



**Informe de derechos humanos
sobre la UE e Israel**
– Relacionando compromisos con acciones

2003-2004

REMDH Diciembre 2004

Indice

ANTECEDENTES DEL PROYECTO.....	4
<u>RESUMEN EJECUTIVO.....</u>	<u>7</u>
<u>RECOMENDACIONES</u>	<u>11</u>
I INTRODUCCION.....	13
II EL ARTICULO DE DERECHOS HUMANOS DEL ACUERDO DE ASOCIACION UE-ISRAEL	17
1. Introducción.....	17
2. El Acuerdo de Asociación como un acuerdo internacional.....	20
3. El Acuerdo de Asociación como un elemento del Derecho Comunitario Europeo.....	22
4. La cláusula de “no ejecución” como una disposición de un acuerdo internacional.....	23
5. El papel del Derecho Comunitario en la aplicación por parte de la Comunidad de la cláusula de “no ejecución”	24
III CASOS EN LOS QUE LA UE PUEDE HABER FACILITADO LA VIOLACION POR PARTE DE ISRAEL DE LOS DERECHO HUMANOS INTERNACIONALES Y DEL DERECHO HUMANITARIO	27
1. “Las normas de origen”	28
2. Programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración.....	29
3. Las ayudas de la UE a los territorios palestinos ocupados (TPO)	31
3 a. Costes adicionales	32
3 b. Proporcionar refugio y la reconstrucción de viviendas destruidas.....	33
IV EJEMPLOS DE OTRAS ÁREAS DE COMPROMISOS DE LA COMUNIDAD EN LAS QUE LA COMUNIDAD ES VULNERABLE DE COMPLICIDAD CON LAS VIOLACIONES ISRAELÍES DE LOS DERECHOS HUMANOS	35
1. La vulnerabilidad de complicidad con las violaciones del derecho internacional humanitario	35
1 a. Los proyectos bilaterales de cooperación de la UE	35
1 b. Las subvenciones de inversión de los Estados Miembros de la UE	35
2. La vulnerabilidad de complicidad en la violación del derecho internacional de los derechos humanos.....	35

V EL DERECHO DE LAS MINORÍAS EN ISRAEL, LOS ACUERDOS DE LA CE Y LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN	37
1. El acceso y la participación de las minorías en los instrumentos financieros de la UE: BEI	39
VI REGULAR O AUMENTAR LA COOPERACIÓN-EJEMPLOS DEL DEBATE DE CÓMO DEBERÍA LA UE COMPROMETER A ISRAEL	41
VII SOBRE LA MEJORA EN LA PROMOCIÓN Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS	44
ANNEX I Acciones declarativas de las instituciones europeas en apoyo a la promoción y al respeto de los derechos humanos; la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	46
ANNEX II Referencias de la UE sobre el derecho de los derechos humanos.....	52
ANNEX III Referencias institucionales de la UE sobre el Artículo 2	55
ANNEX IV La Barrera/Muro: las actuaciones de la UE a la luz de la política exterior y de seguridad común y la obligación de los Estados Miembros de hacer respetar el Cuarto Convenio de Ginebra	58

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Este informe ha sido publicado por la Red Euromediterránea de Derechos Humanos (REMDH), una red de 80 organizaciones de derechos humanos, instituciones e individuos comprometidos con los derechos humanos universales árabes, europeos, israelíes y turcos, con base en más de 20 países¹ de la zona euromediterránea.

La REMDH fue creada en 1997 como una respuesta de la sociedad civil a la Asociación Euromediterránea. Sus objetivos fundamentales son:

- Apoyar y dar a conocer en las zonas euromediterránea y árabe los principios universales de los derechos humanos esbozados en los instrumentos internacionales de los derechos humanos y en la Declaración de Barcelona.
- Fortalecer, apoyar y coordinar los esfuerzos de sus miembros para supervisar el cumplimiento de los Estados con los principios de la Declaración de Barcelona en los ámbitos de los derechos humanos y asuntos humanitarios.
- Apoyar el desarrollo de las instituciones democráticas, promocionar el Estado de Derecho, los derechos humanos, la igualdad de género y la educación en derechos humanos, y fortalecer a la sociedad civil en la zona euromediterránea y en su entorno.

La REMDH considera que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados. Están estrechamente ligados con el respeto a los principios democráticos y afectan a toda la región euromediterránea y de Oriente Medio. Por tanto, la REMDH promueve la creación de una red de comunicación y de cooperación en toda la región entre activistas y ONG de derechos humanos, al igual que entre la sociedad civil en general.

La REMDH considera que la Asociación Euromediterránea y las relaciones de la UE con el mundo árabe proporcionan unos instrumentos a la región que si aplicados de manera eficiente mejorarán la protección y promoción de los derechos humanos y los principios democráticos, así como el fortalecimiento de la sociedad civil.

Dentro de este contexto, la REMDH creó unos grupos de trabajo centrados en distintos ámbitos de los derechos humanos relativos al proceso de Barcelona y a la región, siendo uno de ellos el Grupo de Trabajo sobre Palestina.

En febrero de 2004, y tras las recomendaciones de la sexta Asamblea General de REMDH, el Grupo de Trabajo de la REMDH sobre Palestina decidió implicarse en un proyecto que analizara las obligaciones y compromisos de la Unión Europea con respecto a Israel.

