; Asamblea General, Resolución 3102 (XXVIII), de 11 de diciembre de 1973; Asamblea General, Resolución 3319 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974; Asamblea General, Resolución 3500 (XXX), de 15 de diciembre de 1975; Asamblea General, Resolución 31/19, de 24 de noviembre de 1976; Asamblea General, Resolución 32/44, de 8 de diciembre de 1977; Consejo de Seguridad, resolución 1265 (1999); Consejo de Seguridad, Resolución 1296 (2000); Secretario General, UN Doc. S/1999/957, y S/2005/740; Consejo de Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/15/L.34, de 22 de marzo de 2010; Consejo de Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/15/L.34, de 27 de septiembre de 2010.

¹² CIJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, pp. 136 y ss., en especial p. 178, párr. 106; CIJ, Asunto relativo a las actividades sobre el territorio del Congo (República Democrática del Congo v. Uganda), Sentencia, 2005.

El 30 de diciembre de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 77/247¹³, mediante la que solicita a la Corte la emisión de una Opinión Consultiva sobre varias cuestiones relativas a la ocupación por Israel del territorio palestino desde 1967¹⁴. Dicha solicitud se formula para que la Corte emita su decisión de conformidad con las normas y Principios de Derecho Internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, así como la anterior Opinión Consultiva de la CIJ de 9 de julio de 2004 sobre el Muro en Territorios Palestinos Ocupados.

Las cuestiones respecto de las cuales se pronuncia la CIJ son dos y ambas están interrelacionadas¹⁵. La primera hace referencia a las consecuencias jurídicas que se derivan de la continuada violación por parte de Israel del derecho del pueblo palestino a la libre determinación, habida cuenta de su prolongada ocupación, asentamiento y anexión del territorio palestino ocupado desde 1967; en dicha consulta están incluidas las medidas adoptadas por Israel para alterar la composición demográfica, el carácter y la situación de la Ciudad Santa de Jerusalén, así como la adopción de medidas y leyes discriminatorias. En segundo lugar, la Asamblea General pregunta sobre la influencia de las políticas y prácticas anteriormente mencionadas en el estatus legal de la ocupación y las consecuencias jurídicas de ese estatus legal para el resto de los Estados y las Naciones Unidas.

El 19 de julio de 2024, la CIJ emite su Opinión Consultiva¹⁶, estableciendo obligaciones claras e inequívocas no solo para Israel sino para todos los Estados y Organizaciones Internacionales, de acuerdo con la Carta de la ONU,

¹³ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolution 77/247 adopted by the General Assembly on 30 December 2022 [On the report of the Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) (A/77/400, para. 14)].

¹⁴ Corte Internacional de Justicia, Request for Advisory Opinion transmitted to the Court pursuant to General Assembly resolution 77/247 of 30 December 2022, Legal Consequences arising from the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 18.

¹⁶ Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, 19 de julio de 2024, I.C.J. Reports 2024, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf>

el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁷. La primera cuestión que aborda es la determinación de qué se entiende como “territorio palestino ocupado desde 1967”, incluyendo a Cisjordania, Jerusalén Este y la Franja de Gaza¹⁸, coincidiendo, por tanto, con la delimitación de la Corte Penal Internacional, tal y como veremos después.

Respecto de la primera pregunta formulada, determina que el hecho de que la ocupación israelí haya durado más de 57 años no modifica el estatus jurídico de la ocupación en virtud del DIH. La Corte recuerda que, para que la ocupación sea permisible, esta debe ser ejercida como un control efectivo en el territorio en todo momento compatible con la prohibición de la amenaza o

¹⁷ Por un lado, respecto a Israel, su presencia continuada en los Territorios constituye un acto ilícito que entraña su responsabilidad internacional y tiene las siguientes obligaciones (párrs. 267-272): Poner fin a su presencia en dicho territorio lo antes posible. Derogar toda la legislación y las medidas que creen o mantengan la situación ilegal, incluidas las que discriminan al pueblo palestino en los Territorios Palestinos Ocupados, y las destinadas a modificar la composición demográfica de cualquier parte del territorio. Reparar íntegramente el daño causado, incluyendo la obligación de Israel de devolver la tierra y todos los bienes confiscados a cualquier persona física o jurídica desde que comenzó su ocupación en 1967, y todos los bienes culturales y activos confiscados a palestinos e instituciones palestinas, incluidos archivos y documentos. Evacuar a todos los colonos de los asentamientos existentes y el desmantelamiento de las partes del Muro construidas por Israel que están situadas en los Territorios Palestinos Ocupados, así como que se permita a todos los palestinos desplazados durante la ocupación regresar a su lugar de residencia original. La CIJ también señaló las consecuencias jurídicas para otros Estados, en tanto los hechos ilícitos de Israel vulneran normas imperativas de Derecho Internacional Público, que llevan aparejadas obligaciones *erga omnes*. Por ello, todos los Estados deben (párrs. 273-279): Cooperar con Naciones Unidas, especialmente con la Asamblea General y el Consejo de Seguridad para pronunciarse sobre las modalidades necesarias para garantizar el fin de la presencia ilegal de Israel en los Territorios Palestinos Ocupados, y la plena realización del derecho del pueblo palestino a la libre determinación. No reconocer ningún cambio en el carácter físico o la composición demográfica, la estructura institucional o el estatuto del territorio ocupado por Israel el 5 de junio de 1967, incluido Jerusalén Este, salvo lo acordado por las partes en conflicto mediante negociaciones, y distinguir en sus relaciones con Israel entre el territorio del Estado de Israel y el territorio palestino ocupado desde 1967. No reconocer como legal la situación derivada de la presencia ilegal de Israel en el territorio palestino ocupado y no prestar ayuda o asistencia para mantener la situación creada por la presencia ilegal de Israel en los Territorios mencionados. Ver el análisis realizado por: ISSN, V., “¿No vinculante? Comentario a la Opinión Consultiva de la CIJ sobre Israel y los Territorios Palestinos Ocupados”, <https://www.iri.edu.ar/index.php/2024/07/30/no-vinculante-comentario-a-la-opinion-consultiva-de-la-cij-sobre-israel-y-los-territorios-palestinos-ocupados/>

¹⁸ Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences arising from the Policies..., *op. cit.*, párr. 78

el uso de la fuerza, la prohibición de la adquisición territorial resultante de la amenaza o el uso de la fuerza y con el derecho a la libre determinación (normas que, en este caso concreto, resultan todas vulneradas). También establece que Israel, como potencia ocupante, tiene el deber de administrar el territorio bajo el supuesto de que la ocupación es una situación temporal para responder a una necesidad militar¹⁹.

La CIJ entra después a examinar las políticas y prácticas de asentamiento de Israel en los Territorios Palestinos Ocupados, incluyendo el traslado de población civil de la potencia ocupante al territorio ocupado, la confiscación de tierras a gran escala, la explotación de recursos naturales en beneficio de los colonos y en detrimento de la población palestina, la aplicación de la legislación israelí en dichos territorios, así como la falta de prevención o sanción de la violencia ejercida sistemáticamente contra los palestinos, y el desplazamiento forzoso de la población palestina²⁰. Así, llega a conclusiones similares a las del 2004: los asentamientos israelíes y el régimen asociado a ellos, se han establecido y se mantienen en violación clara de las normas del Derecho Internacional Público²¹.

En cuanto a la legislación y prácticas discriminatorias respecto de la población palestina, la CIJ considera que, en el momento de resolver sobre la cuestión de la legislación y las medidas discriminatorias, el régimen de restricciones generales a los palestinos impone una diferencia de trato que no obedece a criterios razonables y objetivos, ni a una finalidad pública legítima²².

En opinión de ISSIN, las conclusiones de la opinión consultiva han tenido influencia sobre la posición de algunos Estados en relación con los procedimientos ante la Corte Penal Internacional; así, Reino Unido dio marcha

¹⁹ *Ibidem*, párrs.104-110.

²⁰ *Ibidem*, párrs. 111-156.

²¹ *Ibidem* párrs. 157-179. Se trata de una discriminación sistemática basada, entre otras, en la raza, la religión y el origen étnico, que vulnera los artículos 2.1, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. A juicio de la CIJ, las medidas de Israel imponen y mantienen una separación casi total entre las comunidades de colonos y palestinos, violando el artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial destinado a prevenir, prohibir y sancionar el apartheid y la segregación racial. Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences arising from the Policies...*, *op. cit*, párrs. 223-229.

²² *Ibidem*, párrs. 180-229.

atrás y decidió no oponerse a las órdenes de detención que, sobre Netanyahu, el ex Ministro de Defensa israelí y el líder de Hamas, emitiría la Corte Penal Internacional²³. Sin embargo, la realidad dista mucho de este análisis tan positivo. Si bien hay Estados para los que la legitimidad de una decisión, aunque no vinculante, de la CIJ es importante, otros siguen apoyando las actuaciones ilícitas de Israel en los Territorios Palestinos Ocupados.

2. Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a los Territorios Palestinos Ocupados

Tras el análisis anterior, y a pesar de existir voces discrepantes muy minoritarias²⁴, nosotros vamos a partir del presupuesto mayoritario de que sí existe una ocupación en Palestina. Igualmente, estimamos que existe fundamento razonable para considerar que la ocupación por parte de Israel del territorio palestino es contraria al Derecho Internacional Público²⁵. Los motivos son variados. En primer lugar, por su carácter de permanencia. Las normas internacionales que regulan la ocupación beligerante presuponen un estado de transición, de duración limitada. En su primer informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación en Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental e Israel²⁶, ésta constata la solidez de indicios creíbles que apuntan a que Israel no tiene intención alguna de poner fin a la ocupación. En este sentido, uno de los objetivos clave de las normas que regulan la ocupación es permitir a los habitantes del territorio ocupado

²³ The Guardian, “Britain Drops Its Challenge to ICC Arrest Warrants for Israeli Leaders”, Kiran Stacey Political correspondent, 26 de julio de 2024, <https://amp-theguardian.com/cdn.ampproject.org/c/s/amp.theguardian.com/law/article/2024/jul/26/britain-drops-challenge-icc-arrest-warrants-israeli-leaders-netanyahu-gallant>

²⁴ Cf. BLUM, Y., The Colonization of the West Bank Territories by Israel: Hearing Before the Subcommittee on Immigration and Naturalization of the Senate Committee on the Judiciary, 95th. Congress 35, 1978.

²⁵ Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel (UN Doc. A/77/328), 12 de septiembre de 2022.

²⁶ Primer informe al Consejo de Derechos Humanos, presentado en el 50º período de sesiones del Consejo por parte de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel (UN Doc. A/HRC/50/21).

llevar una vida lo más “normal” posible²⁷. De este modo, Israel, en tanto que potencia ocupante, está obligada por el Derecho Internacional a garantizar los derechos de la población palestina de los Territorios Palestinos Ocupados y a dispensarle un trato humano en todo momento. Dichas obligaciones son claramente incumplidas, como hemos visto y como veremos más adelante.

En segundo lugar, y no menos importante, dicha ocupación es ilegal por las medidas que viene adoptando Israel para anexionarse partes del territorio palestino tanto *de iure* como *de facto*. En el primer informe de la Comisión antes mencionada, ésta constata que Israel aplica políticas claramente orientadas a hacerse con el control total del Territorio Palestino Ocupado y está intentando alterar la situación demográfica manteniendo un entorno represivo para los palestinos y otro favorable para los colonos israelíes. En tercer lugar, los ataques israelíes a dichas zonas ocupadas en 2023 no han hecho sino empeorar la situación, ante la constatación de la comisión por parte de Israel de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra contra dichas zonas.

En la misma línea de lo señalado con anterioridad se ha pronunciado la Comisión de Investigación internacional independiente de investigación sobre las presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y todas las presuntas violaciones y abusos del derecho internacional de los derechos humanos que hubieran tenido lugar en el período previo al 13 de abril de 2021 y desde entonces²⁸. Dicha Comisión ha definido el marco jurídico aplicable de modo claro cuando afirma que el Territorio Palestino Ocupado, incluidas Jerusalén Oriental y Gaza, y el Golán sirio ocupado están actualmente bajo la ocupación beligerante de Israel, Estado al que se aplican tanto el Derecho

²⁷ Amnistía Internacional, El conflicto de Gaza. Información sobre derecho aplicable, investigaciones y rendición de cuentas, en particular pp. 7-8.

²⁸ En su resolución S-30/1, el Consejo de Derechos Humanos estableció una Comisión Internacional Independiente de Investigación con el mandato de que investigara 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 hubieran tenido lugar en el período previo al 13 de abril de 2021 y desde entonces. La Comisión está integrada por tres miembros: Navanethem Pillay (Sudáfrica), Miloon Kothari (India) y Christopher Sidoti (Australia). Recibe apoyo de secretaría de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). La Comisión está integrada por tres miembros: Navanethem Pillay (Sudáfrica), Miloon Kothari (India) y Christopher Sidoti (Australia). Recibe apoyo de secretaría de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Internacional Humanitario como el Derecho Internacional de los derechos humanos²⁹.

Dicha aplicación es clara y cierta, a pesar de que el Gobierno israelí justifica el uso de la fuerza contra los Territorios Palestinos Ocupados amparándose en la legítima defensa contra el terrorismo. En este sentido, conviene destacar que, tal y como ya señaló la Corte Internacional de Justicia en 2004, Israel no puede invocar el Artículo 51 de la Carta de la ONU en relación con un ataque procedente del Territorio Palestino Ocupado, dado que todo el Territorio estaba bajo su control efectivo³⁰. En el informe de la Comisión de Investigación de septiembre de 2023³¹, este órgano estimó que las operaciones de las fuerzas de seguridad israelíes en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, se enmarcaban claramente en el paradigma de la aplicación de la ley, regulado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Igualmente, consideró que las operaciones en Gaza se hallaban encuadradas en el paradigma de la conducción de las hostilidades, regulado tanto por el Derecho Internacional Humanitario como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos³². A las mismas conclusiones llegó dicha Comisión en su informe posterior de 11 de septiembre de 2024³³.

En definitiva, todos los órganos de Naciones Unidas, tanto del ámbito judicial (la Corte Internacional de Justicia), como del ámbito de los derechos humanos (la Comisión Internacional Independiente de Investigación) han venido afirmando la aplicación del Derecho de la ocupación (DIH), así

²⁹ Afirmación que se halla en consonancia con varias resoluciones de la Asamblea General. Así, véanse: UN Doc. A/77/328, párr. 7; NU Doc. A/HRC/50/21, párrs. 16 y 20; y con la Opinión Consultiva de la Corte Internacional De Justicia en relación con el muro construido en Territorio Palestino Ocupado. Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, pp. 136 y ss., en especial p. 178, párr. 106.

³⁰ Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, párrs. 138 y 139.

³¹ Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/78/198, de 5 de septiembre de 2023, párr. 5.

³² *Ibidem*.

³³ Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/79/232, de 11 de septiembre de 2024, párr. 4.

como del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a los Territorios Palestinos Ocupados. Este marco jurídico general va a constituir el parámetro de actuación de la Corte Penal Internacional en lo relativo a su competencia sobre crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, que no son sino vulneraciones del DIH y del DIDH con el umbral de su comisión como parte de un plan o política y ataques generalizados o sistemáticos.

3. Vulneraciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario cometidas por Israel en y durante la ocupación de Palestina

Establecido el marco jurídico aplicable, examinaremos las vulneraciones del DIH y del DIDH cometidas en el Territorio Palestino Ocupado, como base jurídica previa a la actuación de la Corte Penal Internacional. Así, por un lado, veremos qué tipo de actuaciones policiales han sido llevadas a cabo por Israel, en tanto que Potencia ocupante, para preservar el orden público y la seguridad de los Territorios Ocupados; y por otro lado, cómo se ha utilizado el uso de la fuerza más en relación con la conducción de las hostilidades en dichos Territorios, especialmente a partir del 7 de octubre de 2023.

Dentro del primer ámbito, destacamos, en la línea seguida por la Comisión Internacional Independiente de Investigación antes examinada³⁴, que el uso desproporcionado de la fuerza por las autoridades policiales israelíes en dichos Territorios vulnera el DIDH³⁵. Se vulneraría, así, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y psíquica, y la prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros, tal y como se establece en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que son Partes tanto Palestina como Israel³⁶.

Así, en las diferentes manifestaciones llevadas a cabo por la población palestina reivindicando el derecho a la autodeterminación, se han dado constantes vulneraciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas

³⁴ *Ibidem*, párr. 6 y 7.

³⁵ ONU, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (1990), principios 4 y 5.

³⁶ Artículos 6.1 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

policiales israelíes. Algunos ejemplos son relatados por la Comisión Internacional Independiente de Investigación en su informe de septiembre de 2023 en relación con el período que va desde 2021 a 2023³⁷, como los de la operación militar Guardián de los Muros, o los de las protestas ante la mezquita Al-Aqsa.

En este sentido, a juicio de la Comisión de Investigación³⁸, es preocupante el hecho de que las autoridades israelíes han venido utilizando el recurso al Derecho Internacional Humanitario que rige la conducción de las hostilidades a supuestos en que se aplica el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como los relativos a la dispersión de manifestaciones palestinas contra el régimen de la ocupación israelí. En opinión de dicha Comisión, opinión que suscribimos plenamente, “Esta fusión ofrece menos protección a los civiles y a los bienes de carácter civil cuando las operaciones son claramente de aplicación de la ley”³⁹.

Hay que señalar, además, que dicha desprotección también afecta a los ciudadanos israelíes que, desde enero de 2023 y hasta la actualidad, se vienen manifestando contra las leyes adoptadas por el Gobierno de Netanyahu, que afectan a la independencia judicial⁴⁰, así como contra los crímenes cometidos en Palestina tras octubre de 2023⁴¹. De hecho, en abril de 2023, la Asociación de Derechos Civiles de Israel pidió que la policía dejara de utilizar granadas aturdidoras contra los manifestantes⁴², resaltando los daños indiscriminados que causaban dicho tipo de armas a los grupos de manifestantes.

Las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por parte de Israel también se han puesto de relieve más recientemente, tras los ataques de octubre de 2023. Como ejemplo, el 21 de diciembre de 2023, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU lanzó un

³⁷ Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/78/198, de 5 de septiembre de 2023, párrs. 12-21.

³⁸ *Ibidem*, párr. 21.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ UN Doc. A/HRC/53/22, párr. 12.