El Informe pretende ser el primero de una serie con la pretensión de evaluar las relaciones de la UE con terceros países dentro del proceso de Barcelona desde la óptica de los derechos humanos. Constituye un paso más en el trabajo de la REMDH

¹ Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, la Autoridad Nacional Palestina, Israel, Turquía, Malta, Chipre, Grecia, Italia, Francia, España, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia, Noruega, Irlanda, Austria, Bélgica, Finlandia.

para promocionar la aplicación de los compromisos sobre derechos humanos en la Asociación Euromediterránea y en los acuerdos de asociación bilaterales².

El proyecto fue esbozado a lo largo de las reuniones mantenidas por el Grupo de Trabajo durante 2004, en el transcurso de las cuales se decidió que el Informe debía centrarse en la situación de los derechos humanos en Israel y en los territorios palestinos ocupados, basados en los acuerdos entre la UE e Israel. Se pretende así aportar un *valor añadido* al trabajo sobre los derechos humanos realizados actualmente en Israel y en los territorios palestinos ocupados, que sirva de guía sobre los derechos humanos para evaluar las relaciones de la UE con Israel.

El informe sobre los derechos humanos puede que también se utilice de forma proactiva como un medio para construir la capacidad de comprensión de los mecanismos de la UE en materia de derechos humanos, flujo de información y como un medio de apoyo.

Susan Rockwell and Charles Shamas del Grupo MATTIN son los coautores del texto sobre el que se ha basado el informe del Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo se compone de activistas expertos en derechos humanos de las siguientes organizaciones:

- Adalah – El Centro Legal de los Derechos de la Minoría Árabe en Israel (Israel)
- Al-Haq (Cisjordania, Palestina)
- La Asociación Árabe de Derechos Humanos (Israel)
- B'Tselem – El Centro Israelí de Información de los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados (Israel)
- La Fundación Bruno Kreisky (Austria)
- El Instituto de El Cairo de Estudios de Derechos Humanos (Egipto)
- Miembro sueco de la Comisión Internacional de Juristas (Suecia)
- El Centro Palestino de Derechos Humanos (Gaza, Palestina)
- La Organización Palestina de Derechos Humanos (Líbano)
- El Comité Público contra la Tortura en Israel (Israel)
- Ayuda al Refugiado Sueco (Suecia)

El proyecto ha sido dirigido por:

- Randa Siniora, Al-Haq (Cisjordania, Palestina)

² Cf. Publicaciones anteriores son: *Promotion and Protection of Human Rights in the Euro-Mediterranean Region. Artículo político con ocasión de la Cumbre de Stuttgart, Abril 1999, Copenhague. The Role of Human Rights in the EU's Mediterranean Policy: Setting Article 2 in Motion.* Informe del seminario en el parlamento de la UE. Copenhague 2000. *The MEDA Democracy Programme.* Recomendaciones a las instituciones de la UE. Copenhague; *Guide to Human Rights in the Barcelona Process.* Manual sobre la EMP, Copenhague 2000. *The Human Rights Implications of the MEDA Programs*, REMDH 2002. La integración de los derechos de la mujeres de Oriente Medio y el norte de Africa en la Asociación Euromediterránea, REMDH 2003; Justicia en la región del sur y el este del Mediterráneo, REMDH 2004 (de próxima aparición). Cartas y comunicados publicados coincidiendo con las reuniones del Consejo de Asociación entre la UE y Egipto, Jordania, Israel, Marruecos y Túnez.

- Per Stadig, Comisión Internacional de Juristas (Suecia)
- Rachel Greenspahn, B'Tselem (Israel)
- Mohammed Zeidan, Asociación Árabe de Derechos Humanos (Israel)

en estrecha colaboración con el personal de la Secretaría de la REMDH y Susan Rockwill (Grupo Mattin) que llevó a cabo la investigación, los estudios y las entrevistas con oficiales de la Comunidad Europea.

El proyecto ha sido apoyado por Diakonia (Suecia), Novib (Países Bajos), DanChurch Aid (Dinamarca) e ICCO (Países Bajos).

[Traducción al castellano a cargo de Luisa Sirvent, Madrid, por encargo de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.]

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Este informe constituye la primera evaluación anual de la REMDH sobre el cumplimiento de la Unión Europea (UE) de sus propios compromisos en materia de los derechos humanos en su relación con terceros países dentro del proceso de Barcelona.

Investiga los compromisos de la UE a respetar y promocionar los derechos humanos con relación a sus acciones relativas a Israel.

Examina las posturas y respuestas reales de la UE y los Estados Miembros ante las violaciones israelíes del derecho internacional humanitario y el derecho internacional en los territorios palestinos ocupados y en Israel.

Este informe ha sido publicado por la Red Euromediterránea de Derechos Humanos (REMDH), una red de 80 organizaciones de derechos humanos, instituciones e individuos comprometidos con los derechos humanos universales árabes, europeos, israelíes y turcos, con base en más de 20 países de la zona euromediterránea.

El informe ha sido dirigido por Susan Rockwell y Charles Shamas del Grupo MATTIN y se basa en la investigación, estudios prácticos y entrevistas con oficiales de la Comunidad Europea. El informe comprende el período entre julio de 2003 y septiembre de 2004. Tanto la investigación como las recomendaciones del informe fueron ampliamente discutidas por el Grupo de Trabajo del REMDH sobre Palestina³ en el período comprendido entre principios de junio hasta finales de noviembre de 2004.

Las conclusiones son las siguientes:

- *Israel aplica sus acuerdos con la UE en violación con el derecho internacional en general y en violación con los acuerdos en sí. La UE ha optado reiteradamente por no evitarlo.*
- *Hasta el punto en que la UE trata las cuestiones sobre derecho internacional, las posturas tomadas han sido consistentes y legalmente correctas, aunque en la diplomacia declarativa⁴ de la UE sobre los asuntos relacionados con Israel, pocas si acaso alguna referencia afirmativa pudo ser encontrada para aquellos*

³ La REMDH es la red responsable de este informe. Los miembros del Grupo de Trabajo de la EMHNR sobre Palestina son las siguientes organizaciones: Adalah – El Centro Legal de los Derechos de la Minoría Árabe en Israel (Israel), Al-Haq (Cisjordania, Palestina), la Asociación Árabe de Derechos Humanos (Israel), B'Tselem – El Centro Israelí de Información de los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados (Israel), la Fundación Bruno Kreisky (Austria), el Instituto del Cairo de Estudios de Derechos Humanos (Egipto), la Comisión Internacional de Juristas (Suecia), el Centro Palestino de Derechos Humanos (Gaza, Palestina), la Organización Palestina de Derechos Humanos (Líbano), el Comité Público contra la Tortura en Israel (Israel), Ayuda al Refugiado Sueco (Suecia).

⁴ *La diplomacia declarativa* expone unos compromisos y posturas sin ligarlos a ninguna consecuencia real o potencial a los intereses de terceros estados. La diplomacia declarativa de la UE con respecto a Israel es de este modo una serie de actuaciones declarativas de las instituciones de la UE y los Estados Miembros en respuesta a las políticas y prácticas de Israel.

elementos de derecho internacional que atribuyen responsabilidades de carácter general a los estados, relativo a los actos ilegales de terceros estados.

- *Además, un análisis de diversos elementos fundamentales de la diplomacia operativa⁵ de la UE, incluidas sus relaciones contractuales con Israel, revela una falta total de coherencia respecto a la diplomacia declarativa legalmente correcta de la UE.*
- *Puede que la UE incluso haya facilitado las violaciones de Israel de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario al someterlos a sus relaciones particulares con Israel. El informe presenta varios ejemplos en los que la aplicación de Israel de sus acuerdos con la UE se han basado en el rechazo de sus obligaciones internacionales fundamentales en su calidad de potencia ocupante, y como un estado para todos sus ciudadanos. La UE no puede permitir conscientemente que sus relaciones con terceros países operen de esta forma sin violar ella misma las leyes de la Comunidad Europea y el derecho internacional.*

Las obligaciones legales de la UE

Los compromisos de la UE relativos a la promoción del respeto de los derechos humanos en Israel y en terceros países están basados en obligaciones legales. A continuación se presentan algunas de las obligaciones fundamentales:

- La Unión Europea debe construir y aplicar sus relaciones exteriores de acuerdo a los requisitos del derecho internacional general, incluidas las disposiciones del derecho internacional general que contribuyen a la protección de los derechos humanos.
- El Artículo 2 de cada Acuerdo de Asociación Euromediterránea compromete a la Unión Europea y a sus Estados Miembros, al igual que a cada país asociado, a basar sus relaciones, y las disposiciones de los acuerdos en sí, en el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos.
- En sus relaciones con los estados inmersos en un conflicto armado o en una ocupación beligerante, como es el caso de Israel, todos los Estados Miembros y la UE están obligados a cumplir lo establecido en el Artículo 1, común de las Convenciones de Ginebra de 1949, “a respetar y a hacer respetar el (presente) Convenio en todas las circunstancias”.
- Las políticas comunitarias en las áreas de cooperación económica, financiera y tecnológica, al igual que las de cooperación al desarrollo, tienen que contribuir al objetivo general de la UE de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales⁶. La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE pretende “desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, y respetar los

⁵ La *diplomacia operativa* consiste en acciones tomadas en esferas bilaterales y multilaterales que influyen en las decisiones de un tercer estado alterando sus expectativas, o experiencia real, de las consecuencias que afectan sus intereses. La diplomacia operativa de la UE hacia Israel es una serie de compromisos y transacciones por los que la UE busca influenciar en el comportamiento de Israel y a través de los cuales la UE puede llevar a cabo, omitir, o incluso violar las obligaciones anteriormente mencionadas relativas al respeto de los derechos humanos y el derecho internacional por parte de Israel.

⁶ Tratado de Creación de la Comunidad Europea (TEC), artículos 170 y 181a

derechos humanos y las libertades fundamentales⁷”. Por tanto, los Estados Miembros y las instituciones de la UE tienen la responsabilidad de asegurar la aplicación de todas las políticas mencionadas con anterioridad, de tal forma que no debilite la contundencia legal y política del derecho internacional que protege los derechos humanos.