⁴¹ “El ambiente está cambiando”: el creciente número de israelíes que protestan contra la guerra en Gaza”, BBC News, 21 de mayo de 2025, <https://www.bbc.com/mundo/articles/c629532dep3o>

⁴² Ver: https://01368b10-57e4-4138-acc3-01373134d221.usfiles.com/ugd/01368b_845936dfeab24e698b4ca6b516729d18.pdf, (en hebreo)

mensaje advirtiendo sobre la vulneración de las obligaciones internacionales por parte de Israel y de otros Estados Parte en relación con la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948⁴³. En este sentido, expresó su preocupación por el discurso de odio racista, la incitación a la violencia y las acciones genocidas, así como la retórica deshumanizante dirigida a los palestinos por parte de altos funcionarios del gobierno, miembros del Parlamento, políticos y figuras públicas israelíes, desde el 7 de octubre de 2023.

En cambio, las vulneraciones más llamativas se están produciendo en el contexto de la conducción de las hostilidades, en relación con el Derecho Internacional Humanitario, y fundamentalmente tras el ataque de Hamás del 7 de octubre de 2023. En particular, se habrían de aplicar en la conducción de las hostilidades los principios de distinción, precaución y proporcionalidad⁴⁴. El principio de distinción exige que las partes de un conflicto armado diferencien entre la población civil y los bienes de carácter civil, por un lado, y los combatientes y los objetivos militares, por otro⁴⁵. Igualmente, habrá que adoptar las medidas necesarias para reducir al mínimo dichas pérdidas y bienes civiles⁴⁶, asegurando que los daños no sean excesivos en relación con la ventaja militar⁴⁷. Los múltiples ataques a la población civil por todas las partes implicadas en el conflicto revelan que dichos principios están siendo vulnerados de modo reiterado. Destacan los ataques contra instalaciones y trabajadores médicos⁴⁸, escuelas, instalaciones de la UNRWA, entre otros.

Según el Informe Mundial de Human Rights Watch de 2025, “En 2024,

⁴³ “Gaza Strip: States are obliged to prevent crimes against humanity and genocide, UN Committee stresses”, 21 de diciembre de 2023, en <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/12/gaza-strip-states-are-obliged-prevent-crimes-against-humanity-and-genocide>

⁴⁴ ICRC, Base de datos sobre Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, normas 1, 7, 14 y 15, en <https://ihl-databases.icrc.org/es/customary-ihl/v1>

⁴⁵ ICRC, Base de datos..., *op. cit.*, normas 1, 7 y 71; Ver también: art. 48 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales.

⁴⁶ ICRC, Base de datos..., *op. cit.*, norma 20. Ver también: art. 57.2 a) ii) del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949.

⁴⁷ ICRC, Base de datos..., *op. cit.*, norma 14.

⁴⁸ Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/79/232, de 11 de septiembre de 2024, párrs. 6-40.

el ejército israelí continuó matando, hiriendo, sometiendo a hambruna y desplazando por la fuerza a miles de civiles palestinos en Gaza, además de destruir sus viviendas, escuelas, hospitales e infraestructura a una escala que no tiene precedentes en la historia reciente”⁴⁹.

En definitiva, el DIH viene siendo vulnerado en las distintas Operaciones de búsqueda y captura llevadas a cabo por Israel. Así, las fuerzas de seguridad israelíes llevan a cabo habitualmente operaciones de búsqueda y captura de palestinos en la Ribera Occidental que causan muertos, heridos y destrucción de bienes de carácter civil. En un primer momento, dichas operaciones aumentaron en número, frecuencia y fuerza empleada desde que las fuerzas de seguridad israelíes pusieron en marcha la operación Romper la Ola en marzo de 2022 tras varios ataques de palestinos contra civiles israelíes⁵⁰. En un segundo momento, el aumento de dichas operaciones se ha puesto de manifiesto como reacción a la toma de rehenes, a partir de octubre de 2023. El creciente uso de unidades de combate y ataques aéreos en estas operaciones no hacen sino reflejar la progresiva militarización de este tipo de operaciones, que vulneran tanto el DIH como el DIDH.

En el ámbito estricto de la conducción de las hostilidades, son varias las operaciones militares a gran escala llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad israelíes (2006, entre 2008 y 2009, 2012, 2014, 2021, 2023, 2024 y 2025)⁵¹ mediante incursiones terrestres o bombardeos con artillería pesada y ataques con misiles aire-superficie en una de las zonas más densamente pobladas del mundo. También han llevado a cabo campañas de ataques aéreos dirigidos con el objetivo de matar a personas concretas relacionadas con Hamás y la Yihad Islámica Palestina (en 2012, 2019, 2022, 2023 y 2024, entre otros)⁵². En

⁴⁹ <https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/israel-and-palestine>. Ver: Consejo De Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Amnistía Internacional, “Documentación II. Palestine - Destruction of health infrastructure in Gaza - Israel’s genocide against Palestinians”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 13, 2025.

⁵⁰ Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/78/198, de 5 de septiembre de 2023, pár. 26.

⁵¹ UN News, “Gaza: Ataques a refugios, ordenes de desplazamiento y denuncias de asesinatos”, 4 de abril de 2025, <https://news.un.org/es/story/2025/04/1537786>

⁵² Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/78/198, de 5 de septiembre de 2023, pár. 48; Informe de la Comisión Internacional Independiente de

todo caso, los ataques a civiles constituyen graves vulneraciones del DIH⁵³, cometidas por parte de todos los actores involucrados en el conflicto.

No sólo por parte de Israel se han cometido vulneraciones del DIH y del DIDH. De hecho, el 10 de octubre de 2023, tres días después del ataque sorpresa sin precedentes contra Israel por parte de Hamás, la Comisión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluidos Jerusalén Oriental e Israel, emitió una declaración que decía: “Ya hay pruebas claras de que se han cometido crímenes de guerra en la última explosión de violencia en Israel y Gaza, y todos aquellos que han violado el derecho internacional y atacado a civiles deben rendir cuentas por sus crímenes”⁵⁴. Cuando se refiere a “todos”, se refiere a todos los implicados en el conflicto, incluido Hamas. No podemos olvidar que, desde el 7 de octubre de 2023, también los grupos armados palestinos han secuestrado un total de 251, de los cuales 226 son civiles⁵⁵.

Pero dicha Comisión Internacional de Investigación ha mostrado especial preocupación por las violaciones cometidas por Israel, en razón de su desproporción. De este modo, la Comisión manifestó su inquietud ante los posibles crímenes de guerra cometidos por el contraataque aéreo de Israel a Gaza y el asedio completo a Gaza que implicaba la retención de agua, alimentos, electricidad y combustible, como una suerte de castigo colectivo a civiles⁵⁶.

En conclusión, la atención de distintos organismos de derechos humanos de la ONU a la situación de los Territorios Palestinos Ocupados, calificando los hechos ocurridos de graves violaciones del DIH y del DIDH ha sentado

Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/79/232, de 11 de septiembre de 2024, párr. 41.

⁵³ Human Rights Watch, Israel/Palestine: Devastating Civilian Toll as Parties Flout Legal Obligations. Respect International Law, End Impunity to Deter Further Abuses, 9 de octubre de 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/10/09/israel/palestine-devastating-civilian-toll-parties-flout-legal-obligations>

⁵⁴ Commission of Inquiry collecting evidence of war crimes committed by all sides in Israel and Occupied Palestinian Territories since 7 October 2023, 10 de octubre de 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/10/commission-inquiry-collecting-evidence-war-crimes-committed-all-sides-israel>

⁵⁵ Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/79/232, de 11 de septiembre de 2024, párrs. 73-87.

⁵⁶ *Ibidem*.

las bases para que pueda existir una depuración de responsabilidades ante los órganos jurisdiccionales encargados de dicha tarea en el ámbito internacional. En efecto, la intervención de la CPI en Palestina está jurídicamente justificada por la existencia de graves violaciones del DIH y del DIDH que pueden constituir crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Esta actuación no solo responde a una necesidad de justicia, sino que fortalece el sistema internacional de protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad. A continuación, vamos a examinar cómo se está llevando a cabo la lucha contra la impunidad de las graves violaciones mencionadas por parte de la Corte Penal Internacional.

III. EL COMPLEJO ITINERARIO DE PALESTINA HACIA LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

1. El progresivo acercamiento de Palestina a la Corte Penal Internacional y la cuestión de la “estatalidad”

En lo que VACAS FERNÁNDEZ había llamado “proceso de acercamiento” a la Corte Penal Internacional⁵⁷, se han dado varios pasos de Palestina hacia la Corte Penal Internacional. El primer paso vino dado por la formulación de una declaración por parte de Palestina aceptando la competencia de la CPI el 22 de enero de 2009, conforme al art.12.3 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ER)⁵⁸. Dicha declaración planteaba cuestiones jurídicas de hondo calado que no fueron objeto de tratamiento suficiente por la Fiscalía, que cerró la investigación preliminar en 2012⁵⁹ con una serie de afirmaciones superficiales.

⁵⁷ VACAS FERNÁNDEZ, F, “El reconocimiento de la jurisdicción y la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional por el Estado de Palestina: un proceso complejo con importantes consecuencias jurídicas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 30, 2015, pp. 1-43, en particular p. 3.

⁵⁸ El texto de la declaración se puede consultar en: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-0FED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf>. La declaración fue formulada pocos días después de que Israel finalizara la ofensiva militar sobre Gaza que llevó a cabo entre el 27 de diciembre de 2008 y el 18 de enero de 2009.

⁵⁹ ICC, The Office of the Prosecutor, Situation in Palestine, 3 de abril de 2012, párr. 8, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf>

Las conclusiones fundamentales de la Fiscalía hacían referencia a que la CPI carecía de competencia para establecer el alcance del término “Estado” en el sentido del artículo 12.3 del ER. A su juicio, dicha competencia la poseía el Secretario General de Naciones Unidas, y, en caso de duda, éste podría remitir la cuestión a la Asamblea General de la ONU. No entró, pues, en el fondo de las cuestiones jurídicas importantes, como la estatalidad de Palestina, tal y como señala BOLLO AROCENA⁶⁰. Ni siquiera se atrevió a realizar una aproximación funcional al concepto de “Estado”, estimando que Palestina poseía dicha calidad solo a efectos de la aceptación de la competencia de la CPI⁶¹.

Con posterioridad a dicha lamentable decisión de la CPI, Palestina fue admitida como Estado observador no miembro en Naciones Unidas en virtud de la Resolución 67/19 de la Asamblea General, que fue aprobada el 29 de noviembre de 2012, con nada menos que 138 votos a favor, nueve votos en contra y 41 abstenciones⁶². Coincidimos con BOLLO AROCENA⁶³, cuando afirma que esta decisión, junto con la ratificación de tratados internacionales decisivos por parte de Palestina propició un cambio de rumbo de la CPI en su relación con Palestina.

En todo caso, Palestina tenía claro que quería que su situación fuera objeto de examen por la CPI y continuó dando todos los pasos necesarios para

⁶⁰ Para un análisis jurídico muy acertado sobre dicha declaración, ver: BOLLO AROCENA, M.D., “La declaración unilateral de aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional (artículo 12. 3 del ECPI) de la formulación estatutaria a su puesta en práctica (Costa de Marfil, Uganda, Palestina, Ucrania...)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 31, 2016, pp. 3-10. Ver también: BOLLO AROCENA, M.D., “Legitimación para formular la declaración unilateral de aceptación de la competencia de la CPI (artículo 12.3 ECPI) y alcance de la misma”, en ORIHUELA CALATAYUD, E., *Crímenes internacionales y justicia penal. Principales desafíos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 227-262, en particular pp. 230-239.

⁶¹ PELLET, A., “The effects of Palestine’s Recognition of the International Criminal Court’s Jurisdiction”, en MELONI, CH. y TOGNONI, G. (eds.), *Is There a Court for Gaza?*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2012, pp. 409-428.

⁶² Resolución 67/19 aprobada por la Asamblea General el 29 de noviembre de 2012. Estatuto de Palestina en las Naciones Unidas, NU Doc. A/RES/67/19, 4 de diciembre de 2012. Ver al respecto: LÓPEZ DE JACOISTE DÍAZ, M.E., “El reconocimiento de Palestina como “Estado observador no miembro” en las Naciones Unidas y sus efectos jurídico-políticos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 65, nº 1, 2013, pp. 270-276.

⁶³ BOLLO AROCENA, M.D., “La declaración unilateral de aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional...”, *op. cit.*, pp. 9-10.

conseguirlo. Finalmente, formuló de nuevo, esta vez con éxito, una declaración de aceptación de competencia de la CPI el 31 de diciembre de 2014⁶⁴. Sin embargo, Palestina acabó ratificando el Estatuto de Roma el 2 de enero de 2015, y entró en vigor en dicho país el 1 de abril de 2015⁶⁵. La atención por parte de la Corte y el hecho de admitir su estatus de Estado no Parte primero, y posteriormente de Estado Parte juega un papel importante en sus pretensiones.

De este modo, el 15 de mayo de 2018, el Estado de Palestina, de acuerdo con los artículos 13 a) y 14 del Estatuto de Roma remitió la situación de Palestina ante la Corte Penal Internacional⁶⁶. A estos efectos, Palestina precisó que su Estado comprendería el territorio palestino ocupado en 1967 por Israel, tal y como fue definido por la Línea de Armisticio de 1949, e incluiría Jerusalén Este y la franja de Gaza⁶⁷.

En la remisión de la situación de Palestina, se pone el énfasis en la comisión de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (artículos 7 y 8 del Estatuto de Roma) por parte de agentes estatales de Israel. Para fundamentar que existe fundamento razonable para iniciar la investigación se basa en las múltiples resoluciones de las Naciones Unidas poniendo de relieve la ilicitud de la actuación de Israel, así como la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en territorio palestino ocupado de 9 de julio de 2004. Tras dicha remisión por parte de Palestina, hubo una declaración de la Fiscal Fatou Bensouda, en la que recordaba que ya desde el 16 de enero de 2015 la situación en Palestina estaba siendo sometida a un examen preliminar⁶⁸.

⁶⁴ El texto de la declaración palestina se puede hallar en: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/press/Palestine_A_12-3.pdf. La aceptación por parte del Secretario de la CPI de la declaración emitida por Palestina se puede encontrar en: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/press/150107-Registrar-Letter-to-HE-President-Abbas-regarding-Palestine-Art-12-3-Declaration.pdf>

⁶⁵ <https://asp.icc-cpi.int/states-parties/asian-states/Palestine>

⁶⁶ Referral by the State of Palestine Pursuant to Articles 3(a) and 14 of the Rome Statute, 15 de mayo de 2018 (Ref: PAL-180515-Ref).

⁶⁷ *Ibidem*, p. 5.

⁶⁸ Madam Fatou Bensouda, the Prosecutor of the International Criminal Court. Fatou Bensouda Opens a Preliminary Examination of the Situation in Palestine. ICC-OTP-20150116-PR1083, 16 de enero de 2015.

El 20 de diciembre de 2019, la Fiscal anunció que después de una evaluación exhaustiva, independiente y objetiva de toda la información confiable disponible para su Oficina, el examen preliminar de la Situación en Palestina había concluido con la determinación de que se cumplían todos los criterios legales conforme al Estatuto de Roma para la apertura de una investigación. Sin embargo, dados los problemas *de iure* y *de facto* relacionados con esta situación, de conformidad con el artículo 19.3 del Estatuto de Roma⁶⁹, el 22 de enero de 2020, el Fiscal solicitó a la Sala de Cuestiones Preliminares I una resolución jurisdiccional sobre el alcance de la jurisdicción territorial de la Corte Penal Internacional en virtud del artículo 12.2.a) del Estatuto de Roma en Palestina.

Dicha petición generó la Orden de 28 de enero de 2020 de la Sala de Cuestiones Preliminares fijando el procedimiento y calendario para la presentación de observaciones y la Decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares I de 20 de febrero de 2020 sobre presentación de observaciones en virtud de la Regla 103 (*Amicus Curiae* y otras formas de presentar observaciones). En esta Orden, la Sala invitó a los Estados de Palestina e Israel, así como a las víctimas de la situación de Palestina, a presentar observaciones escritas sobre la Solicitud del Fiscal, a más tardar el 16 de marzo de 2020.

Además, dicha Sala dictaminó que otros Estados, organizaciones y / o las personas pueden podían presentar solicitudes para presentar observaciones escritas. La Sala aclaró que

esas observaciones se limitarán a la cuestión de la jurisdicción establecida en el párrafo 220 de la Solicitud del Fiscal, a saber, el alcance de la jurisdicción territorial de la Corte en la situación de Palestina y '[s]i el territorio' sobre el cual la Corte puede ejercer su jurisdicción en virtud del artículo 12 (2) (a) comprende Cisjordania, incluyendo Jerusalén Este y Gaza. [...] La Sala también nombró a un abogado de la Oficina de Asesoría para Víctimas para representar a las víctimas en la situación en el Estado de Palestina que no tienen representación legal con el único propósito de presentar observaciones [...] (p. 7, lit (b)).

El 23 de marzo de 2020, la Sala otorgó a la Fiscalía una solicitud de prórroga para la presentación de su respuesta consolidada a las observaciones

⁶⁹ Corte Penal Internacional, Prosecution request pursuant to article 19.3 for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine, 22 January 2020, ICC-01/18-12. Recordemos que, conforme al art. 19.3 del Estatuto de Roma, “El Fiscal podrá pedir a la Corte que se pronuncie sobre una cuestión de competencia o de admisibilidad. En las actuaciones relativas a la competencia o la admisibilidad, podrán presentar asimismo observaciones a la Corte quienes hayan remitido la situación de conformidad con el artículo 13 y las víctimas”.

presentadas en la situación de Palestina, hasta el 30 de abril de 2020. El proceso se seguía demorando. Finalmente, el 5 de febrero de 2021, la Sala de Cuestiones Preliminares I emitió su decisión⁷⁰ sobre la cuestión de la competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) con respecto a posibles crímenes de guerra cometidos en los territorios palestinos ocupados por Israel (Franja de Gaza y Cisjordania, incluido Jerusalén del Este) desde el 13 de junio de 2014.

En su decisión, la Sala decidió que sí tenía competencia sobre dicha situación y en relación con el territorio mencionado, respondiendo, así, afirmativamente a la petición que le hizo la Fiscalía. Lo más llamativo de esta decisión de la Corte no es sólo que afirmara la competencia de la misma sobre la situación de Palestina, sino que lo hiciera respondiendo en los términos que originariamente había solicitado Palestina a la Fiscalía en cuanto al territorio⁷¹. De hecho, la cuestión territorial era la más problemática, lo que originó que se adoptara la decisión por una estrecha votación de dos a uno. El juez francés Perrin de Brichambaut y la jueza beninesa Alapini-Gansou votaron a favor, mientras que el juez húngaro Kovács votó en contra.

Es preciso destacar que, además de la Fiscalía, Israel y Palestina, varios Estados, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de víctimas y particulares presentaron informes como *amici curiae* (en total 42 informes). De éstos, 22 se oponían a la competencia de la CPI. Por tanto, el elemento clave residía en cómo pronunciarse sobre su competencia territorial y sustantiva en la situación de Palestina, sin hacer referencia a la cuestión de la disputa territorial en cuestión y al tema de los Territorios Palestinos Ocupados.

⁷⁰ Corte Penal Internacional, *Situation in the State of Palestine*, “Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’”, 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143,

⁷¹ Palestina, en su petición a la Fiscalía, precisaba que su Estado comprendería el territorio palestino ocupado en 1967 por Israel, tal y como fue definido por la Línea de Armisticio de 1949, e incluiría Jerusalén Este y la franja de Gaza (Referral by the State of Palestine Pursuant to Articles 3(a) and 14 of the Rome Statute, 15 May 2018 (Ref: PAL-180515-Ref, p. 5). Ver: QUESADA ALCALÁ, C., “Una oportunidad para palestina: petición de la Fiscalía a la Sala de Cuestiones Preliminares I de la Corte Penal Internacional sobre una decisión acerca de la jurisdicción territorial de la Corte sobre Palestina, de 22 de enero de 2020”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 39, 2020.

2. La decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI en relación con la admisibilidad de la situación de Palestina

Antes de abordar en profundidad la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares en relación con la admisibilidad de la situación de Palestina, hemos de resaltar algunos aspectos dignos de interés. En primer lugar, coincidimos con Kai AMBOS⁷² cuando afirma que la cuestión previa más relevante era determinar si el art. 19.3 ER, que había sido invocado por la Fiscalía, autorizaba a la CPI a decidir sobre su propia competencia en una fase tan temprana del procedimiento en cuestión. De hecho, si examinamos el tenor literal de dicha disposición, comprobamos cómo se refiere a la competencia o admisibilidad sobre un caso y no sobre una situación, por lo que se estaría refiriendo a un momento procesal posterior. No obstante, la CPI, por unanimidad, comparte la posición de un sector doctrinal⁷³ que apostaría por una visión teleológica más amplia, conforme a la cual dicho art.19.3 podría hacer referencia bien a un caso o bien a una situación⁷⁴.

En todo caso, dicha interpretación extensiva del art. 19.3 deja en evidencia al juez Perrin de Brichambaut, que se ve obligado a emitir un voto especial explicativo⁷⁵, ya que mantuvo una posición totalmente diferente en su opinión

⁷² AMBOS, K., “¿“Una base competencial sólida”? La frágil competencia de la Corte Penal Internacional para crímenes en Palestina, 22 de febrero de 2021”, <https://almacendedederecho.org/una-base-competencial-solida-la-fragil-competencia-de-la-corte-penal-internacional-para-crimenes-en-palestina>

⁷³ NSEREKO, D. y VENTURA, M.J., “Article 19” en AMBOS, K. (ed.), *Rome Statute Commentary*, C.H.BECK, 2021.

⁷⁴ Otro sector doctrinal opina en sentido contrario. De este modo, esta competencia estaría limitada a cualquier “causa” que le fuera sometida, lo que supondría un límite más estrecho que el resultante de utilizar la palabra “situación” en el sentido de los artículos 13, 14 y 18 del Estatuto de Roma. El concepto de “causa” parece implicar que un individuo o individuos han sido acusados como consecuencia de la investigación de una “situación”. El requerimiento de que ha de tratarse de causas que le sean sometidas a la Corte supone que ha de tratarse de supuestos en los cuales se da un procedimiento formal más allá de la iniciación de la investigación de una situación, lo que no se daría en la situación de Palestina. Ver en este sentido: LATTANZI, F., “Competence de la Cour Penale Internationale et consentement des Etats”, *R.G.D.L.P.*, nº 2, 1999, p. 430.

⁷⁵ Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, “Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’”, 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143, Partly Separate Opinion of Judge Perrin de Brichambaut, ICC-01/18-143-Anx2 05-02-2021.

disidente sobre la situación de los Rohingya en Myanmar⁷⁶. La justificación para dicho cambio de opinión por parte del juez la halla en que, en la situación de Palestina, la Fiscalía ya habría dado un paso más al identificar casos susceptibles de ser enjuiciados, lo que abriría la puerta a la aplicación del art. 19.3⁷⁷. Sin embargo, a juicio de Kai AMBOS, dicho cambio no es convincente y hubiera sido deseable una rectificación por parte del Juez Brichambaut en relación con su opinión anterior⁷⁸.

Con todo, dejemos claro que en el Estatuto de Roma se recoge expresamente la “competencia de la competencia” de la CPI⁷⁹. Por lo tanto, quien determina la pertinencia del ejercicio de la competencia de la CPI es la propia Corte. Y esta determinación es realizada en la situación de Palestina sin ningún tipo de complejos.

Otro de los obstáculos procesales alegados fue la aplicación de la jurisprudencia del TIJ en el asunto *Monetary Gold*⁸⁰. Conforme a dicha decisión, pudiera parecer que se necesitaría el consentimiento de Israel como tercer Estado, en tanto que la decisión adoptada podría repercutir en los intereses de dicho país⁸¹. Sin embargo, la Corte Penal adoptó una postura clara al respecto, al sostener que su decisión no tenía por objeto principal los intereses israelíes, constando, además, que Israel podía tomar parte como parte interveniente en

⁷⁶ Corte Penal Internacional, Situation in the People’s Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, “Decision on the “Prosecution’s Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute”, ICC-RoC46(3)-01/18-37, Partially Dissenting Opinion of Judge Marc Perrin de Brichambaut, ICC-RoC46(3)-01/18-37-Anx 06-09-2018.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 4-7.

⁷⁸ AMBOS, K., “¿“Una base competencial sólida”?...”, *op. cit.*, p.4.

⁷⁹ En su art. 19 establece que “[...]ja Corte se cerciorará de ser competente en todas las causas que le sean sometidas. La Corte podrá determinar de oficio la admisibilidad de una causa de conformidad con el artículo 17”.

⁸⁰ Corte Internacional de Justicia, *Monetary Gold Removed from Rome in 1943 (Italy v. France, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America)*, Preliminary Question, Judgment, 15 de junio de 1954, I.C.J. Reports 1954.

⁸¹ Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, “Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’”, 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143, párr. 58.

el procedimiento (postura también avalada en algunos informes de los *amici curiae*⁸²).

3. La competencia territorial de la CPI: ¿Hasta dónde?

Otra cuestión muy interesante abordada en la Decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares es la relativa a la territorialidad del Derecho Penal. Las posturas contradictorias de Palestina e Israel a este respecto son examinadas prolíjamente por la CPI, para al final, eludir la cuestión del territorio de Palestina, y dedicarse a afirmar su competencia. En este sentido, la CPI no se cansa de repetir en la Decisión que analizamos que cualquier determinación de la competencia territorial de la Corte es a efectos meramente penales, sin que repercuta en la determinación del alcance territorial de Palestina⁸³. Para llegar a dicha conclusión, la Corte se basa en el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino, formulado en numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU⁸⁴.

La Sala considera, además, que los Acuerdos de Oslo que impiden la competencia penal de Palestina sobre ciudadanos israelíes no tienen ningún tipo de efecto sobre la determinación de la competencia territorial de la CPI⁸⁵. No obstante, no podemos olvidar, que el punto de partida para la aplicación de una norma penal en el territorio de un Estado lo constituye, al fin y al cabo, su propia soberanía territorial.

En todo caso, el tema de la jurisdicción territorial de la Corte en la situación de Palestina es vital. En este sentido, y a juicio de las víctimas, la Sala de Cuestiones Preliminares debía confirmar que la CPI tenía jurisdicción sobre el territorio del Estado de Palestina, como Estado Parte del Estatuto de Roma desde el 1 de abril de 2015. De esta manera, y en su opinión, dicho territorio reconocido por la comunidad internacional comprendería la Franja de Gaza

⁸² Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, “Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’”, 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143, párrs. 59-60.

⁸³ *Ibidem*, párr. 62.

⁸⁴ En particular, se apoyó en la resolución 67/19, que le otorga a Palestina la condición de Estado observador y “reafirma el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación y a la independencia en un Estado de Palestina situado en el territorio palestino ocupado desde 1967” (UN, AG, Resolution 67/19 on 4 December 2012). *Ibidem*, párr. 98.

⁸⁵ *Ibidem*, párr. 125.

y Cisjordania, incluida Jerusalén Oriental, es decir, el territorio ocupado por Israel desde junio de 1967 o “el territorio palestino ocupado”⁸⁶. Con todo, los representantes de las víctimas afirmaron que nunca había existido dicha petición ante la Sala de Cuestiones Preliminares en otras situaciones o investigaciones que hacían alusión a áreas bajo ocupación por un Estado no Parte en el Estatuto⁸⁷. En particular se refirieron a la situación de Georgia⁸⁸, y aseguraron que esta petición solo hacía que enlentecer el procedimiento, cuando se podrían haber suscitado cuestiones relativas a la jurisdicción territorial en cualquier otro momento del proceso⁸⁹.

Para las víctimas, era fundamental la apertura de una investigación sin demora por parte de la Fiscalía, para evitar causar daños irreparables. En este sentido, aludieron a la situación de Bangladesh/Myanmar y los Rohingyas, en la que también se planteaba una petición de la Fiscalía a la Corte sobre su competencia y admisibilidad, de modo que se ponía el énfasis en el profundo impacto que la lentitud de los procedimientosaría tener sobre el derecho de las víctimas a conocer la verdad, acceder a la justicia y a las reparaciones⁹⁰. En la situación de Palestina, y a juicio de las víctimas, esta problemática se agudizaba puesto que constituiría una profunda injusticia que se alargaran las decisiones de la Corte mientras Israel continuaba su ocupación beligerante y sus esfuerzos para anexionar Jerusalén Este⁹¹.

En ambas situaciones, la de Palestina, y la de Bangladesh/Myanmar, se planteaba una problemática de jurisdicción territorial. Conviene recordar, en este sentido, que, en la última de las situaciones, el 14 de noviembre de 2019,

⁸⁶ Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestina, Victims’ Observations on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine, 16 March 2020, ICC-01/18, párr. 2º.

⁸⁷ Corte Penal Internacional, Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine, 22 January 2020, ICC-01/18-12, párr. 29.

⁸⁸ Georgia Article 15 Decision, párrs. 9-22, 27, 29-32, 41.

⁸⁹ Corte Penal Internacional, Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine, 22 January 2020, ICC-01/18-12, párr. 29.

⁹⁰ Decision on the “Prosecution’s Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute” 6 de septiembre de 2018, ICC-RoC46(3)-01/18-37 (“Bangladesh/Myanmar Jurisdictional Ruling”), párrs. 86-88.

⁹¹ Corte Penal Internacional, Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine, 22 de enero de 2020, ICC-01/18-12, párr. 3.

la Sala de Cuestiones Preliminares III concluyó que la Corte puede ejercer jurisdicción sobre crímenes cuando parte de la conducta criminal se lleva a cabo en el territorio de un Estado Parte. De este modo, y si bien Myanmar no había ratificado el Estatuto de Roma, Bangladesh sí era Estado Parte desde 2010. En esta situación, la Sala determinó que existía base razonable para creer que se habían cometido crímenes de lesa humanidad de deportación a través de la frontera entre Myanmar y Bangladesh y que se había dado la persecución por motivos de etnia y /o religión contra la población rohingya⁹². En este supuesto, se dan crímenes con dimensiones transfronterizas, como pueden ser la deportación y la persecución, que afectan a dos Estados, uno Parte y otro no Parte.

En la situación de Palestina, la cuestión a valorar era si la determinación por parte de la CPI de cuál es el territorio de dicho Estado a efectos de ejercer su competencia, poseería consecuencias jurídicas sobre la configuración del elemento territorial del Estado palestino extramuros de la competencia de la Corte. No obstante, coincidimos con VILANOVA cuando afirma que se “puede pensar que en esta situación Palestina va a obtener justicia, o la recuperación de su territorio histórico, o al menos un Estado plenamente reconocido por Naciones Unidas. No es así, o al menos no directamente”⁹³.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, era obvio que la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares I tenía que ser extremadamente cuidadosa en los términos utilizados en relación con el territorio de Palestina. Pero el problema se planteaba con el tipo de crímenes que estaban involucrados en esta situación y que respondían a un contexto general de anexión territorial ilícita a todas luces. De hecho, para las víctimas, ellas estaban siendo objeto de crímenes especificados en el art. 5 del Estatuto de Roma, incluyendo la denegación del acceso a dicho territorio, que incluiría Jerusalén Oriental y la Franja de Gaza⁹⁴.

⁹² Corte Penal Internacional, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People’s Republic of Bangladesh/ Republic of the Union of Myanmar, 14 de noviembre de 2019, ICC-01/19-27.

⁹³ VILANOVA, P., “Palestina en la Corte Penal Internacional: poco pero mucho”, *Opinión Mediterráneo y Oriente Medio*, nº 323, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, abril de 2015.

⁹⁴ Corte Penal Internacional, Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine, 22 de enero de 2020, ICC-01/18-12, párr. 5.

En todo caso, conviene analizar si la Decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares podría haber contribuido a afianzar la consideración de Palestina como Estado y la delimitación de su territorio estatal⁹⁵. La mayoría de la Sala no entró a comprobar si Palestina revestía la calidad de Estado, puesto que consideró que dicha comprobación no era necesaria a efectos de determinar la competencia territorial de la CPI. Esta posición ignoraba, por tanto, la petición de Alemania y otro *amici curiae*. La Corte afirmó que aquellos Estados que se oponían a la consideración de Palestina como Estado no se habían opuesto a su participación en la Asamblea de los Estados Parte, lo que resultaba paradójico⁹⁶.

La CPI realizó, pues, una combinación de distintos argumentos: las resoluciones de la ONU que permiten consolidar la consideración de Palestina como Estado Observador, la participación de Palestina de manera activa en su adhesión al Estatuto de Roma y en el órgano legislativo de la CPI y el hecho de que la decisión de la Sala debía limitarse a afirmar la competencia territorial de la CPI conforme al Estatuto, sin que esto tuviera repercusiones más allá, de acuerdo con el Derecho Internacional Público⁹⁷.

Pero la CPI, en esta decisión, contó con discrepancias en su seno. Así, el Juez Kovac, en su opinión disidente, sí entró a valorar la condición de Estado de Palestina⁹⁸. Para este magistrado, cuando la Sala puntuó que la decisión de la Corte se limitaba al estadio actual del procedimiento, esto podía inducir a confusión, puesto que cabría pensar que, en una fase posterior, la Sala podría llegar a una opinión diferente⁹⁹. En definitiva, coincidimos con este magistrado cuando estima que la cuestión de la calidad de Estado de Palestina

⁹⁵ Ver el número monográfico dedicado a Palestina en: “Litigating Palestine before the International Criminal Court”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 18, nº 4, 2020.

⁹⁶ Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, “Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’”, 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143, párr. 101.

⁹⁷ Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, “Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’”, 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143, párrs. 93 y 108.

⁹⁸ Corte Penal Internacional, *Situation in the State of Palestine*, “Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’”, Judge Péter Kovács’ Partly Dissenting Opinion, ICC-01/18-143-Anx, 1 05-02-2021.

⁹⁹ *Ibidem*, párr. 88.

no puede circunscribirse a efectos del Estatuto de Roma y en atención a una etapa procesal concreta¹⁰⁰, como argumenta la CPI. Hubiera sido deseable una posición más arriesgada por parte de la Corte. Pero dicha postura más valiente no se ha hecho esperar a la luz de la ofensiva militar intensa que viene llevando a cabo Israel contra los Territorios Ocupados Palestinos desde mayo de 2023.

IV. LA SITUACIÓN DE PALESTINA Y EL PROCEDIMIENTO ANTE LA CPI DESDE 2023

1. Remisión de la situación

Estando ya la situación de los Territorios Ocupados en examen por la CPI, tras superar todos los obstáculos procesales anteriormente mencionados, la atención de la Corte sobre dicha situación se ha revitalizado en los últimos años. En efecto, a la luz de los acontecimientos que han venido desarrollándose desde octubre de 2023 en los Territorios Palestinos Ocupados, el 17 de noviembre de 2023, la Fiscalía de la CPI recibió la remisión de la situación el Estado de Palestina por parte de cinco Estados Partes: Sudáfrica, Bangladesh, Bolivia, Comores y Djibouti¹⁰¹. Al recibir dicha remisión, la Fiscalía confirmó que se hallaba investigando dicha situación desde el 3 de marzo de 2021¹⁰². Dicha investigación hacía referencia a conductas constitutivas de crímenes a efectos del Estatuto de Roma, que vienen siendo cometidos, fundamentalmente por dirigentes israelíes, desde el 13 de junio de 2014 en los Territorios Ocupados de Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Oriental. La Fiscalía precisó que la competencia de la CPI continuaba durante todo este período y se extendía a la escalada de hostilidades y violencia desde los ataques del 7 de octubre de 2023. Igualmente, el 18 de enero de 2024, la República de Chile y México

¹⁰⁰ *Ibidem*, párrs. 120, 219.

¹⁰¹ Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Karim A.A. Khan KC, on the Situation in the State of Palestine: receipt of a referral from five States Parties, 17 November 2023, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-international-criminal-court-karim-aa-khan-kc-situation-state-palestine>

¹⁰² Déclaration du Procureur de la CPI, Mme Fatou Bensouda, à propos d'une enquête sur la situation en Palestine, 3 Mars 2021, <https://www.icc-cpi.int/fr/news/declaration-du-procureur-de-la-cpi-mme-fatou-bensouda-propos-dune-enquete-sur-la-situation-en>

remitieron dicha situación ante la CPI, manifestando su voluntad de cooperar con la misma¹⁰³.