Las principales conclusiones del informe

Israel y el derecho internacional

Las violaciones de los derechos humanos más graves y sistemáticas cometidas por Israel en los territorios ocupados desde 1967 implican violaciones de una serie de normas obligatorias del derecho internacional humanitario. Las normas en cuestión prohíben el traslado de partes de la población civil de una fuerza ocupante al territorio ocupado. Obligan a la fuerza ocupante a respetar y proteger la vida pública, la vida económica y el hábitat de las personas civiles protegidas bajo su control efectivo. Impiden que una fuerza ocupante explote su control efectivo sobre el territorio y las personas protegidas a fin de anteponer sus intereses políticos a la pérdida o perjuicio del bienestar y los derechos humanos de las personas protegidas. Israel ha calificado estas normas de “políticas” y ha asumido políticas públicas y posturas legales, rechazando su estatus legítimo, *de jure*, y sus obligaciones como potencia ocupante en un intento de esquivar su obligación de aplicarlas.

Dentro de Israel, la violación sistemática de los derechos humanos de la minoría árabe palestina se traduce en políticas públicas discriminatorias y en medidas administrativas que perjudican, empobrecen, perturban y desplazan a las comunidades árabes establecidas en su territorio.

El informe deja claro que Israel viola las normas del derecho internacional general en la aplicación de los acuerdos suscritos con la UE.

La diplomacia declarativa de la UE

La UE, incluidas las instituciones de la UE y los Estados Miembros, ha reaccionado a las políticas y prácticas anteriormente mencionadas a través de una serie de actuaciones declarativas que son examinadas en este informe. Algunas de estas actuaciones declarativas se han desarrollado en el contexto del diálogo bilateral con Israel. Otras han surgido ante la necesidad de definirse sobre cuestiones presentadas en órganos de las Naciones Unidas. Pero otras han surgido por la necesidad de responder a la solicitud de parlamentarios y de actores de la sociedad civil de aclaraciones sobre la postura de la UE ante una amplia gama de cuestiones legales y políticas surgidas de las políticas y prácticas israelíes y su impacto en los derechos humanos. Hasta el punto en que han realizado preguntas sobre el derecho internacional, las posturas adoptadas han sido consistentes y legalmente correctas.

Sin embargo, tal como se constata al revisar la diplomacia declarativa de la UE sobre los asuntos relacionados con Israel, pocas si acaso alguna referencia afirmativa pudo ser encontrada para aquellos elementos de derecho internacional que atribuyen responsabilidades de carácter general a los estados relativo a los actos ilegales de terceros estados. Estos incluyen la obligación general de no reconocer o aceptar tales actos ilegales, ni ayudar ni asistir en el mantenimiento de la situación ilegal que generan; y la obligación relacionada y aceptada por todos los estados parte de los Convenios de Ginebra de 1949 de respetar y asegurar el respeto de estos Convenios en cualquier

⁷ Tratado sobre la Unión europea, artículo 11

circunstancia. Existe una reticencia parecida referente a aquellos elementos de las políticas de la UE y del derecho de la Comunidad Europea que establecen la obligación de respetar y promocionar el respeto de los derechos humanos en terceros países, incluido el “artículo de derechos humanos” en los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos⁸.

La diplomacia operativa de la UE

El informe pasa a examinar varios elementos de la diplomacia operativa de la UE, la gama de compromisos y transacciones por los que la UE busca influir en el comportamiento político de terceros estados, y por los que puede llevar a cabo, omitir, o incluso violar las obligaciones anteriormente mencionadas relativas al respeto de los derechos humanos y el derecho internacional. Las relaciones contractuales de la UE con terceros estados, incluidas las relaciones establecidas bajo el Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel y varios otros acuerdos entre la UE e Israel basados en otros instrumentos de cooperación comunitarios, son instrumentos políticos y diplomáticos claves de la UE en este aspecto. Las normas del derecho internacional que sirven para proteger los derechos humanos, y la disposición de un tercer estado de cumplirlas, se ven reforzadas por el hecho de que para que sean aplicadas de forma correcta, tales relaciones contractuales tienen que ser aplicadas de acuerdo a estas normas. De ahí que las precauciones de la UE para asegurarse que sus acuerdos con Israel se construyan, pongan en marcha y se apliquen conforme a las directrices del derecho internacional público sean lo más elemental, decisivo y persuasivo en la aplicación de sus propios compromisos generales de respetar y promocionar el respeto de los derechos humanos fuera de sus fronteras.

El informe destaca el patrón de deferencia de la UE, rayando la aquiescencia legal, respeto a las violaciones de Israel de sus acuerdos suscritos con la UE, y la insistencia de Israel de aplicar estos acuerdos tal como les dicta sus propias políticas internacionalmente ilícitas. Se presentan ejemplos en los que los intereses de la UE de preservar, profundizar y ampliar la relación privilegiada entre la UE e Israel son el motivo para eludir la toma de “posturas basadas en la aplicación ciega de las normas legales”⁹ o “predispongan la postura de cualquiera de las partes”¹⁰

El informe muestra claramente que la diplomacia operativa de la UE es inconsistente con su diplomacia declarativa considerada legalmente correcta.

Las facilidades de la UE respecto a las violaciones de Israel de los derechos humanos internacionales y el derecho internacional humanitario

Con relación a la política de Israel de incorporar, dentro del ámbito territorial de sus acuerdos con la Comunidad Europea, los territorios ocupados en 1967, incluida Jerusalén Este, y a sus políticas que autorizan el uso ilícito de la fuerza contra personas civiles y la destrucción ilícita de propiedades civiles, se presentan tres casos en los que la UE puede haber realmente facilitado las violaciones de Israel de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario. Esto se ha dado protegiendo a Israel

⁸ La Comisión Europea acordó por primera vez una Estrategia Europea de Seguridad común en diciembre de 2003 (La Comisión Europea, “Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003). El documento afirma que un objetivo clave de la UE es “defender y desarrollar el Derecho Internacional”, y manifiesta que “han de pagar un precio, incluso en sus relaciones con la UE” para los países que “vulneran persistentemente las normas internacionales”.

⁹ Cita del discurso del Comisario Vitorino en nombre de la Comisión dirigido al Parlamento Europeo durante el debate sobre la “aplicación irregular del Acuerdo Comercial entre la CE e Israel” 2 de marzo de 2000.

¹⁰ Cita de la contestación del Comisario a la pregunta oral n° 68 H-0018/00 realizada por Luisa Morgantini, Miembro del Parlamento Europeo, 6 de enero de 2000.

de cualquier responsabilidad política o legal y ayudando a Israel a escapar de las multas o costes ordinarios que normalmente resultarían de estas violaciones.

Los casos presentados en el informe son:

- La práctica del Gobierno de Israel de certificar los productos originarios de los asentamientos como de origen israelí, en violación con la cláusula territorial del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel, y la respuesta aquiescente de la UE.
- El fracaso de la Comunidad Europea de asegurarse que las entidades de los asentamientos establecidos ilegalmente no participen en las distintas esferas de la cooperación bilateral adicionales a la relación de comercio preferencial, como son la investigación científica y técnica.
- Las disposiciones de la UE para la ayuda humanitaria de emergencia y de reconstrucción y ayuda al desarrollo para la población palestina en los territorios ocupados. La ayuda es para aliviar los efectos de los daños injustificados causados por las violaciones de Israel del derecho internacional humanitario. Israel sostiene que los daños no se han hecho de forma injustificada. La UE rechaza la postura de Israel, envía su ayuda, pero se detiene antes de exigir que Israel asuma la responsabilidad financiera impuesta por el derecho internacional.

El informe también analiza el impacto de la discriminación institucionalizada de Israel contra la minoría árabe palestina en la aplicación de la cooperación entre la CE e Israel. El informe señala el fracaso de la UE de tomar medidas que eviten la exclusión de hecho de esta minoría de una participación justa de los beneficios de los instrumentos de cooperación que están, *inter alia*, destinados a promocionar el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos.

RECOMENDACIONES

Basándose en las conclusiones de este informe, la REMDH recomienda lo siguiente:

1. La UE debería crear un mecanismo de análisis público con puntos de referencia claros y medibles que le permitan evaluar la forma en que sus acuerdos con terceros países están siendo llevadas a cabo y aplicados, en consonancia con el respeto a los derechos humanos.
2. La firma y aplicación de un Plan de Acción con Israel bajo la Política Europea de Vecindad (PEV) debería verse condicionado por el reconocimiento explícito de Israel de su estatus y obligaciones como potencia ocupante, y la incorporación en el Plan de Acción de una disposición sobre un diálogo tecnológico y una cooperación práctica que promueva la aplicación de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario en el territorio palestino ocupado.
3. La UE debería insistir en la creación de un subcomité de derechos humanos en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea e Israel. Las ONG de derechos humanos deberían ser consultadas e informadas sistemáticamente sobre el trabajo de este comité.

4. Los Miembros del Parlamento Europeo deberían buscar el diálogo con la Comisión Europea y promocionar la creación de puntos de referencia claros que sean aplicados con transparencia para así evaluar la situación de los derechos humanos en terceros países, tomando en consideración los propios compromisos de la Unión con los derechos humanos. Asimismo, la creación de estos puntos de referencia proporcionaría la oportunidad para que los parlamentarios dirigieran preguntas precisas a la Comisión y al Consejo relativas a las prácticas de los derechos humanos en Israel y la respuesta de la UE.
5. La Comisión Europea debería incluir organizaciones de la sociedad civil entre las organizaciones de consulta al llevar a cabo los estudios periódicos sobre los derechos humanos en la aplicación del Plan de Acción y el Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel.
6. Israel considera que los territorios ocupados en 1967, incluido Jerusalén Este, están bajo su autoridad cuando firma tratados. Esta interpretación está en clara contraposición con la aplicabilidad del ámbito territorial establecido en los acuerdos entre la CE e Israel. Por tanto, la Dirección General de Relaciones Exteriores y la cúpula de la Comisión deberían asegurarse de que *todas* las Direcciones Generales tengan constancia de la violación interpretativa de los tratados por parte de Israel y su obligación de tomar acciones apropiadas que aseguren la aplicación real de los acuerdos, en conformidad con los principios fundamentales de los derechos humanos.

Además, la UE debe asegurarse de que:

- a. Los fondos de ayuda canalizados a través de agencias de implementación que trabajan en los territorios palestinos ocupados no sean utilizados en contravención con el mandato de la Corte Internacional de Justicia, que establece que los estados no presten ayuda o asistencia para el mantenimiento de la situación creada con la construcción de la barrera/muro.
 - b. Las entidades que participan en la construcción ilegal de infraestructuras en territorio ocupado no tengan permitido participar en ningún instrumento de cooperación entre la CE e Israel.
 - c. Las entidades establecidas en los asentamientos ilegales israelíes no participen de ninguna manera en los instrumentos de cooperación bilaterales y regionales de la Comunidad estipulados en los acuerdos de la CE con Israel o con la Autoridad Palestina.
 - d. Todos los concursos de adquisición estipulen que las entidades ubicadas en los asentamientos israelíes, o las entidades con sucursales o filiales en los asentamientos, no tienen derecho a participar.
7. El "Acuerdo Olmert" no debería ser aceptado formalmente por la UE ni aprobado por los organismos de la Asociación entre la UE e Israel. El adoptar el Acuerdo Olmert de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión le daría derecho a Israel a seguir aplicando el Acuerdo de Asociación en los territorios ocupados. Por este mismo motivo, la Unión Europea no debería actuar para incorporar a Israel en la zona de libre comercio paneuromediterránea mientras Israel siga aplicando el Acuerdo a los territorios ocupados y continúe certificando productos procedentes de los asentamientos ilegales como originarios de Israel.