Hemos de destacar que la Fiscalía afirmó su competencia sobre los crímenes cometidos en el territorio de un Estado Parte, en este caso Palestina, y con respecto de sus nacionales en el territorio de cualquier Estado Parte o no Parte, incluido territorio israelí. El Fiscal señaló que, aunque Israel no es miembro de la CPI, estaba dispuesto a trabajar tanto con Estados Parte como no Partes de cara a la rendición de cuentas, reivindicando los derechos de las víctimas, ya se encuentren en Israel o Palestina¹⁰⁴. El elemento de imparcialidad e independencia en la actuación del Fiscal de la CPI se pone de manifiesto, de modo que está investigando tanto actuaciones de los israelíes como de los palestinos, aunque, evidentemente, dada la desproporción, el foco principal son los actos cometidos por israelíes.

Además, conviene destacar que, desde el comienzo del mandato del Fiscal, Karim Khan, en junio de 2021, éste estableció por primera vez un Equipo avanzado de investigación respecto de la situación de Palestina. Dicho Equipo tiene como función recopilar, preservar y analizar información y comunicación de interesados en relación con incidentes constitutivos de crímenes. Igualmente, la Fiscalía ha venido recopilando mucha información y pruebas a través de una plataforma *on line* habilitada para la recepción de elementos probatorios.

A pesar de estos supuestos avances, en un primer momento, la actuación de la Fiscalía de la CPI en la situación de Palestina ocasionó múltiples críticas. A juicio de algunos autores¹⁰⁵, durante el transcurso del mandato de Khan, se habían tomado una serie de decisiones cuestionables sobre la situación en Palestina. Dichos autores se refieren, fundamentalmente, a retrasos considerables, falta de capacidad de respuesta, así como políticas de falta de personal y recursos¹⁰⁶. Igualmente, destacan que ciertas declaraciones, visitas

¹⁰³ https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-01/2024-01-18-Referral_Chile_Mexico.pdf

¹⁰⁴ Statement of ICC Prosecutor Karim A. A. Khan KC from Cairo on the situation in the State of Palestine and Israel, 30 de octubre de 2023, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-khan-kc-cairo-situation-state-palestine-and-israel>

¹⁰⁵ Open letter to the Assembly of State Parties regarding the ICC Office of the Prosecutor's engagement with the Situation in Palestine, 6 de diciembre de 2023, <https://twair.com/open-letter-to-the-assembly-of-state-parties-regarding-the-otps-engagement-with-situation-in-palestine/>

¹⁰⁶ “In a High-Profile Webinar, Jurists for Palestine Forum is Discussing the Updates or Lack thereof in Palestine Case before the ICC and what is there for its future”, <https://law4palestine.com/>

y reuniones protagonizadas por el Fiscal de la CPI son criticables por afectar a los principios de independencia e imparcialidad. En cuanto a las visitas, y a pesar del llamamiento continuo de los Relatores Especiales de la ONU, de académicos¹⁰⁷ y ONGs¹⁰⁸ para que el Fiscal visitara los Territorios Palestinos Ocupados¹⁰⁹, la CPI ignoró dicha petición. En cambio, anunció la visita de Khan a Israel el 30 de noviembre de 2023, a petición de las víctimas. Con todo, el Fiscal afirmó explícitamente que la visita, que se llevó a cabo sin una agenda de acceso público ni financiación transparente, no es de investigación y tenía como único objetivo expresar simpatía y entablar un diálogo, actos que quedaban fuera de su mandato como fiscal.

Por otro lado, las declaraciones del Fiscal de 3 de diciembre de 2023¹¹⁰, no hicieron sino cuestionar que la aplicación del Derecho Internacional Penal se esté haciendo, en la situación de Palestina, de un modo no selectivo. De sus palabras se deduce que Khan parece haber llegado ya a la conclusión de que grupos armados palestinos han cometido crímenes internacionales, socavando así las normas fundamentales, incluida la presunción de inocencia. En cambio, en relación con Israel, su lenguaje es mucho más delicado, tan sólo expresando un llamamiento a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, en su respuesta a los ataques terroristas.

De este modo, otra de las críticas que se hacen a las declaraciones del Fiscal se refieren a la descripción de la población palestina y de las víctimas en Gaza como civiles “atrapados en el fuego cruzado”, concluyendo aparentemente

[org/in-a-high-profile-webinar-jurists-for-palestine-forum-is-discussing-the-updates-or-lack-thereof-in-palestine-case-before-the-icc-and-what-is-there-for-its-future/](https://www.ccp.org/in-a-high-profile-webinar-jurists-for-palestine-forum-is-discussing-the-updates-or-lack-thereof-in-palestine-case-before-the-icc-and-what-is-there-for-its-future/)

¹⁰⁷ “Public Statement: Scholars Warn of Potential Genocide in Gaza”, 17 de octubre 2023, <https://twailr.com/public-statement-scholars-warn-of-potential-genocide-in-gaza/>

¹⁰⁸ Center for Constitutional Rights, “URGENT: Israel’s Unfolding Genocide and U.S. Complicity Against the Palestinian People”, https://ccrjustice.org/sites/default/files/attach/2023/10/_CCR%20Letter%20to%20Khan%20Emergency%20Brief%20on%202023%20Genocide.pdf

¹⁰⁹ “Gaza: UN experts call on international community to prevent genocide against the Palestinian people”, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/gaza-un-experts-call-international-community-prevent-genocide-against>

¹¹⁰ “ICC Prosecutor, Karim A. A. Khan KC, concludes first visit to Israel and State of Palestine by an ICC Prosecutor: “We must show that the law is there, on the front lines, and that it is capable of protecting all”, 3 de diciembre de 2023, <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-karim-khan-kc-concludes-first-visit-israel-and-state-palestine-icc-prosecutor>

que la conducción de las hostilidades por parte del ejército israelí ha respetado los principios de “distinción” y “proporcionalidad”¹¹¹. Estas declaraciones parecen contradecir algunas realizadas en 2019 por la Fiscal anterior, Fatou Bensouda¹¹², que afirmaba que: “[...] I am satisfied that (i) war crimes have been or are being committed in the West Bank, including East Jerusalem, and the Gaza Strip (“Gaza”) [...]”.

Finalmente, también se ha cuestionado que las declaraciones del Fiscal se refieren a Cisjordania y Gaza, ignorando Jerusalén Oriental¹¹³. A este respecto es importante señalar que, al dar publicidad a la visita del Fiscal a Israel anteriormente señalada, la Corte publicó una fotografía en X del Fiscal Khan en la Jerusalén Oriental ocupada y anexada. La anexión es una violación grave que supuestamente está en el centro de las investigaciones de la Corte, por lo que hubiera sido deseable no utilizar dicha fotografía.

Estos hechos, declaraciones y visitas han tenido como consecuencia el envío de una carta a la Asamblea de los Estados Parte de la Corte Penal Internacional por parte de académicos y ONGs, instando a la conducción de una investigación por parte de la Corte de la actuación del Fiscal respecto de esta situación¹¹⁴.

En todo caso, y con independencia de estas críticas a la labor del Fiscal en la situación de Palestina, lo cierto es que la Corte Penal Internacional, ante la situación desencadenada en 2023, reaccionó a efectos de determinar la responsabilidad penal de los individuos involucrados en los crímenes cometidos en el conflicto israelo-palestino.

¹¹¹ Open letter to the Assembly of State Parties regarding the ICC Office of the Prosecutor’s engagement with the Situation in Palestine, 6 de diciembre de 2023, <https://twailr.com/open-letter-to-the-assembly-of-state-parties-regarding-the-otps-engagement-with-situation-in-palestine/>

¹¹² “Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, on the conclusion of the preliminary examination of the Situation in Palestine, and seeking a ruling on the scope of the Court’s territorial jurisdiction”, 20 de diciembre de 2019, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-conclusion-preliminary-examination-situation-palestine>

¹¹³ Open letter to the Assembly of State Parties regarding the ICC Office of the Prosecutor’s engagement with the Situation in Palestine, 6 de diciembre de 2023, <https://twailr.com/open-letter-to-the-assembly-of-state-parties-regarding-the-otps-engagement-with-situation-in-palestine/>

¹¹⁴ *Ibidem*.

2. Las órdenes de detención de Netanyahu, Gallant y Deif: hacia la imparcialidad

A. La solicitud de las órdenes de detención

El 20 de mayo de 2024, el Fiscal anunció que iba a pedir la emisión de las órdenes de detención de Benjamin Netanyahu, Primer Ministro de Israel, y Yoav Gallant, ex Ministro de Defensa israelí¹¹⁵, así como de tres líderes de Hamás (Mohammed Deif, Ismail Haniyev y Yahya Sinwar)¹¹⁶. Sin embargo,

¹¹⁵ Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine, 20 May 2024, en <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-state>

¹¹⁶ La Fiscalía sostuvo que había motivos razonables para creer que SINWAR, DEIF y HANIYEH eran penalmente responsables de la muerte de cientos de civiles israelíes en ataques perpetrados por Hamas (en particular su ala militar, las Brigadas al-Qassam) y otros grupos armados el 7 de octubre de 2023 y la toma de al menos 245 rehenes. La Fiscalía se entrevistó con víctimas y supervivientes, incluidos ex rehenes y testigos presenciales de seis lugares importantes de ataques: Kfar Aza; Holit; la ubicación del Festival de Música Supernova; Be'eri; Nir Oz; y Nahal Oz. La investigación también se basó en pruebas como imágenes de cámaras de circuito cerrado de televisión, material de audio, fotografías y videos autenticados, declaraciones de miembros de Hamás, incluidos los presuntos autores mencionados anteriormente, y pruebas periciales. Sobre la base de estas pruebas, la Fiscalía concluyó que estas personas planearon e instigaron la comisión de crímenes el 7 de octubre de 2023 y, a través de sus propias acciones, incluidas visitas personales a rehenes poco después de su secuestro, reconocieron su responsabilidad por esos crímenes. Se les acusaba tanto de coautores como de responsables en tanto que superiores de conformidad con los artículos 25 y 28 del Estatuto de Roma. La Fiscalía también halló motivos razonables para creer que los rehenes tomados en Israel fueron mantenidos en condiciones inhumanas y que algunos han sido objeto de violencia sexual, incluida la violación, mientras permanecían en cautiverio. En consecuencia la Fiscalía concluyó que existían motivos razonables para creer que Yahya SINWAR (Jefe del Movimiento de Resistencia Islámica (“Hamas”) en la Franja de Gaza), Mohammed Diab Ibrahim AL-MASRI, más comúnmente conocido como DEIF (Comandante en Jefe del ala militar de Hamás, conocida como las Brigadas Al-Qassam), e Ismail HANIYEH (Jefe del Buró Político de Hamás) tenían responsabilidad penal por los siguientes crímenes de guerra y crímenes contra actos de humanidad cometidos en el territorio de Israel y el Estado de Palestina (en la franja de Gaza) desde al menos el 7 de octubre de 2023: El exterminio como crimen de lesa humanidad, contrario al artículo 7.1.b) del Estatuto de Roma; Asesinato como crimen de lesa humanidad, contrario al artículo 7.1.a), y como crimen de guerra, contrario al artículo 8.2.c.i); Tomar rehenes como crimen de guerra, en contravención del artículo 8.2.c.ii); La violación y otros actos de violencia sexual como crímenes de lesa humanidad, en contravención del artículo 7.1.g), y también como crímenes de guerra de conformidad con el artículo 8.2.e.vi) en el contexto del cautiverio; La tortura como crimen de lesa humanidad, en contravención del artículo 7.1.f), y también como crimen de guerra, en contravención del artículo 8.2.c.i), en el

dos de los tres líderes de Hamás —Mohammed Deif e Ismail Haniyeh— han sido supuestamente asesinados¹¹⁷. De hecho, en agosto de 2024, la Sala de Cuestiones Preliminares concluyó formalmente el proceso contra uno de ellos (Haniyeh), tras la retirada de cargos por parte de la Fiscalía¹¹⁸. El tercer líder de Hamás, Yahya Sinwar, ha sido acusado formalmente en el United States District Court Southern District of New York por la masacre del 7 de octubre de 2023¹¹⁹. Dicha acusación, a la luz del principio de complementariedad del art. 17.1.a) ER¹²⁰, invalidaría cualquier causa ante la CPI. Finalmente, sólo quedaron operativas las órdenes de detención contra Netanyahu y Gallant y de Deif (presuntamente fallecido, aunque no se ha constatado).

Para la Fiscalía, los crímenes de guerra alegados en estas solicitudes se cometieron en el contexto de un conflicto armado internacional entre Israel y Palestina, y de un conflicto armado no internacional entre Israel y Hamás que se desarrolla en paralelo. De esta manera, se cubren todos los crímenes posibles sin entrar en disquisiciones teóricas en torno al tipo de conflicto.

contexto del cautiverio; Otros actos inhumanos como crimen de lesa humanidad, contrarios al artículo 7.l.k), en el contexto del cautiverio; Trato cruel como crimen de guerra contrario al artículo 8.2.c.i), en el contexto del cautiverio; y Los ultrajes a la dignidad personal como crimen de guerra, en contravención del artículo 8.2.c.ii), en el contexto del cautiverio.

¹¹⁷ ICC prosecutor seeks to confirm death of Hamas leader Deif, 10 de septiembre de 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/icc-prosecutor-seeks-confirmed-death-hamas-leader-deif-2024-09-10/>

¹¹⁸ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision terminating proceedings against Mr. Ismail Haniyeh, 9 de Agosto de 2024, ICC-01/18.

¹¹⁹ United States District Court Southern District of New York, United States of America v. Ismail Haniyeh, Yahya Sinwar, a/k/a “Abu Ibrahim,” Mohammad Al-Masri, a/k/a “Mohammed Deif,” a/k/a “al Khalid al-Deif,” Marwan Issa, a/k/a “Abu Baraa,” Khaled Meshaal, a/k/a “Abu al-Waleed,” and Ali Baraka, 24 MAG 438 Sealed Complaint Violations of 18 U.S.C. §§ 2332(b), 2332a, 2332f, 2339A, 2339B, 2339C, & 3238; 50 U.S.C. § 1705.

¹²⁰ La complementariedad es incorporada en el Preámbulo y en las normas dispositivas del Estatuto de Roma, en concreto, no sólo en el artículo 1º, sino también en los artículos 17 a 20 que concretan el significado y alcance de este principio. El artículo 17 está destinado a regular las cuestiones de admisibilidad y nos proporciona los criterios para determinar cuándo un Estado no quiere o no puede investigar o enjuiciar un asunto concreto. Según el art. 17 del Estatuto: “1. La Corte, teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando: a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo [...].”

Además, a juicio de la Fiscalía, los crímenes contra la humanidad alegados reúnen el umbral de formar parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil de Israel por parte de Hamás y otros grupos armados de conformidad con políticas organizativas. Pero, a la vista de los fallecimientos y de los problemas de complementariedad antes aludidos, sólo han prosperado las órdenes de detención contra el Primer Ministro y el exMinistro de Defensa de Israel, con la incógnita del estado de Deif.

En efecto, respecto de Benjamín Netanyahu, y Yoav Gallant, la Fiscalía aducía la existencia de motivos razonables para creer que ambos tienen responsabilidad penal por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el territorio del Estado de Palestina (en la franja de Gaza) desde al menos el 8 de octubre de 2023. Dice al menos, porque recordemos que la situación de Palestina está en el punto de mira de la CPI desde antes de esta fecha.

En particular, en la solicitud de la Fiscalía se hacía mención a los siguientes crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Como crímenes de guerra, destacan los siguientes: causar inanición a la población civil como método de guerra, contrario al artículo 8.2.b.xxv) del Estatuto; causar intencionalmente grandes sufrimientos o daños graves a la integridad física o la salud en contravención del artículo 8.2.a.iii), o trato cruel, en contravención del artículo 8.2.c.i); homicidio intencional en contravención del artículo 8.2.a.i), o asesinato como crimen de guerra en contravención del artículo 8.2.c.i); y dirigir intencionalmente ataques contra una población civil en contravención de los artículos 8.2.b.i) o 8.2.e.i). En cuanto a los crímenes contra la humanidad, se recogen los siguientes: el exterminio y/o asesinato en contravención de los artículos 7.1.b) y 7.1.a), incluso en el contexto de muertes causadas por inanición; la persecución como crimen de lesa humanidad contrario al artículo 7(1)(h); otros actos inhumanos contrarios al artículo 7(1)(k).

En el núcleo de dichos crímenes se halla, fundamentalmente los ataques a la población civil: causarles inanición, matarlos, atacarlos, exterminarlos, torturarlos o perseguirlos...

Para llegar a esta conclusión, la Fiscalía contó con entrevistas con supervivientes y testigos presenciales, material de vídeo, fotografías y audio autenticados, imágenes de satélites y declaraciones de los perpetradores, lo que demostraba que Israel ha privado intencional y sistemáticamente a la población

civil en todas partes de Gaza de objetos indispensables para la supervivencia humana.

Entre otros detalles proporcionados a la Fiscalía, resaltamos el asedio total sobre Gaza que implicó cerrar completamente los tres puntos fronterizos, Rafah, Kerem Shalom y Erez, a partir del 8 de octubre de 2023 durante períodos prolongados y luego restringir arbitrariamente la transferencia de suministros esenciales –incluidos alimentos y medicinas– a través de los cruces fronterizos una vez reabiertos. El asedio también incluye el corte de tuberías de agua transfronterizas desde Israel a Gaza –la principal fuente de agua potable de los habitantes de Gaza– durante un período prolongado que comenzó el 9 de octubre de 2023, y el corte y obstaculización del suministro de electricidad desde al menos el 8 de octubre de 2023 hasta hoy. Esto viene ocurriendo junto con otros ataques contra civiles, incluidos aquellos que hacen cola para recibir comida; también se produce obstrucción de la entrega de ayuda por parte de agencias humanitarias, así como ataques y asesinatos de trabajadores humanitarios, que han obligado a muchas agencias humanitarias a cesar o limitar sus operaciones en Gaza.

En opinión de la Fiscalía¹²¹, estos actos se cometen como parte de un plan común para utilizar el hambre como método de guerra y otros actos de violencia contra la población civil de Gaza como medio para (i) eliminar a Hamas; (ii) asegurar el regreso de los rehenes que Hamás ha secuestrado, y (iii) castigar colectivamente a la población civil de Gaza, a quien percibían como una amenaza para Israel. El elemento del plan común permite reunir el umbral necesario para los crímenes de guerra. Igualmente, destaca la Fiscalía que los efectos del uso del hambre como método de guerra incluye: desnutrición, deshidratación, sufrimiento profundo y un número cada vez mayor de muertes entre la población palestina, incluidos bebés, otros niños y mujeres. Netanyahu y Gallant serían coautores y responsables en tanto que superiores, de conformidad con los artículos 25 y 28 del Estatuto de Roma.

Es de resaltar que no se haga referencia alguna al crimen de genocidio. La razón se halla en una demanda que se está sustanciando paralelamente ante la Corte Internacional de Justicia. En efecto, el 29 de diciembre de 2023, Sudáfrica presentó una demanda contra Israel ante la Corte Internacional de

¹²¹ Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine, 20 de mayo de 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-state>

Justicia (CIJ), en relación con las presuntas violaciones por parte de Israel de sus obligaciones en virtud de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (la “Convención sobre Genocidio”) respecto de los palestinos en la Franja de Gaza. Según dicha demanda, los actos y omisiones por parte de Israel tenían carácter genocida, puesto que son cometidos con la intención específica de “[...] destruir a los palestinos en Gaza como parte del grupo nacional, racial y étnico palestino más amplio”¹²². Igualmente, en dicha demanda se establece que “[...] la conducta de Israel, a través de sus órganos estatales, agentes estatales y otras personas y entidades que actúan siguiendo sus instrucciones o bajo su dirección, control o influencia —en relación con los palestinos en Gaza—, vulnera sus obligaciones según la Convención sobre Genocidio”¹²³. Otra de las afirmaciones contenidas en la demanda hace alusión a que “[...] Israel, desde el 7 de octubre de 2023 en particular, no ha impedido el genocidio ni ha perseguido la incitación directa y pública al genocidio, de modo que ha participado y está participando en actos genocidas”¹²⁴, que van dirigidos contra el Pueblo Palestino en Gaza.

Para fundamentar su demanda, Sudáfrica se basa en el artículo 36, párrafo 1, del Estatuto de la Corte y en el artículo IX de la Convención sobre Genocidio, de la que tanto Sudáfrica como Israel son partes. Esta demanda contiene una solicitud de medidas provisionales, de conformidad con el Artículo 41 del Estatuto de la CIJ y los Artículos 73, 74 y 75 del Reglamento de la Corte¹²⁵. El demandante solicita a la Corte que adopte medidas provisionales para “proteger contra daños mayores, graves e irreparables cometidos contra los derechos del Pueblo Palestino en virtud de la Convención sobre el Genocidio”¹²⁶ y asegurar el cumplimiento por parte de Israel de sus obligaciones en virtud de la Convención mencionada. En dicha solicitud de medidas se instaba a

¹²² La traducción es propia. Ver: CIJ, *Application instituting proceedings and request for the indication of provisional measures*, 29 de diciembre de 2023, <https://www.icj-cij.org/case/192>

¹²³ *Ibidem*, párr.1.

¹²⁴ *Ibidem*, párr.110, d), g) and h).

¹²⁵ FERNÁNDEZ ARRIBAS, G., “The ICJ Order on provisional measures of January 2024 in South Africa v. Israel on Genocide Case: An expected but disappointing decision”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 12, 2024.

¹²⁶ *Ibid.*, párrs.112-119.

que Israel suspendiera con carácter inmediato las actividades militares que está lleva a cabo en y contra Gaza¹²⁷.

Parece obvio que, de no constituir la alegación del genocidio la vía posible para acudir a la Corte Internacional Justicia no sería este crimen el alegado principalmente¹²⁸. Con todo, para fundamentar el crimen de genocidio, Sudáfrica alega algunas cifras¹²⁹, como la matanza, por parte de Israel, de más de 21.110 palestinos, incluidos unos 7.729 niños, amén de 7.780 desaparecidos y 55.243 palestinos heridos. Igualmente, sostiene que Israel ha arrasado barrios enteros de Gaza, dañando o destruyendo más de 335.000 hogares palestinos. La demanda de Sudáfrica sostiene que los daños causados por la campaña militar de Israel contra Gaza, desde el 7 de octubre de 2023, constituyen actos genocidas, en consonancia con la opinión de expertos de la ONU del ámbito de los derechos humanos¹³⁰. Sin embargo, determinar la intención genocida en este caso es extraordinariamente difícil, ya que se requieren pruebas irrefutables de la intención de destruir al grupo Palestino en parte o en su totalidad. En este sentido, Sudáfrica afirma que las acciones de Israel contra los palestinos son de carácter genocida porque tienen como objetivo provocar la destrucción de una parte sustancial del grupo nacional, racial y étnico palestino, específicamente los palestinos que viven en la Franja de Gaza¹³¹. De este modo, se estaría intentado destruir a dichos palestinos en Gaza, causándoles graves daños físicos y mentales e infligiéndoles condiciones de vida calculadas para provocar su destrucción física. Como prueba de intención genocida, Sudáfrica señala tanto las repetidas declaraciones hechas por representantes del Estado israelí,

¹²⁷ Corte Internacional de Justicia, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the indication of provisional measures. Conclusion of the public hearings held on Thursday 11 and Friday 12 January 2024.

¹²⁸ HACHEM, A. y HATHAWAY, O., “The Promise and Risk of South Africa’s Case Against Israel”, 4 de enero de 2024, en <https://www.justsecurity.org/91000/the-promise-and-risk-of-south-africas-case-against-israel/>

¹²⁹ Corte Internacional de Justicia, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Application Instituting Proceedings, párr. 41.

¹³⁰ UN OHCHR, Gaza: “UN experts call on international community to prevent genocide against the Palestinian people”, 16 de noviembre de 2023, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/gaza-un-experts-call-international-community-preventgenocide-against>

¹³¹ *Ibidem*.

incluidos el primer ministro y el Presidente, como la propia conducción de las operaciones militares de Israel en Gaza¹³².

A pesar de estas pruebas aportadas en la acción de Sudáfrica ante la CIJ, la Corte Penal Internacional es consciente de las dificultades que ha tenido en el pasado para demostrar la intención genocida¹³³. De este modo, y siendo cauta, la acción de la Corte Penal Internacional en dichos Territorios Palestinos Ocupados se centra en los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, cometidos principalmente por Israel, por constituir dichos crímenes de clara aplicación, a diferencia del genocidio, respecto del que pudieran existir dudas.

De este modo, centrada la CPI en los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, el Fiscal recuerda que la Corte también tiene jurisdicción sobre los crímenes cometidos por nacionales de Estados Parte y por nacionales de Estados no Partes en el territorio de un Estado Parte. No obstante, también es consciente la Fiscalía de que ha de seguir evaluando el principio de complementariedad, sin perder de vista que los procesos judiciales nacionales han de ser independientes e imparciales, para que la CPI no actúe. |

Conforme a la petición de la Fiscalía, el 21 de noviembre de 2024¹³⁴, la Sala de Cuestiones Preliminares I de la Corte Penal Internacional, emitió por unanimidad dos decisiones rechazando las impugnaciones presentadas por el

¹³² Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Application Instituting Proceedings, párr.4.

¹³³ Sobre las dificultades de probar el elemento de la intencionalidad en el crimen de genocidio ante la Corte Penal Internacional, ver: GIL, A., “El tipo subjetivo del delito de genocidio: especial atención a la figura del dolo eventual”, en OLÁSOLO, H. y DE PRADA, P. E., *La evolución de la definición y la aplicación del delito de genocidio. La Contribución Iberoamericana y el Legado del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia*, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 453-495; KNOOPS, G.J.A., Mens Rea at the International Criminal Court, *International Criminal Law Series*, Vol. 10, 2017, pp. 255. Sobre las dificultades de retener el cargo de genocidio en el caso Al Bashir, ver: <https://www.bbc.com/news/51489802>

¹³⁴ DEL ÁLAMO MARCHENA, E., “Documentación I. International Criminal Court - Palestine - Israel Warrants of arrest for B. Netanyahu and Y. Gallant”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 13, 2025.

Estado de Israel interpuestas en virtud de los artículos 18¹³⁵ y 19¹³⁶ del Estatuto de Roma. Y también emitió órdenes de detención contra Benjamin Netanyahu y Yoav Gallant, por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en la situación palestina cometidos desde al menos el 8 de octubre de 2023 hasta al menos el 20 de mayo de 2024. Por otro lado, emitió una orden de detención contra Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri, Deif. Las órdenes de detención se calificaron como “secretas”, con el fin de proteger a los testigos y salvaguardar el desarrollo de las investigaciones.

Aunque dichas órdenes están bajo secreto de sumario, la CPI decidió proporcionar algo de información, a la luz del interés de las víctimas y de sus familias. En primer lugar, la Sala, haciendo uso de “la competencia de la competencia”, estimó que la presunta conducta del Sr. Netanyahu y el Sr. Gallant eran de competencia de la Corte. Igualmente, recordó que, ya con anterioridad, había decidido que la competencia de la Corte se extendía a Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Oriental. Sentadas las bases de su competencia material, temporal, personal y territorial, procedió a desgranar una serie de argumentos en torno a los presuntos crímenes cometidos.

B. Las decisiones de la CPI en torno a los crímenes imputables y el Derecho aplicable

En cuanto a los crímenes, la Sala de Cuestiones Preliminares I¹³⁷ halló motivos razonables para creer que el Sr. Netanyahu, Primer Ministro de Israel en el momento de los presuntos hechos, y el Sr. Gallant, Ministro de Defensa de Israel en el momento de los mismos, son cada uno penalmente responsables de los siguientes crímenes como coautores: el crimen de guerra de causar inanición como método de guerra; y los crímenes de lesa humanidad de asesinato, persecución y otros actos inhumanos. La Sala también halló motivos

¹³⁵ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-375.

¹³⁶ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-374.

¹³⁷ Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant, Press Release 21 November 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges>

razonables para creer que el Sr. Netanyahu y el Sr. Gallant son penalmente responsables, cada uno como superiores civiles, del crimen de guerra de dirigir intencionalmente ataques contra la población civil. Esta posición es asumida también por la UN Human Rights Office in the Occupied Palestinian Territory, cuando afirma que: “The targeting of civilians and civilian infrastructure across Gaza and any measures constituting forcible transfer of the civilian population or collective punishment are violations of international law and are war crimes”¹³⁸.

La Sala halló motivos razonables para creer que, durante el período en cuestión, se aplicó el Derecho Internacional Humanitario relativo al conflicto armado internacional existente entre Israel y Palestina. Para la Sala, la razón estribaba en que se trata de dos Altas Partes Contratantes de los Convenios de Ginebra de 1949, y al hecho de que Israel ocupa parte de Palestina. También concluyó la aplicación del Derecho relativo a los conflictos armados no internacionales a los combates entre Israel y Hamás. De este modo, se confirma nuestras teorías, sustentadas en los subapartados 1 y 2 de este trabajo, respecto de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a la situación de los Territorios Ocupados Palestinos.

Concretando aún más la normativa específica referida al DIH que se aplicaba a esta situación, la Sala concluyó que la presunta conducta del Sr. Netanyahu y el Sr. Gallant se refería a las actividades de los órganos gubernamentales israelíes y de las Fuerzas Armadas contra la población civil en Palestina, más específicamente contra la población civil en Gaza. Por lo tanto, se refería a la relación entre dos partes en un conflicto armado internacional, así como a la relación entre una potencia ocupante y la población en un territorio ocupado. Por estas razones, en lo que respecta a los crímenes de guerra, la Sala consideró apropiado emitir las órdenes de arresto de conformidad con el Derecho de los conflictos armados internacionales. La Sala también concluyó que los presuntos crímenes de lesa humanidad formaban parte de un ataque

¹³⁸ Statement by the UN Human Rights Office in the Occupied Palestinian Territory on the developments in Gaza 21 March 2025, <https://www.un.org/unispal/document/statement-by-the-un-human-rights-office-in-the-occupied-palestinian-territory-on-the-developments-in-gaza-21-march-2025/>

generalizado y sistemático contra la población civil de Gaza, por lo que cumplían el umbral específico¹³⁹ requerido para dicha categoría de crímenes.

La Sala consideró, igualmente, que existen motivos razonables para creer que ambos individuos privaron intencional y conscientemente a la población civil de Gaza de objetos indispensables para su supervivencia, incluidos alimentos, agua, medicamentos y suministros médicos, así como combustible y electricidad, desde al menos el 8 de octubre de 2023 hasta el 20 de mayo de 2024. Esta conclusión se basa en el papel del Sr. Netanyahu y el Sr. Gallant al obstaculizar la ayuda humanitaria en violación del Derecho Internacional Humanitario y en su incapacidad para facilitar el socorro por todos los medios a su disposición¹⁴⁰. La Sala concluyó que su conducta provocó la interrupción de la capacidad de las organizaciones humanitarias para proporcionar alimentos y otros bienes esenciales a la población necesitada en Gaza. Las restricciones mencionadas, junto con el corte de electricidad y la reducción del suministro de combustible, también tuvieron un grave impacto en la disponibilidad de agua en Gaza y en la capacidad de los hospitales para brindar atención médica.

Además, la Sala halló motivos razonables para creer que no se pudo identificar ninguna necesidad militar clara ni ninguna otra justificación, en virtud del Derecho Internacional Humanitario, para las restricciones impuestas al acceso de las operaciones de ayuda humanitaria. A pesar de las advertencias y los llamamientos realizados, entre otros, por el Consejo de Seguridad de la ONU, el Secretario General de la ONU, los Estados y organizaciones

¹³⁹ El Estatuto de Roma, en relación con los crímenes contra la humanidad, configura los crímenes contra la humanidad con un umbral específico con dos requisitos alternativos, y no cumulativos, de tal manera que un acto será crimen contra la humanidad susceptible de ser conocido por la CPI “cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. ROBINSON, D., “Defining “crimes against humanity”, *A.J.I.L.*, Vol. 93, nº 1, 1999, pp. 49-50; DINSTEIN, Y., “Crimes against humanity”, en MAKARCZYK, J. (ed.), *Theory of International Law at the threshold of the 21st century. Essays in honour of K. Skubiszewski*, Kluwer Law International, La Haya-Boston-Londres, 1996, pp. 896-901.

¹⁴⁰ La Sala también señaló que las decisiones de permitir o aumentar la asistencia humanitaria a Gaza solían ser condicionales. No se adoptaron para cumplir con las obligaciones de Israel en virtud del Derecho Internacional Humanitario ni para garantizar que la población civil de Gaza recibiera el suministro adecuado de los bienes que necesitaba. De hecho, respondieron a la presión de la comunidad internacional o a las solicitudes de los Estados Unidos de América. En cualquier caso, el aumento de la asistencia humanitaria no fue suficiente para mejorar el acceso de la población a los bienes esenciales.

gubernamentales y de la sociedad civil sobre la situación humanitaria en Gaza, solo se autorizó una asistencia humanitaria mínima. En este sentido, la Sala consideró el prolongado período de privación y la declaración del Sr. Netanyahu que vinculaba la interrupción de los bienes esenciales y la ayuda humanitaria con los fines de la guerra. Por consiguiente, la Sala encontró motivos razonables para creer que el Sr. Netanyahu y el Sr. Gallant tienen responsabilidad penal por el crimen de guerra de causar inanición a la población civil como método de guerra.

La Sala determinó que existen motivos razonables para creer que la falta de alimentos, agua, electricidad, combustible y suministros médicos específicos creó condiciones de vida que provocaron la destrucción de parte de la población civil de Gaza, lo que resultó en la muerte de civiles, incluidos niños, por desnutrición y deshidratación. Con base en el material presentado por la Fiscalía, correspondiente al período hasta el 20 de mayo de 2024, la Sala no pudo determinar que se cumplieran todos los elementos del crimen de lesa humanidad de exterminio. Sin embargo, la Sala sí determinó que existen motivos razonables para creer que se cometió el crimen de lesa humanidad de asesinato en relación con estas víctimas.

Además, al limitar o impedir intencionalmente la entrada de suministros médicos y medicamentos a Gaza, en particular anestésicos y máquinas de anestesia, ambos individuos también son responsables de infligir un gran sufrimiento mediante actos inhumanos a personas que necesitaban tratamiento. Los médicos fueron obligados a operar a personas heridas y realizar amputaciones, incluso en niños, sin anestesia, o a utilizar medios inadecuados e inseguros para sedar a los pacientes, causándoles dolor y sufrimiento extremos. Esto constituye un crimen de lesa humanidad, que encajaría en la calificación de otros actos inhumanos.

La Sala también encontró motivos razonables para creer que la conducta antes mencionada privó a una parte significativa de la población civil de Gaza de sus derechos fundamentales, incluidos el derecho a la vida y a la salud, y que la población fue objeto de persecución por motivos políticos o nacionales. Por lo tanto, concluyó que se cometió el crimen de lesa humanidad de persecución.

Finalmente, la Sala evaluó que existen motivos razonables para creer que el Sr. Netanyahu y el Sr. Gallant tienen responsabilidad penal como superiores civiles por el crimen de guerra de dirigir intencionalmente ataques contra

la población civil de Gaza. En este sentido, la Sala concluyó que el material proporcionado por la Fiscalía solo le permitió formular conclusiones sobre dos incidentes que calificaron como ataques intencionales contra civiles. Existen motivos razonables para creer que el Sr. Netanyahu y el Sr. Gallant, a pesar de contar con medidas para prevenir o reprimir la comisión de delitos o garantizar la presentación del asunto ante las autoridades competentes, no lo hicieron.

En definitiva, en una decisión, que permanece en secreto de sumario, la Sala de Cuestiones Preliminares I, autorizó la emisión de las órdenes de arresto de Netanyahu, Gallant y Deif, solicitadas por la Fiscalía. Para autorizar dicha emisión, la Sala atendió los argumentos de 60 *amicus curiae*, procedentes de académicos, países (como los EEUU, Brasil, Chile, México y Colombia entre otros), y organizaciones de la sociedad civil¹⁴¹.