8. La UE debería hacer referencias públicas regulares y ampliadas sobre las acciones ilegales cometidas por las fuerzas armadas de Israel que están causando la crisis humanitaria en el territorio palestino ocupado. La UE debería pedirle a Israel que detenga estas acciones ilegales, invierta sus efectos lo más posible, y extienda las indemnizaciones adecuadas por el daño causado injustamente.

La UE también debería dejarle claro a Israel que la disposición de la UE sobre ayuda humanitaria está dentro de las normas del derecho internacional humanitario y que no le exime de sus responsabilidades como Potencia Ocupante. La UE debería exigirle a Israel que reembolse todos los costes adicionales en los que se ha incurrido en el suministro de los cargamentos de ayuda humanitaria, como consecuencia de las restricciones de acceso y movilidad impuesta de forma ilícita por las autoridades militares de Israel.

9. Considerando los efectos del tratamiento discriminatorio y sistemático que Israel demuestra hacia sus ciudadanos árabes relativas a sus oportunidades para acceder a la gama de instrumentos de cooperación entre la UE e Israel, la UE debería tomar medidas para asegurarse de que su cooperación con Israel está condicionada por unos pasos concretos y efectivos para acabar con toda práctica discriminatoria del estado y rectificar sus efectos.
10. Si Israel solicitara un préstamo del Banco de Inversión Europeo o de cualquier otro instrumento de financiación comunitaria, las instituciones financieras pertinentes de la UE deberían esforzarse al máximo para permitir que las minorías accedan a las nuevas oportunidades de préstamos.

I INTRODUCCIÓN

Muchas autoridades políticas del mundo, y la mayoría de las autoridades políticas del sur y el este del Mediterráneo, afirman que se enfrentan a unas circunstancias políticas excepcionales y unas amenazas para la seguridad y la estabilidad que hacen necesario que violen los derechos humanos fundamentales. Por esta razón, uno de los elementos más importantes para la defensa de los derechos humanos es la aplicación estricta de las normas legales que se han desarrollado para restringir estas afirmaciones y prohibir los actos de estado perniciosos e injustificados basados en ellas. Estas normas legales incluyen las normas del derecho internacional humanitario. Otro factor importante en la defensa de los derechos humanos es el principio intrínseco en todo el sistema del derecho internacional según el cual ningún interés *político* puede justificar el ir a la guerra o declarar un estado de emergencia, y ningún interés político puede justificar la violación de los derechos humanos fundamentales, ni siquiera en tiempo de guerra ni de emergencia nacional.

La Unión Europea se enfrenta con abusos generalizados y arbitrarios de los derechos humanos en toda la región del Mediterráneo, violaciones generalizadas de los derechos humanos basadas en alegaciones ilegítimas de necesidad, y el generalizado, a menudo deliberadamente desproporcionado, uso de la fuerza y de medidas punitivas contra los oponentes políticos. Con frecuencia, las autoridades ofensivas intentan justificar estos abusos invocando su derecho a aplicar diferentes series de normas, basándose en definiciones diferentes de necesidad y diferentes puntos de referencia sobre proporcionalidad. Sin embargo, en ningún caso la Unión Europea ha aceptado el

derecho de estos países a actuar fuera de las normas legales que puede reconocer y aceptar.

La cuestión con la que puede que se enfrente la UE en estas situaciones es si sus propios compromisos con los derechos humanos y las normas legales que han sido violados se prestan a la aplicación de alguna medida política discrecional, que posiblemente implique una suspensión de los privilegios del tercer país, necesario y apropiado.

En el caso de Israel, la UE afronta un reto de otro orden. Las políticas israelíes de autorizar la creación de “hechos” etnoreligiosos y demográficos, en gran medida en detrimento de la población indígena palestina, han llevado a la adopción de una legislación nacional y otras políticas internacionalmente ilícitas.

Estas políticas justifican el uso ilícito de la fuerza y el ejercicio de una autoridad administrativa bajo el argumento de necesidad e interés nacional urgente. Desde 1967, estas normas excepcionales también se han aplicado a una ocupación beligerante regida por el derecho internacional humanitario.

Esto ha enfrentado a la UE con un problema excepcional: cómo tratar apropiadamente la insistencia de un país socio de asociación en aplicar sus acuerdos con la UE y poner en marcha esas relaciones establecidos en dichos acuerdos, supeditándolos a políticas, posiciones legales y normas que la UE no puede aceptar sin violar ella misma el derecho internacional y comunitario.