C. Las impugnaciones de Israel

Sin embargo, sí se hicieron públicos, en dicha decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares I, los argumentos relativos al rechazo de las impugnaciones realizadas por Israel. Así, como ya hemos mencionado, dicha Sala, en noviembre de 2024, publicó dos decisiones que rechazaban las impugnaciones legales de Israel a las órdenes de detención de Netanyahu, Gallant y Mohammed Deif: una basada en el artículo 18 del Estatuto de Roma¹⁴² y otra en el artículo 19 del mismo instrumento¹⁴³. Hemos de recordar que dichas disposiciones hacen referencia al principio de complementariedad y que ya habían sido alegadas anteriormente sin éxito por Israel. De este modo, el artículo 18 regula las decisiones preliminares relativas a la admisibilidad y el

¹⁴¹ Dichos documentos han sido recopilados por Tyler McBrien en https://journaliststudio.google.com/pinpoint/search?collection=b93a32548bc9b096&utm_source=collection_share_link&docid=6880b8afac053166_b93a32548bc9b096&page=1. Dichas intervenciones fueron contestadas por la Fiscalía en un documento: Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Public with Confidential Annexes A to D Prosecution's consolidated response to observations by interveners pursuant to article 68(3) of the Rome Statute and rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence, 23 agosto 2024, ICC-01/18.

¹⁴² Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1), 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18.

¹⁴³ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19 (2) of the Rome Statute, 21 de noviembre de 2024, Icc-01/18.

procedimiento a seguir en estos casos. Conforme al art. 19, se establece el procedimiento referente a la impugnación de la competencia de la Corte o de la admisibilidad de la causa.

De acuerdo con estas disposiciones, se establece un mecanismo procesal para hacer efectiva la complementariedad y se dota a ésta de un significado completo, que nos permite concluir que la jurisdicción nacional tiene en un principio prioridad, a menos que se dé la circunstancia de que la jurisdicción nacional competente no tenga voluntad o capacidad para llevar adelante la investigación o el enjuiciamiento, convirtiéndose por tanto el principio de complementariedad en una cláusula de salvaguardia de la soberanía estatal.

Pero la complementariedad no ha de ser contemplada tan sólo como una salvaguardia de la soberanía de los Estados. En este sentido, GUTIERREZ ESPADA¹⁴⁴ ha señalado que su función no es sólo combatir la impunidad de los autores de ciertos crímenes cuando éstos quieren beneficiarse de un sistema de justicia nacional corrupto o inexistente, sino que, además la Corte tiene como misión responder a la Comunidad Internacional frente a crímenes que le afectan en su totalidad, por lo que el papel que juega el principio de complementariedad en el Estatuto puede llegar a “pervertir la filosofía” de la CPI, calificándola como “Principio de complementariedad-subordinación”. En todo caso, la complementariedad se enmarca en una relación de tensión entre la jurisdicción nacional, pleno reflejo de la soberanía del Estado, y la propia Comunidad Internacional, lo que convierte a este principio en uno de los ejes centrales del Estatuto. La aplicación de este principio a la situación de Israel se convierte en un tema crucial, a la hora de evitar la perversión del sistema establecido en el propio Estatuto de Roma. Es necesario determinar claramente que Israel no va a ejercer su jurisdicción sobre los crímenes cometidos en Territorios Ocupados Palestinos con el fin de que la CPI pueda enjuiciarlos sin obstáculos procesales.

De este modo, Israel, consciente de las posibles objeciones a la adecuada aplicación del principio de complementariedad a la situación examinada por la CPI, procedió a realizar una serie de impugnaciones ante la Corte. A continuación, vamos a examinar ambas impugnaciones y la resolución de la

¹⁴⁴ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Valoración crítica de las críticas y temores suscitados por el Tribunal Penal Internacional (TPI) (Roma, 1998)”, en *Hacia una justicia internacional*, Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio De Justicia, Madrid, 2000, p.572.

Sala de Cuestiones Preliminares I, porque aluden a cuestiones que, lejos de ser cuestiones meramente procesales, resultan de gran relevancia para el contenido sustantivo del enjuiciamiento de esta situación por la CPI.

En la primera recusación, presentada el 20 de septiembre, Israel solicitó a la Sala de Cuestiones Preliminares que ordenara a la Fiscalía, “de conformidad con el artículo 18(1) del Estatuto de la Corte Penal Internacional¹⁴⁵, que notificara a Israel sobre cualquier investigación que esté llevando a cabo o que pretenda llevar a cabo sobre los sucesos ocurridos en Gaza y sus alrededores a partir del 7 de octubre de 2023”¹⁴⁶.

Hemos de resaltar que Israel reconoció que la Fiscalía le proporcionó una notificación del Art. 18 el 9 de marzo de 2021, después de que Fatou Bensouda abriera formalmente la investigación sobre Palestina. Sin embargo, argumentó: que la notificación original no era suficientemente específica¹⁴⁷. Así, de acuerdo con la Sala de Apelaciones de la CPI en la situación de Filipinas, dicha notificación ha de ser suficientemente específica como para permitir a un Estado proveer información en relación con las investigaciones domésticas y enjuiciamientos conforme al art. 18.1 ER y demostrar el grado de reflejo

¹⁴⁵ El espíritu que inspira este artículo 18 del Estatuto es lograr que el arreglo entre el Estado interesado y la Corte, respecto del conocimiento de un asunto, se consiguiera en un estadio temprano, antes incluso de la fase post-investigatoria. Los propósitos del artículo 18 son, pues, los siguientes: conceder el derecho a los Estados a actuar primero; permitir a los Estados ejercer su jurisdicción en un estadio temprano antes de que el Fiscal se vea implicado en investigaciones; asegurar que el Fiscal, en el ejercicio de sus poderes discrecionales, sea responsable ante alguna instancia superior, la Sala de Cuestiones Preliminares, compuesta por jueces independientes de diferentes naciones y sistemas jurídicos; y, finalmente, permitir que el Fiscal se vea liberado de acusaciones infundadas y manipulaciones políticas por parte de los Estados poderosos, al emitirse esta decisión preliminar en una fase precoz. NTANDA NSEREKO, D., “Article 18. Preliminary rulings regarding admissibility”, en TRIFFTERER, O. (ed.), *Comment on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers’ Notes, Article by Article*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 397.

¹⁴⁶ Corte Penal Internacional, Situation in Palestine, Public Redacted Version of “Israel’s challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute” With Confidential Prosecution and the State of Israel only Annex A”, 23 de septiembre de 2024, ICC-01/18, parr.1.

¹⁴⁷ Corte Penal Internacional, Situation in Palestine, Public Redacted Version of “Israel’s challenge. ICC, Situation in Palestine, Public Redacted Version of “Israel’s challenge, *op. cit.*, párr. 9.

en el nivel nacional del alcance del enjuiciamiento que pretende la Fiscalía¹⁴⁸. Pero incluso si dicha notificación hubiera sido suficientemente específica, se hubiera necesitado una nueva notificación del art. 18 a la luz de la investigación de la Fiscalía posterior al 7 de octubre. Con respecto al segundo argumento, Israel alegó que la Fiscalía debía proporcionarle una notificación nueva o revisada del artículo 18.1 cuando cambiaron los parámetros definitorios de su investigación, como ocurrió después del 7 de octubre de 2023¹⁴⁹.

A juicio del país que impugnaba, el alcance del cambio posterior al 7 de octubre de 2023 se reflejaba en dos nuevas remisiones presentadas por siete Estados que habían invocado la jurisdicción de la corte por primera vez con respecto a nuevos crímenes, nuevas circunstancias y nuevos posibles perpetradores: una nueva “situación de crisis”. En este sentido, Israel constata que algunos de los nuevos crímenes están en conexión con el hecho de causar inanición a la población civil, lo que no estaba contemplado en la notificación realizada en 2021¹⁵⁰. Ya sea que haya surgido una nueva situación o que hayan cambiado los parámetros definitorios de la investigación de la Fiscalía dentro de la situación existente, el resultado es el mismo: se debía dar una nueva notificación del artículo 18.1 a Israel para permitirle ejercer sus derechos procesales bajo el artículo 18.2, de manera que informase a la CPI de que estaba investigando estos actos.

Si la Sala de Cuestiones Preliminares hubiera estado de acuerdo con cualquiera de las dos alegaciones, la Fiscalía habría tenido que emitir una nueva notificación en virtud del artículo 18. Israel habría tenido entonces 30 días para informar a la Fiscalía que estaba llevando a cabo sus propias investigaciones sobre Netanyahu y Gallant. De haberlo hecho, la Fiscalía habría tenido que suspender su investigación hasta que pudiera convencer a la Sala de que los

¹⁴⁸ Corte Penal Internacional, Situation in the Republic of the Philippines, Public document Judgment on the appeal of the Republic of the Philippines against Pre-Trial Chamber I's "Authorisation pursuant to article 18(2) of the Statute to resume the investigation", 18 de julio de 2023, ICC-01/21 OA, párr. 107.

¹⁴⁹ Corte Penal Internacional, Situation in Palestine, Public Redacted Version of "Israel's challenge...", *op. cit.*, párr. 2.

¹⁵⁰ SHANY, Y. y COHEN, A., "The Prosecutor's Circumvention of Article 18 Complementarity? A Flaw in the ICC's Palestine Investigation", *Just Security*, 1 de junio de 2024, p. 6, <https://www.justsecurity.org/96296/icc-article-18-complementarity/>

esfuerzos de Israel no eran suficientes para satisfacer la complementariedad. Ese proceso habría retrasado meses la emisión de las órdenes de detención.

Sin embargo, la Sala de Cuestiones Preliminares rechazó por unanimidad la impugnación de Israel. Comenzó rechazando la alegación de que la notificación de 2021 en virtud del artículo 18 era inadecuada¹⁵¹. A su juicio, estimó que la Fiscalía cumplió con sus obligaciones legales al proporcionar la notificación a Israel y a otros Estados. Como explicó la Sala de Apelaciones en una sentencia anterior, una notificación en virtud del artículo 18.1 del Estatuto “deberá contener información pertinente a los efectos del artículo 18, párrafo 2, del Estatuto”¹⁵². Dicha información se compone básicamente de: los parámetros generales de la situación y suficiente detalle respecto a los grupos o categorías de personas en relación con la delincuencia pertinente, incluidos los patrones y formas de delincuencia.

En este caso concreto, la Sala de Cuestiones Preliminares destacó específicamente que la notificación incluía los tipos de presuntos delitos, los posibles presuntos autores, el punto de partida del período pertinente, así como una referencia a información adicional relevante, incluido el resumen de las conclusiones de la investigación preliminar de la Fiscalía. Por lo tanto, y a su juicio, la notificación fue suficientemente específica.

Yendo más allá, la Sala de Cuestiones Preliminares señaló que, en 2021, Israel no solicitó a la Fiscalía que aplazara su investigación sobre Palestina dentro del plazo de 30 días previsto en el artículo 18.2, y no lo solicitó a pesar de que la Fiscalía envió a Israel una carta antes del vencimiento del plazo de 30 días preguntándole específicamente si deseaba invocar el artículo 18¹⁵³. Coincidimos, por tanto con HELLER, cuando afirma que “The one-month period for Israel or another State to ask for deferral of the investigation based

¹⁵¹ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-375, párr. 11.

¹⁵² Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, *Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I*, Judgment on the appeal of the Bolivarian Republic of Venezuela against Pre-Trial Chamber I's “Decision authorising the resumption of the investigation pursuant to article 18(2) of the Statute”, 1 de marzo de 2024, N°ICC-02/18-89, párrs. 110 y 114.

¹⁵³ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-375, párr. 11.

on complementarity has thus long passed”¹⁵⁴. En definitiva, la notificación del Fiscal tiene por objeto brindar a los Estados pertinentes, en este caso Israel, la posibilidad de afirmar que ya están investigando o han investigado los mismos hechos y formas de criminalidad que el Fiscal está investigando, o de abrir una investigación de ese tipo dentro del período designado de un mes¹⁵⁵. En la situación relativa a Israel, la Fiscalía cumplió con su deber y le otorgó dicho plazo sin que obtuviera respuesta.

Igualmente, dicha Sala señaló que, si bien Israel envió a la Fiscalía una carta el 1 de mayo de 2024 solicitando formalmente el aplazamiento de la investigación sobre Palestina, dicha carta llegó tres años después de que expirara el plazo de 30 días¹⁵⁶. Por lo tanto, la solicitud de Israel era inválida, si tenemos en cuenta que el fin del art. 18.2 ER no es sino permitir que se presenten objeciones de admisibilidad relacionadas con la complementariedad en la etapa inicial de la investigación y no en un momento en que esta haya avanzado sustancialmente. De este modo, según la Sala, cuando a un Estado se le da la oportunidad de hacer valer su derecho a ejercer su jurisdicción, pero éste declina o descuida hacerlo, o no puede hacerlo, la investigación puede continuar¹⁵⁷.

Finalmente, la Sala de Cuestiones Preliminares rechazó el argumento de Israel de que la investigación posterior al 7 de octubre constituía una “nueva situación” que requería que la Fiscalía presentara a Israel una nueva notificación en virtud del artículo 18. En opinión de la Sala, la investigación actual no difería sustancialmente de la iniciada por la Fiscal Bensouda en 2021 como para requerir una nueva notificación¹⁵⁸. De hecho, la notificación realizada en su momento se refería a presuntos crímenes cometidos en el contexto de un conflicto armado internacional, la presunta conducta de Israel en el contexto de una ocupación y la de ambas partes en el seno de un conflicto armado no internacional entre Hamás e Israel.

¹⁵⁴ HELLER, K.J., “An Overview of the Principle of Complementarity”, *Opinio Iuris*, 24 de mayo de 2024, <https://opiniojuris.org/2024/05/24/an-overview-of-the-principle-of-complementarity/>

¹⁵⁵ SHANY, Y. y COHEN, A., “The Prosecutor’s Circumvention...”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁶ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel’s request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-375, párr. 12.

¹⁵⁷ *Ibidem*, párr. 14.

¹⁵⁸ *Ibidem*, párr. 15.

Además, si nos fijamos en las solicitudes de la Fiscalía respecto de las órdenes de detención de Netanyahu, Gallant y Deif, la Fiscalía alega conductas en el seno del mismo tipo de conflictos armados, en los mismos territorios y con las mismas presuntas partes en dichos conflictos. Por lo tanto, en opinión de la Sala, no se ha producido ningún cambio sustancial en los parámetros de la investigación sobre la situación. En todo caso, conviene recordar que, cuando se invoca el art.18 ER, la complementariedad posee diferentes perfiles a cuando se invoca el art.19 ER. Conforme al art. 19, la CPI ha introducido el test “misma persona/sustancialmente misma conducta”¹⁵⁹, por lo que se precisa un cierto grado de similitud entre la investigación doméstica y la internacional. Sin embargo, en cuanto a la aplicación del art.18 ER, dichos criterios tienden a ser más flexibles, por lo que en esta situación la notificación se había llevado a cabo de modo correcto.

Para llegar a esa conclusión, la Sala de Cuestiones Preliminares se inspiró en una decisión de la Sala de Apelaciones en el caso de Afganistán¹⁶⁰, destacando que la posición de Israel implicaría, en la práctica, que la investigación de la Fiscalía, en cada situación, se limitaría a los incidentes y delitos abordados durante el examen preliminar y descritos en la notificación del artículo 18. Dicha limitación no es correcta, a la luz de su jurisprudencia anterior. La Sala de Cuestiones Preliminares concluyó su análisis señalando que Israel aún tenía derecho a impugnar la admisibilidad de las causas contra Netanyahu y Gallant mediante las vías procesales pertinentes. Así, el artículo 19(2)(b) del Estatuto permite a un Estado con jurisdicción sobre una causa impugnar la admisibilidad de dicha causa, porque está investigando o enjuiciando, o ha investigado o enjuiciado la propia causa¹⁶¹.

Haciendo uso de la posibilidad sugerida, y dos días después de presentar su impugnación en virtud del artículo 18, Israel solicitó a la Sala de Cuestiones Preliminares, de conformidad con el artículo 19, que desestimara las

¹⁵⁹ SHANY, Y. y COHEN, A., “The Prosecutor’s Circumvention...”, *op. cit.*, p. 3.

¹⁶⁰ Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, Judgment on the Prosecutor’s appeal against the decision of Pre-Trial Chamber II entitled “Decision pursuant to article 18(2) of the Statute authorising the Prosecution to resume investigation”*, 5 de marzo de 2020, ICC-02/17-138.

¹⁶¹ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, *Situation in the State of Palestine, Decision on Israel’s request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice*, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-375, párr. 16.

solicitudes de órdenes de arresto contra Netanyahu y Gallant, alegando que la Corte carecía de jurisdicción sobre los crímenes cometidos en Palestina por ciudadanos israelíes. En este sentido, no podemos olvidar que para atenerse a los requerimientos de la complementariedad del art.19 ER, la investigación ya debería centrarse en sospechosos y crímenes específicos y determinados.

El argumento de Israel se basaba en tres pilares interrelacionados¹⁶². El primero era atinente a la falta de estatalidad de Palestina, de modo que la CPI no puede ejercer jurisdicción territorial sobre crímenes cometidos en territorio palestino; el segundo se refería a que cualquier ejercicio de jurisdicción de la Corte sobre crímenes cometidos en territorio palestino debía fundamentarse en las disposiciones jurisdiccionales de los Acuerdos de Oslo; y el tercero aludía a que, en virtud de los Acuerdos de Oslo, las autoridades palestinas no tenían jurisdicción sobre los nacionales israelíes en relación con los crímenes presuntamente cometidos en el territorio identificado en las solicitudes de órdenes de detención.

En efecto, Israel alegaba que la llamada “situación de Palestina” ante la CPI no es posible, puesto que el territorio en cuestión es indeterminado, dado la discutible soberanía de Palestina como Estado¹⁶³. La ausencia de territorio palestino soberano implica que no existe un territorio de un Estado (en el sentido del Artículo 12(2)(a)ER), sobre el cual la CPI pueda ejercer su jurisdicción. De adoptar la postura contraria, en opinión de Israel, debería existir un pronunciamiento judicial sobre la soberanía sobre el territorio en cuestión (con reivindicaciones en disputa). Si la Corte procediera, por tanto, a delimitar dicho territorio, estaría actuando en contra de los acuerdos vinculantes entre israelíes y palestinos, adoptando decisiones que no son propias de un tribunal penal internacional.