Considerando los compromisos legales y políticos de la UE relativo al respeto y a la promoción de los derechos humanos en terceros países, este informe analizará la respuesta de la UE a varias prácticas israelíes sistemáticas y de envergadura que violan los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario en los territorios palestinos ocupados y en Israel. La UE realizó numerosas actuaciones declarativas en apoyo a su compromiso de promocionar los derechos humanos y la democracia con respecto a una serie de violaciones de los derechos humanos llevados a cabo por Israel entre 2003 y 2004. Muchas de estas leyes, como las declaraciones del Consejo de la Unión Europea (compuesto por los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros) están enumeradas en el Anexo I. El Anexo I también hace referencia a la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos.

El informe también presenta varios casos que examinan los posibles actos de la Comisión y actos deliberados de omisión de la UE que hayan podido facilitar las violaciones de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario por parte de Israel, al haberle protegido de tener que rendir cuentas políticas y legales, y haberle ayudado a evadir las multas convencionales o sufragar los costes que resultan habitualmente de esas violaciones.

Algunas de las acciones tomadas por la UE resultan inconsistentes con lo que se denominará como el principio de “manos limpias”, tal como se aplicaría a los derechos humanos y el derecho humanitario: la obligación de abstenerse de cualquier acto que deliberadamente facilite las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario por terceros. Otros aparentan violar la “obligación del cuidado”: el fracaso de tomar precauciones razonables cuando existe un gran número de motivos que hagan

suponer que la acción o falta de iniciativa podría facilitar, agravar, o simplemente incrementar la probabilidad de cometer graves violaciones de los derechos humanos.

Los casos presentados son:

- La práctica del Gobierno de Israel (Gdl) de certificar los productos originarios de los asentamientos ilegales israelíes como de origen israelí, en violación de la cláusula territorial del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel, y las respuestas operativas irregulares de la UE. El texto lo referirá como “normas de origen”.
- Relacionado con lo anterior, la política del Gdl de incorporar los territorios ocupados dentro de la esfera territorial de los acuerdos con la Comunidad Europea (CE), y el fracaso de la CE de proteger sus programas e instrumentos de cooperación contra la posibilidad de la participación de las entidades de los asentamientos.
- Las violaciones del Gdl del derecho internacional humanitario en la gestión de su ocupación y la disposición de la UE para asistir a la población de los territorios ocupados dentro del marco de esas violaciones.

Además, este informe examina:

- La cláusula de derechos humanos (Artículo 2) del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel con el objetivo de clarificar el ámbito de aplicación de la cláusula y los factores que determinan las bases para una suspensión parcial o total del acuerdo de asociación.
- Las consecuencias de la discriminación institucionalizada de Israel contra los ciudadanos minoritarios que hace muy poco probable que la minoría árabe palestina en Israel se beneficie de los instrumentos de cooperación en el Programa Marco de la Comunidad Europea para la investigación, el desarrollo tecnológico y actividades prácticas, ni tampoco del Banco Europeo de Inversión.
- Algunos de los argumentos utilizados en el debate en curso dentro de la Unión Europea acerca de si continuar con la ampliación de las relaciones privilegiadas de Israel con la Unión Europea, a fin de ejercer una mayor influencia sobre ella, o bien regular la cooperación con Israel con mayor rigor para evitar verse involucrada en una aquiescencia o implicación en las violaciones de Israel de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario.

El Anexo II contiene una selección del derecho de la Unión Europea y de la Comunidad Europea que integra los derechos humanos en el *acquis communautaire* de la UE y establece el respeto, y la promoción, de los derechos humanos como objetivos de las relaciones exteriores de la Unión.

El Anexo III se fija en las referencias institucionales de la UE sobre el Artículo 2.

El Anexo IV examina las leyes declarativas de la UE con relación a las resoluciones de la Asamblea General de NNUU y la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la barrera/muro que Israel construye dentro del territorio ocupado.

El informe cubre principalmente el período comprendido entre julio de 2003 y septiembre de 2004 durante el cual la CE amplió significativamente sus relaciones de asociación con Israel:

- 4 de julio de 2003: Ampliación del comercio agrícola entre la CE e Israel.
- 30 de abril de 2004: Acuerdo sobre el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica. 6º Programa Marco.
- 13 de julio de 2004: Acuerdo sobre GALILEO, el programa de navegación de radio por satélite de Europa.

Durante el año 2003-2004, la CE también continuó su dialogo con Israel para encontrar una solución a la disputa sobre las “normas de origen” según el Acuerdo de Asociación UE e Israel y se incorporó a Israel al nuevo sistema de comercio libre paneuromediterráneo, y sobre la negociación de un Plan de Acción para incorporar a Israel en la participación en la asociación de más alto nivel para un país no comunitario, la Política Europea de Vecindad (PEV), que dará entrada a Israel a “todo menos las instituciones”

II EL ARTÍCULO DE DERECHOS HUMANOS DEL ACUERDO DE ASOCIACION UE-ISRAEL

1. Introducción

El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y los países de la cuenca del Mediterráneo tiene como objetivo alcanzar los objetivos generales del Partenariado Euromediterráneo (PEM), o el “Proceso de Barcelona”, concretamente la promoción de 1) la paz y seguridad, 2) una prosperidad compartida a través de, inter alia, la creación de una zona de libre comercio y 3) la reconciliación entre las culturas a través de intercambios políticos, sociales y personales¹¹

El Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel, que entró en vigor en junio de 2000, establece unas bases *contractuales* para las relaciones de la UE e Israel diseñadas para promocionar estos objetivos generales, tanto para actuaciones bilaterales como para incorporar a Israel en un proceso regional y multilateral de diálogo e intercambio con otros Socios Mediterráneos de la UE, incluida la Autoridad Nacional Palestina.