Respecto de la estatalidad de Palestina, conviene recordar que, tal y como asegura SCHABAS, en su *Amicus Curiae* ante la CPI¹⁶⁴, el 18 de abril de 2024, doce miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas votaron a favor de recomendar la admisión del Estado de Palestina como miembro de las Naciones Unidas. De los que votaron a favor, ocho son Estados Parte

¹⁶² HELLER, K.J., “An overview...”, *op. cit.*

¹⁶³ Corte Penal Internacional, Situation in Palestine, Public Redacted Version of “Israel’s challenge...”, *op. cit.*, párr.7 y 8.

¹⁶⁴ Solicitud del profesor William Schabas para presentar observaciones amicus curiae, ICC-01/18-186-SECRET, ExpAnx. ICC-01/18-257 30-07-2024 3/12 PT, N.º ICC-01/18 4/12.

del Estatuto de Roma y otros dos son signatarios. Dos Estados Parte, Suiza y el Reino Unido, se abstuvieron. Al explicar su postura, ni Suiza ni el Reino Unido indicaron que se habían abstenido porque albergaran dudas sobre el cumplimiento por parte del Estado de Palestina de las condiciones de membresía establecidas en la Carta de las Naciones Unidas¹⁶⁵. Actualmente, el único obstáculo para la membresía del Estado de Palestina en las Naciones Unidas es el veto del Consejo de Seguridad de Estados Unidos.

Igualmente, si atendemos al voto separado del Juez Gómez Robledo en la Opinión Consultiva ante la CIJ, “the State of Palestine ‘fully meets’ the conditions for membership in the United Nations according to the Charter”¹⁶⁶. Dicho Juez incluso citó la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI, de 5 de febrero de 2021, que confirmaba que Palestina no puede ser tratada de otra manera que como un Estado en virtud del Derecho Internacional¹⁶⁷.

En consecuencia, Israel opina que habremos de atenernos a los Acuerdos de Oslo, a la luz de la indeterminación de la soberanía de Palestina a la espera de negociaciones sobre su estatus definitivo. Dichos Acuerdos de Oslo son los que establecen las competencias jurisdiccionales sobre el territorio entre las Partes durante el período provisional. Conforme a dicho instrumento jurídico, las autoridades palestinas carecen de jurisdicción penal, ni de Derecho ni de hecho, sobre el Área C, Jerusalén y los ciudadanos israelíes. De este modo, las autoridades palestinas no pueden delegar válidamente dicha jurisdicción en la Corte Penal Internacional.

Esta alegación de Israel merece ser matizada. De hecho, los Acuerdos de Oslo en realidad respaldan la opinión contraria a la de Israel¹⁶⁸. Conforme a dichos Acuerdos, el Consejo Palestino puede legislar sobre la base de la jurisdicción territorial y funcional, “excepto para los israelíes”, como señaló la Sala de Cuestiones Preliminares en 2021¹⁶⁹. En otras palabras, Palestina puede

¹⁶⁵ S/PV.9609, pp. 6-7 (United Kingdom), pp. 7-8 (Switzerland).

¹⁶⁶ Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion, 19 de julio de 2024, Separate Opinion of Judge Gómez Robledo, párr. 9.

¹⁶⁷ *Ibidem*, párr. 11.

¹⁶⁸ Solicitud del profesor William Schabas para presentar observaciones amicus curiae, ICC-01/18-186-SECRET, ExpAnx. ICC-01/18-257 30-07-2024 3/12 PT, N.º ICC-01/18 4/12, p. 5.

¹⁶⁹ Corte Penal Internacional, Situation in Palestine (ICC-01/18), Decision on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine,

aplicar la justicia penal a los nacionales de todos los Estados, “excepto para los israelíes”. No obstante, hemos de tomar en consideración que Palestina es un territorio ocupado, tal y como ha reconocido la Corte Internacional de Justicia¹⁷⁰. Y, además, tal y como sostiene SCHABAS¹⁷¹, podemos considerar los Acuerdos de Oslo como una forma de delegación por parte de Palestina a Israel de la jurisdicción penal sobre los ciudadanos israelíes¹⁷². Si Palestina carecía del derecho a ejercer la jurisdicción penal sobre su territorio, entonces no se entiende la insistencia de Israel en incluir la excepción para los ciudadanos israelíes en los Acuerdos de Oslo.

Finalmente, la Sala de Cuestiones Preliminares desestimó unánimemente, por considerarla prematura, la impugnación de Israel en relación con el artículo 19 del Estatuto de Roma referente a la complementariedad. Como señaló, un Estado no puede invocar el artículo 19 para impugnar la competencia de la Corte hasta que se haya emitido una orden de detención o una citación para un sospechoso en particular¹⁷³. El texto del artículo 19.2.b) ER pone de manifiesto que los Estados solo pueden impugnar la competencia de la Corte en relación con un caso particular, es decir, después de que la Sala de Cuestiones Preliminares pertinente haya dictaminado que existen motivos razonables para creer que una persona ha cometido un delito de la competencia de la Corte y haya emitido una orden de arresto o una citación para garantizar su comparecencia ante la Corte.

En la aplicación, por parte de la CPI, del principio de complementariedad, hay varias consideraciones que merecen realizarse. En primer lugar, algunas voces se alzan repitiendo que no se le ha dado la oportunidad a Israel de avanzar en sus investigaciones y enjuiciar si es necesario. De este modo, llama

5 February 2021, párr. 125.

¹⁷⁰ Corte Penal Internacional, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

¹⁷¹ Solicitud del profesor William Schabas para presentar observaciones amicus curiae, ICC-01/18-186-SECRET, ExpAnx. ICC-01/18-257 30-07-2024 3/12 PT, N.º ICC-01/18 4/12, p. 6.

¹⁷² Corte Penal Internacional, Situation in Palestine (ICC-01/18), Opinion in Accordance with Article 103 of the Rules of Procedure and Evidence, 15 de marzo de 2020, párr. 26.

¹⁷³ Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-374, párr. 17.

la atención la posición de EEUU, representada por su exSecretario de Estado, Anthony Blinken:

The ICC was established by its state parties as a court of limited jurisdiction. Those limits are rooted in principles of complementarity, which do not appear to have been applied here amid the Prosecutor's rush to seek these arrest warrants rather than allowing the Israeli legal system a full and timely opportunity to proceed. In other situations, the Prosecutor deferred to national investigations and worked with states to allow them time to investigate. The Prosecutor did not afford the same opportunity to Israel, which has ongoing investigations into allegations against its personnel¹⁷⁴.

Lo cierto es que, si aplicamos el test “misma persona/misma conducta”, referido en el art. 19 ER, no llegamos a la misma conclusión que el exsecretario de Estado estadounidense. Nada hace presagiar el enjuiciamiento de Netanyahu y Gallant ante las autoridades judiciales israelíes, y mucho menos en relación con las conductas llevadas a cabo en relación con los Territorios Ocupados Palestinos. De hecho, Netanyahu tiene varias causas pendientes ante los tribunales israelíes en relación con corrupción¹⁷⁵, lo que no sería relevante a efectos de la aplicación del Principio de complementariedad ante la CPI.

En todo caso, las órdenes de arresto emitidas eran susceptibles de nuevas impugnaciones de jurisdicción y admisibilidad por parte de Israel. De hecho, ambas decisiones de la Sala de Cuestiones Preliminares fueron apeladas¹⁷⁶, pero la a decisión de la Sala de Apelaciones no tardó en llegar. El 24 de abril de 2025¹⁷⁷, la Sala determinó que se desestimaba por inadmisible la apelación

¹⁷⁴ HELLER, K.J., “An overview…”, *op. cit.*

¹⁷⁵ <https://www.haaretz.co.il/news/law/netanyahutrial/2020-05-24/ty-article/premium/0000017f-f4a7-d47e-a37f-fdbfa9040000>

¹⁷⁶ Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Decision on the Presiding Judge of the Appeals Chamber in the appeal of the State of Israel against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled “Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice”, 29 de noviembre de 2024, ICC-01/18-389; ICC, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Decision on the Presiding Judge of the Appeals Chamber in the appeal of the State of Israel against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled “Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute”, 29 de noviembre de 2024, ICC-01/18-390.

¹⁷⁷ Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Decision on the admissibility of the appeal of the State of Israel against Pre-Trial Chamber I's “Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice”, 24 de abril de 2025, ICC-01/18-423 24-04-2025 1/15 PT OA.

del Estado de Israel. Por un lado, se desestimaba por irrelevante la solicitud del Estado de Israel de que se diera efecto suspensivo a las órdenes de detención dictadas por la Sala de Cuestiones Preliminares I contra los dos nacionales israelíes y a “cualquier otro acto jurídico adoptado por la Corte con base en ellas”; por otro lado, se desestimaba por irrelevante la solicitud del Estado de Israel de obtener permiso para responder y rechazar *in limine* las alegaciones del Fiscal relativas al efecto suspensivo.

Es de destacar que existieron dos opiniones disidentes en la Sala de Apelaciones. Así, la jueza Ibáñez Carranza¹⁷⁸ señaló que, a su juicio, la apelación en cuestión era admisible en virtud de los artículos 18.4 y 82.1.a) del Estatuto, ya que se refiere a una decisión preliminar de admisibilidad. Además, señaló que el remedio apropiado habría sido revocar la decisión impugnada y devolver el asunto a la Sala de Cuestiones Preliminares para que emitiera una nueva decisión de conformidad con las normas aplicables del DIP, antes de abordar la solicitud de Israel en virtud del artículo 18.1 sobre el fondo. De este modo, y dado que la Sala de Cuestiones Preliminares no realizó el análisis antes mencionado, dicha jueza manifestó que no estaba en condiciones de hacer una evaluación de los motivos de apelación de Israel sobre el fondo.

En la misma línea, el juez Balungi Bossa¹⁷⁹ consideró, en su opinión disidente, que la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares, a raíz de la

¹⁷⁸ Entre otros argumentos, dicha jueza sostuvo que la Sala de Cuestiones Preliminares cometió un error de derecho en la medida en que evaluó la solicitud del Artículo 18(1) de Israel sobre el fondo sin: (i) establecer, en general, la base jurídica de la relación entre un Estado no parte del Estatuto y la Corte, a fin de determinar la legitimación activa de dicho Estado; y (ii) evaluar la posición de Israel frente a la regla de derecho internacional consuetudinario de *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Además, estimó que el error de la Sala de Cuestiones Preliminares afectó materialmente a la Decisión impugnada porque, si la Sala de Cuestiones Preliminares hubiera realizado el análisis anterior, habría tenido que emitir una decisión que tuviera plenamente en cuenta las ramificaciones jurídicas derivadas de la interacción entre la CPI y un Estado no parte del Estatuto, desde el punto de vista del DIP (ICC, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Decision on the admissibility of the appeal of the State of Israel against Pre-Trial Chamber I's “Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice”, 24 de abril de 2025, Dissenting Opinion of Judge Luz del Carmen Ibáñez Carranza, ICC-01/18-423-OPI 24-04-2025 1/18 PT).

¹⁷⁹ Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Decision on the admissibility of the appeal of the State of Israel against Pre-Trial Chamber I's “Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice”, 24 de abril de 2025, Dissenting Opinion of Judge Solomy Balungi Bossa, ICC-01/18-423-OPI2 24-04-2025 7/7 PT.

solicitud de Israel, de examinar la supuesta falta de notificación constituía una decisión preliminar sobre la cuestión de la admisibilidad de posibles casos por parte del Fiscal. En consecuencia, dicha cuestión caía directamente dentro del ámbito de aplicación del artículo 18(1) del Estatuto, lo que la hacía apelable en virtud de los artículos 18.4 y 82.1.a) del Estatuto. En su opinión, por tanto, dicha cuestión hubiera tenido que ser declarada admisible.

A pesar de estas opiniones disidentes, y en relación con la impugnación relativa al art. 19.2 ER, la Sala de Apelaciones¹⁸⁰ estimó que la apelación de Israel no era admisible (avalando la acción de la Sala de Cuestiones Preliminares I), y que no tenía efectos suspensivos en relación con las órdenes de detención

Por tanto, confirmada la licitud de las medidas adoptadas por la Sala de Cuestiones Preliminares I, y la autorización de la emisión de las órdenes de arresto de Netanyahu, Gallant y Deif, solicitadas por la Fiscalía, la cuestión de su efectividad se halla en una gran incertidumbre. En efecto, aun estando autorizadas dichas órdenes de detención, nada hace presagiar su efectividad, pese a que 125 Estados Parte en el Estatuto de Roma de la CPI tienen la obligación de entrega de dichas personas ante la CPI. La falta de cooperación con la CPI de Mongolia, Estado Parte, en relación con la entrega de Putin ante la misma no hace sino confirmar nuestros peores presagios...

IV. CONCLUSIONES

La intervención de la Corte Penal Internacional (CPI) en Palestina representa un hito jurídico que puede marcar el inicio de una aplicación más efectiva y coherente del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en los Territorios Palestinos Ocupados. Así, el ejercicio de la jurisdicción de la CPI sobre los Territorios Palestinos Ocupados no hace sino reforzar la exigibilidad de normas internacionales en un contexto de ocupación prolongada, y puede contribuir a cerrar la brecha entre la norma y su aplicación efectiva.

Esta brecha ha sido muy evidente, si tenemos en cuenta que la situación en los Territorios Palestinos Ocupados ha sido objeto de múltiples resoluciones, informes y opiniones consultivas que denuncian violaciones sistemáticas del

¹⁸⁰ Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Judgment on the appeal of the State of Israel against Pre-Trial Chamber I's "Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute", 24 de abril de 2025, ICC-01/18 OA2.

DIH y del DIDH. Sin embargo, la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas ha perpetuado la impunidad. La intervención de la CPI ofrece una oportunidad única para transformar el marco normativo en acción judicial concreta. La CPI, al investigar crímenes de guerra y de lesa humanidad convierte el incumplimiento grave y sistemático del DIH y DIDH en una cuestión de responsabilidad penal individual, al tiempo que reafirma la vigencia de las normas internacionales mencionadas en contextos de ocupación y conflictos prolongados.

Sin embargo, éste no ha sido un camino de rosas. De hecho, el proceso de acercamiento de Palestina a la Corte Penal Internacional ha sido tortuoso, pero ahora podemos afirmar que la emisión de las órdenes de arresto por parte de dicho tribunal contra el primer ministro israelí Benjamín Netanyahu y su exministro de Defensa Yoav Gallant, así como contra el líder de Hamas (Deif) marca un punto de inflexión en la evolución del Derecho Internacional Público y, en particular, en la consolidación del principio de responsabilidad penal individual por crímenes internacionales. Estando el caso de Deif en secreto de sumario y presumiendo su posible fallecimiento, nos quedan los casos de Netanyahu y Gallant. En este sentido, es un hecho que la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI, tras numerosas vicisitudes, ha encontrado motivos razonables para creer que ambos líderes son responsables internacionalmente. Ambos son penalmente responsables como coautores de crímenes de guerra —incluido el uso de la hambruna como método de guerra— y crímenes de lesa humanidad como el asesinato, la persecución y otros actos inhumanos, cometidos durante el conflicto en Gaza.

De este modo, la CPI continúa afianzando su camino hacia la justicia en Palestina, a pesar de las repetidas solicitudes de impugnación de Israel. Así, más recientemente, el 21 de mayo de 2025, la Sala de Cuestiones Preliminares I ha vuelto a desestimar la solicitud de Israel de que la CPI retirara o anulara las órdenes de detención contra Netanyahu y Gallant¹⁸¹. Una vez más Israel ha intentado frenar la acción de la Corte, sin éxito.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, la actuación de la CPI reafirma varios principios fundamentales. El primero, la universalidad de la justicia penal internacional, ya que Israel no es Estado Parte en el Estatuto

¹⁸¹ Corte Penal Internacional, *Situation in Palestine, Pre-Trial, Prosecution's response to Israel's "Request to Have Arrest Warrants Withdrawn or Vacated and Response to Prosecution Observations dated 5 May 2025"*, 21 de mayo de 2025, ICC-01/18.

de Roma, sino que la CPI actúa sobre la base del reconocimiento de Palestina como Estado Parte desde 2015. El segundo, la Corte Penal Internacional ha subrayado, en consonancia con la Corte Internacional de Justicia, que, en contextos de ocupación y conflicto armado, el DIH y el DIDH son plenamente aplicables. En tercer lugar, la imputación de responsabilidad penal internacional a Netanyahu y Gallant, no solo como autores directos sino también como superiores jerárquicos, refuerza el principio de responsabilidad del superior, consagrado en el artículo 28 del Estatuto de Roma. E igualmente, constata la inexistencia de inmunidad de un Jefe de Estado cuando responde por crímenes internacionales ante tribunales penales internacionales.

A pesar de estas luces, no podemos olvidar las sombras. Así, a pesar de la contundencia jurídica de las órdenes de detención emitidas por la Corte Penal Internacional, su ejecución sigue dependiendo de la cooperación de los Estados Parte. Esta decisión también pone a prueba la coherencia de la comunidad internacional. Mientras que 124 Estados están obligados a ejecutar las órdenes de arresto, se han producido ciertas reacciones por parte de Estados Parte y no Partes, que podrían contribuir a socavar la legitimidad de este Tribunal si no mantiene una postura firme y coherente.

Ante la visita de Netanyahu a Hungría en abril de 2025 y habida cuenta de que pesa una orden de detención por parte de la CPI y que Hungría es Estado Parte, dicho país anunció su intención de retirarse del Estatuto de Roma de la CPI¹⁸². La Presidencia de la Asamblea de los Estados Parte no tardó en reaccionar¹⁸³ afirmando que el compromiso global con la rendición de cuentas implica que la comunidad internacional apoye a la CPI sin reservas. Y recordando que un Estado Parte no quedará exento, por la denuncia del Estatuto de Roma, de las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma mientras fue Parte en él. Sin embargo, el Parlamento de Hungría ha procedido a aprobar

¹⁸² Amnesty International, “Hungary: Withdrawal from ICC does not absolve Hungary of its legal obligation to arrest fugitive Benjamin Netanyahu”, 3 de abril de 2025, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/04/hungary-withdrawal-from-icc-does-not-absolve-hungary-of-its-legal-obligation-to-arrest-fugitive-benjamin-netanyahu/>

¹⁸³ ICC news, “Presidency of the Assembly of States Parties responds to announcement of withdrawal from the Rome Statute by Hungary”, 3 de abril de 2025, <https://www.icc-cpi.int/news/presidency-assembly-states-parties-responds-announcement-withdrawal-rome-statute-hungary>

un proyecto de ley para proceder a la retirada de Hungría del Estatuto de Roma, con fecha de 20 de mayo de 2025¹⁸⁴.

En cuanto a Estados no Parte, recordemos que en febrero de 2025 Netanyahu ya visitó EEUU¹⁸⁵, reuniéndose incluso con legisladores estadounidenses con el fin de adoptar estrategias legales contra la CPI. Pero EEUU no se ha limitado a recibir al mandatario israelí, sino que ha dictado una orden ejecutiva imponiendo sanciones a la Corte Penal Internacional¹⁸⁶. Basándose en lo que el Presidente Trump considera un abuso de poder en relación con Netanyahu, califica cualquier acción de la CPI al respecto como de una amenaza a la seguridad nacional y a la política exterior estadounidense. De este modo, el gobierno estadounidense amenaza con imponer sanciones, también económicas, impidiendo la entrada a su país respecto de los funcionarios de la CPI que trabajen en investigaciones que amenacen la seguridad nacional de Estados Unidos y sus aliados, incluido Israel. Esta orden ejecutiva constituye una grave brecha en el orden internacional, sobre todo si tenemos en cuenta que en New York existe una sede de la ONU a la que suelen acudir funcionarios de la Corte en reuniones tales como la Asamblea de los Estados Parte. Esperemos que las amenazas no se hagan realidad.

Ante dicha orden ejecutiva, la Corte Penal Internacional no tardó en responder¹⁸⁷, condenando dichas acciones que quieren perjudicar su labor judicial independiente e imparcial. Así, aseguró que “El Tribunal apoya firmemente su personal y se compromete a seguir proporcionando justicia y esperanza a millones de víctimas inocentes de atrocidades en todo el mundo, en todas las situaciones que se le presenten”. Igualmente, hizo un llamamiento a todos los Estados Parte, la sociedad civil y otros Estados para que permanecieran unidos en favor de la justicia y los derechos humanos. La

¹⁸⁴ “Hungría: el Parlamento aprueba un proyecto de ley para abandonar la Corte Penal Internacional”, 21 de mayo de 2025, <https://www.france24.com/es/europa/20250520-hungr%C3%ADa-el-parlamento-aprueba-un-proyecto-de-ley-para-abandonar-la-corte-penal-internacional>

¹⁸⁵ “Netanyahu meets US lawmakers as Trump sanctions International Criminal Court”, 6 de febrero de 2025, <https://www.bbc.com/news/live/cvg4zwwez9et>

¹⁸⁶ The White House, Imposing Sanctions on the International Criminal Court, 6 de febrero de 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/>

¹⁸⁷ Noticias ONU, “La Corte Penal Internacional condena las sanciones impuestas por Estados Unidos”, 7 de febrero de 2025, <https://news.un.org/es/story/2025/02/1536351>

Corte Penal Internacional no se amedrenta ante las amenazas de los aliados de Israel. Su función es impartir justicia de manera objetiva e imparcial.

En conclusión, la actuación de la CPI respecto de los crímenes cometidos en Territorios Palestinos Ocupados representa un avance significativo en la lucha contra la impunidad y en el camino hacia la paz. No obstante, la acción de la Corte y sus dificultades también revela algunas carencias estructurales del sistema de justicia penal internacional, como es la cooperación internacional en la entrega de los responsables de los más graves crímenes internacionales. La Comunidad Internacional se enfrenta ahora al reto de respaldar con hechos el principio de que ningún Estado, ni siquiera Israel, está por encima del Derecho Internacional Público y ningún Jefe de Estado, ni siquiera Netanyahu, está por encima del Derecho Internacional Penal.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AMBOS, K., “¿“Una base competencial sólida”? La frágil competencia de la Corte Penal Internacional para crímenes en Palestina”, *Almacén de Derecho*, 22 de febrero de 2021, en <https://almacendedderecho.org/una-base-competencial-solida-la-fragil-competencia-de-la-corte-penal-internacional-para-crimenes-en-palestina>
- BLUM, Y., *The Colonization of the West Bank Territories by Israel: Hearing Before the Subcommittee on Immigration and Naturalization of the Senate Committee on the judiciary*, 95th. Congress 35, 1978.
- BOLLO AROCENA, M.D., “La declaración unilateral de aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional (artículo 12. 3 del ECPI) de la formulación estatutaria a su puesta en práctica (Costa de Marfil, Uganda, Palestina, Ucrania...)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 31, 2016, pp. 3-10.
- BOLLO AROCENA, M.D., “Legitimación para formular la declaración unilateral de aceptación de la competencia de la CPI (artículo 12.3ECPI) y alcance de la misma”, en ORIHUELA CALATAYUD, E., *Crímenes internacionales y justicia penal. Principales desafíos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 227-262.
- BURRIN, Ph., “Entre guerre et paix: l’occupation militaire”, en PORRET, M., FAYET, J.F., y FLUCKIGER, C. (eds.), *Mélanges offerts à Jean Claude Favez, Georg*, Geneva, 2000, pp. 257-266.
- CAMPANELLI, D., “The Law of Military Occupation Put to the test Of Human Rights Law”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, nº 871, 2008, pp. 653-668.

- DEL ÁLAMO MARCHENA, E., “Documentación I. International Criminal Court - Palestine - Israel Warrants of arrest for B. Netanyahu and Y. Gallant”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 13, 2025.
- DINSTEIN, Y., “The International Law of Belligerent Occupation and Human Rights”, *Israel Yearbook on Human Rights*, 1978, pp. 112 y ss.
- DINSTEIN, Y., “Crimes against humanity” en MAKARCZYK, J. (ed.), *Theory of International Law at the threshold of the 21st century. Essays in honour of K. Skubiszewski*, Kluwer Law International, La Haya-Boston-Londres, 1996, pp. 896-901.
- FERNÁNDEZ ARRIBAS, G., “The ICJ Order on provisional measures of January 2024 in South Africa v. Israel on Genocide Case: An expected but disappointing decision”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 12, 2024.
- GIL, A., “El tipo subjetivo del delito de genocidio: especial atención a la figura del dolo eventual”, en OLÁSOLO, H. y DE PRADA, P.E., *La evolución de la definición y la aplicación del delito de genocidio. La Contribución Iberoamericana y el Legado del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia*, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 453-495.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Valoración crítica de las críticas y temores suscitados por el Tribunal Penal Internacional (TPI) (Roma, 1998)”, *Hacia una justicia internacional*, Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio De Justicia, Madrid, 2000, pp. 572 y ss.
- HACHEM, A. y HATHAWAY, O., “The Promise and Risk of South Africa’s Case Against Israel”, *Just Security*, 4 de enero de 2024, <https://www.justsecurity.org/91000/the-promise-and-risk-of-south-africas-case-against-israel/>
- HELLER, K.J., “An Overview of the Principle of Complementarity”, *Opinio Iuris*, 24 de mayo de 2024, <https://opiniojuris.org/2024/05/24/an-overview-of-the-principle-of-complementarity/>
- ISSIN, V., “¿No vinculante? Comentario a la Opinión Consultiva de la CIJ sobre Israel y los Territorios Palestinos Ocupados”, *Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de la Plata*, s.f., <https://www.iri.edu.ar/index.php/2024/07/30/no-vinculante-comentario-a-la-opinion-consultiva-de-la-cij-sobre-israel-y-los-territorios-palestinos-ocupados/>
- KNOOPS GEERT-JAN A., Mens Rea at the International Criminal Court, *International Criminal Law Series*, Vol. 10, 2017, pp. 255.
- LATTANZI, F., “Competence de la Cour Penale Internationale et consentement des Etats”, *R.G.D.I.P.*, nº 2, 1999.

- LÓPEZ DE JACOISTE DÍAZ, M.E., “El reconocimiento de Palestina como ‘Estado observador no miembro’ en las Naciones Unidas y sus efectos jurídico-políticos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 65, nº 1, 2013, pp. 270-276.
- NTANDA NSEREKO, D., “Article 18. Preliminary rulings regarding admissibility”, en TRIFFTERER, O. (ed.), *Comment on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers’ Notes, Article by Article*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 397 y ss.
- NSEREKO, D. y VENTURA, M.J., “Article 19” en AMBOS, K. (ed.), *Rome Statute Commentary*, C.H. BECK, 2021.
- PELLET, A., “The effects of Palestine’s Recognition of the International Criminal Court’s Jurisdiction”, en MELONI, Ch. y TOGNONI, G. (eds). *Is There a Court for Gaza?*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012, pp. 409-428.
- 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, pp. 1-60.
- PIGRAU SOLE, A., “Israel en Palestina: quince meses de guerra contra la ONU y el Derecho Internacional”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 13, 2025, pp. 1-24.
- QUESADA ALCALÁ, C., “Una oportunidad para palestina: petición de la Fiscalía a la Sala de Cuestiones Preliminares I de la Corte Penal Internacional sobre una decisión acerca de la jurisdicción territorial de la Corte sobre Palestina, de 22 de enero de 2020”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 39, 2020.
- QUIGLEY, J., “The Relation Between Human Rights Law and the Law of Belligerent Occupation: Does an Occupied Population have a Right to Freedom of Assembly and Expression?”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 12, nº 1, 1989.
- ROBINSON, D., “Defining “crimes against humanity”, *A.J.I.L.*, Vol. 93, nº1, 1999.
- SHANY, Y. y COHEN, A., “The Prosecutor’s Circumvention of Article 18 Complementarity? A Flaw in the ICC’s Palestine Investigation”, *Just Security*, 1 de junio de 2024, en <https://www.justsecurity.org/96296/icc-article-18-complementarity/>
- VILANOVA, P., “Palestina en la Corte Penal Internacional: poco pero mucho”, *Opinión Mediterráneo y Oriente Medio*, nº 323, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, 2015.

VI. DOCUMENTACIÓN

Commission of Inquiry collecting evidence of war crimes committed by all sides in Israel and Occupied Palestinian Territories since 7 October 2023, 10 de octubre de 2023.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Amnistía Internacional, “Documentación II. Palestine - Destruction of health infrastructure in Gaza - Israel’s genocide against Palestinians”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, nº 13, 2025.

Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004.

Corte Internacional de Justicia, Asunto relativo a las actividades sobre el territorio del Congo (República Democrática del Congo v. Uganda), Sentencia, 2005.

Corte Internacional de Justicia, Request for Advisory Opinion transmitted to the Court pursuant to General Assembly resolution 77/247 of 30 December 2022, Legal Consequences arising from the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem.

Corte Internacional de Justicia, Monetary Gold Removed from Rome in 1943 (Italy v. France, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America), Preliminary Question, Judgment, 15 de junio de 1954, I.C.J. Reports 1954.ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Request for the indication of provisional measures. Conclusion of the public hearings held on Thursday 11 and Friday 12 January 2024.

Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, 19 de julio de 2024, I.C.J. Reports 2024, disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf>

Corte Internacional de Justicia, Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion, 19 de julio de 2024, Separate Opinion of Judge Gómez Robledo.

Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, “Decision on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine”, 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143.

Corte Penal Internacional, Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine, 22 de enero de 2020, ICC-01/18-12.

Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, "Decision on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine", 5 de febrero de 2021, ICC-01/18-143, Partly Separate Opinion of Judge Perrin de Brichambaut, ICC-01/18-143-Anx2 05-02-2021.

Corte Penal Internacional, Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, "Decision on the "Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute", ICC-RoC46(3)-01/18-37, Partially Dissenting Opinion of Judge Marc Perrin de Brichambaut, ICC-RoC46(3)-01/18-37-Anx 06-09-2018.

Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestina, Victims' Observations on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine, 16 de marzo de 2020, ICC-01/18.

Corte Penal Internacional, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, 14 de noviembre de 2019, ICC-01/19-27.

Corte Penal Internacional, Situation in the State of Palestine, "Decision on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine", Judge Péter Kovács' Partly Dissenting Opinion, ICC-01/18-143-Anx1 05-02-2021.

Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision terminating proceedings against Mr. Ismail Haniyev, 9 de agosto de 2024, ICC-01/18.

Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Public with Confidential Annexes A to D Prosecution's consolidated response to observations by interveners pursuant to article 68(3) of the Rome Statute and rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence, 23 de Agosto de 2024, ICC-01/18.

Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-375.

Corte Penal Internacional, Pre-Trial Chamber I, Situation in the State of Palestine, Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute, 21 de noviembre de 2024, ICC-01/18-374.

- Corte Penal Internacional, Situation in Palestine, Public Redacted Version of “Israel’s challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute” With Confidential Prosecution and the State of Israel only Annex A”, 23 de septiembre de 2024, ICC-01/18.
- Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Decision on the admissibility of the appeal of the State of Israel against Pre-Trial Chamber I’s “Decision on Israel’s request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice”, 24 de abril de 2025, Dissenting Opinion of Judge Luz del Carmen Ibáñez Carranza, ICC-01/18-423-OPI 24-04-2025 1/18 PT.
- Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Decision on the admissibility of the appeal of the State of Israel against Pre-Trial Chamber I’s “Decision on Israel’s request for an order to the Prosecution to give an Article 18(1) notice”, 24 de abril de 2025, Dissenting Opinion of Judge Solomy Balungi Bossa, ICC-01/18-423-OPI2 24-04-2025 7/7 PT.
- Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in Palestine, Judgment on the appeal of the State of Israel against Pre-Trial Chamber I’s “Decision on Israel’s challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute”, 24 de abril de 2025, ICC-01/18 OA2.
- Corte Penal Internacional, Situation in the Republic of the Philippines, Public document Judgment on the appeal of the Republic of the Philippines against Pre-Trial Chamber I’s “Authorisation pursuant to article 18(2) of the Statute to resume the investigation”, 18 de julio de 2023, ICC-01/21 OA.
- Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I, Judgment on the appeal of the Bolivarian Republic of Venezuela against Pre-Trial Chamber I’s “Decision authorising the resumption of the investigation pursuant to article 18(2) of the Statute”, 1 de marzo de 2024, ICC-02/18-89.
- Corte Penal Internacional, Appeals Chamber, Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, Judgment on the Prosecutor’s appeal against the decision of Pre-Trial Chamber II entitled “Decision pursuant to article 18(2) of the Statute authorising the Prosecution to resume investigation”, 5 de marzo de 2020, ICC-02/17-138.
- Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/78/198, de 5 de septiembre de 2023.

Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, UN Doc. A/79/232, de 11 de septiembre de 2024.

PEACE & SECURITY PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

13

2025

EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

TABLE OF CONTENTS / January-December 2025 / No 13

IN MEMORIAM

Ángel RODRIGO, Caterina GARCÍA, Silvia MORGADES, Josep IBÁÑEZ, Pablo PAREJA
In Memoriam Oriol Casanovas y La Rosa (1938-2024): la Universidad como continuidad

EDITORIAL

Ángeles JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO

The Spanish submission for extension of the Canary Islands continental shelf: Spain and Morocco face each other in a new ring

Antoni PIGRAU SOLÉ

Israel en Palestina: quince meses de guerra contra la ONU y el Derecho Internacional

STUDIES

Pilar Eirene DE PRADA BENITO

Reflexions en temps d'exceptionnalité permanente: une analyse à travers le cas de la Palestine et d'Israël

Maria Elena GUIMARAES, Michelle EGAN

Subnational mobilization and political countermovement in EU trade policy in Belgium, Germany and Spain

Irene BACEIREDO MACHO

Shaping EU borders: an analysis of the technological and institutional developments in border management in the European Union

NOTES

Patricia VELLA DE FREMEAUX, Felicity ATTARD

Human Rights implications of the European Union Migration and Asylum Pact in Search and Rescue Operations

Simone MARINAI

The scrutiny of Frontex's operations: analysis of the EU judicial and non-judicial mechanisms available

Claudia CINELLI

Drawing lines in a borderless outer space: legal challenges to the establishment of safety zones

Anass Gouyez BEN ALLAL

The bilateral relations of China with North African countries: Beyond the framework of Soft Power policy

Francesco SEATZU

Refugees and conflicts: 74 years after Geneva, where do we stand?

AGORA

Carmen QUESADA ALCALÁ

La Corte Penal Internacional y los crímenes internacionales cometidos por Israel en

Territorios Palestinos Ocupados

Melanie O'BRIEN

¿Está ocurriendo un genocidio en Gaza?

HOMENAJE AL PROFESOR LIÑÁN NOGUERAS

Juan Manuel DE FARAMÍNÁN

Consensus and dissent: An inveterate dialectic

Paz Andrés SÁENZ DE SANTA MARÍA

Tratados multilaterales y Conferencias de las Partes: un fenómeno complejo

Teresa FAJARDO DEL CASTILLO

Flawed consensus and soft law: from the Conference on Security and Cooperation in Europe to a Future Peace Conference on Ukraine

Antonio REMIRO BROTÓNS

La utopía de un Nuevo Orden basado en el derecho, el multilateralismo y la solidaridad

Inmaculada MARRERO

Globalization and privatization of International Relations

Javier ROLDÁN

Time and International Law

DOCUMENTATION

DOCUMENTACIÓN I. International Criminal Court - Palestine - Israel - Warrants of Arrest for B. Netanyahu and Y. Gallant

DOCUMENTACIÓN II. Palestine - Destruction of health infrastructure in Gaza - Israel's genocide against Palestinians

ANNOTATED BIBLIOGRAPHY

MERKEL, Á., Libertad. Memorias (1954-2021), RBA, Barcelona, 2024, 831 pp. por L. ROMERO BARTUMEUS

SÁNCHEZ COBALEDA, A., La regulación jurídica internacional de los bienes de doble uso, Marcial Pons, Madrid, 2023, 360 pp. Por M. I. TORRES CAZORLA

SARMIENTO, D., El Derecho de la Unión Europea, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2022 (4th ed.), 775 pp. Por M. A. BELLIDO LORA

VILLANUEVA LÓPEZ, C.D., El programa s-80. Dos décadas luchando por mantenerse a flote, Catarata, Madrid, 2023, 320 pp. Por L. ROMERO BARTUMEUS

RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., La autonomía del Derecho internacional público, Aranzadi, Madrid, 2024, 274 pp. Por Pablo MARTÍN RODRÍGUEZ.



Observatory for
MIGRATION &
HUMAN RIGHTS