El proceso multilateral está sujeto a tres elementos claves para cada relación de asociación bilateral de un Estado Socio Mediterráneo con la UE: su sistema común de comercio preferencial con la UE; sus compromisos políticos comunes en asociación con la UE; y los horizontes comunes que se les ha abierto para una esfera de intercambio comercial, técnico y científico más amplio.

Desde los principios de los años 90, todos los acuerdos de comercio, cooperación y de asociación bilaterales de la UE con terceros países, incluido los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos, contienen una u otra variante del artículo que establece ciertos compromisos y obligaciones en cuanto al “respeto de los derechos humanos y los principios democráticos” como un “elemento esencial” para cada acuerdo. Esto es, una condición general sobre la que se basan los derechos contractuales de las partes según el acuerdo.

El Artículo 2 del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel, a menudo llamado el artículo sobre los “derechos humanos”, o la cláusula del “elemento esencial” dice que:

Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, que inspira sus políticas Interiores y exteriores y constituyen un elemento esencial del presente Acuerdo.

El Artículo 2 establece el derecho de cada parte de hacer frente a la conducta del otro en materia de los derechos humanos en el transcurso de la aplicación del acuerdo. De ese modo, introduce temas afines sobre los derechos humanos en el diálogo político bilateral institucionalizado por el acuerdo. También establece las bases para tomar medidas positivas encaminadas hacia el respeto de los derechos humanos con el país socio a fin de promocionar su respeto por los derechos humanos y los principios

¹¹ Hoja informativa sobre Oriente Medio. Unión Europea, Cumbre UE y EEUU, Dromoland Castle, Irlanda, 26 de junio de 2004

democráticos, y para tomar medidas negativas con el objetivo de lograr que desistan de políticas y prácticas poco respetuosas con los derechos humanos.

Las medidas positivas pueden incluir medidas de asistencia y ofertas de beneficios condicionadas por una mejora en las prácticas de los derechos humanos. Las medidas negativas pueden llegar a la amenaza y la puesta en marcha de la suspensión parcial o total del acuerdo, una medida de respuesta equivalente en causa y efecto a una sanción. La lógica original de incorporar a los acuerdos de cooperación internacional de la UE una cláusula de “elemento esencial” era para que de hecho pudiera sancionar la falta de respeto por los derechos humanos de un socio suspendiendo unilateralmente el acuerdo. Esto pudo hacerse a través de la cláusula del “elemento esencial” sin llegar a violar el acuerdo en sí.

En su Comunicación de mayo de 2003 sobre “Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos”, la Comisión Europea puso de relieve la aplicación del diálogo político y la cooperación reforzados por un condicionamiento¹² positivo con relación a la cláusula del elemento esencial¹³:

Sin embargo, estas cláusulas relativas a los "elementos esenciales" no responden necesariamente a un enfoque negativo o punitivo sino que pueden servir para favorecer el diálogo y la cooperación entre los socios, fomentando acciones conjuntas en favor de la democratización y los derechos humanos, incluida La aplicación efectiva de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y la prevención de crisis gracias a la instauración de relaciones de cooperación coherentes y a largo plazo.

Además de ello, el artículo 3 de los Acuerdos de Asociación proporciona el fundamento jurídico del establecimiento de un diálogo político regular e institucionalizado entre la UE y los países socios. La UE debe seguir esforzándose por alimentar aún más ese diálogo sobre los derechos humanos y la democratización, interesándose no solo por las cuestiones generales o los casos concretos sino también por determinadas cuestiones operativas¹⁴.

La Comunicación anterior de la Comisión en mayo de 2001 sobre “El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos en terceros países”, expresó con mayor claridad sobre la necesidad de considerar la suspensión como último recurso.

(...) el modo más eficaz de conseguir el cambio es una colaboración positiva y constructiva con los gobiernos, basada en el diálogo, el apoyo y el estímulo. El objetivo ha de ser mejorar el entendimiento y el respeto mutuos e impulsar una reforma sostenible. Sin embargo, una condición indispensable para el éxito es que los Estados

¹² El condicionamiento positivo, frecuentemente denominado la “zanahoria”, depende de ofertas condicionales de beneficios como un acompañamiento del diálogo político. Puede ser aplicado libremente para conseguir avances en las metas e intereses de la UE. El condicionamiento negativo, frecuentemente denominado el “palo”, depende de la suspensión o retirada de los beneficios, normalmente a consecuencia de un diálogo político fracasado. Es un principio reservado a las situaciones según las cuales la UE los considera necesarios para defender un derecho o un interés fundamental.

¹³ El Anexo III proporciona detalles de las referencias institucionales de la UE sobre el Artículo 2.

¹⁴ “Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos”. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Com (2003) 294 final, Bruselas 21-05-2003, pag. 10.

estén verdaderamente dispuestos a cooperar. La UE debe seguir este enfoque en la medida de lo posible, aunque reconociendo que, en algunos casos, el tercer país podría no sustentar un verdadero compromiso de buscar el cambio a través del diálogo y las consultas, en cuyo caso podría ser más apropiado adoptar medidas negativas. Esta es la base sobre la que se asientan los acuerdos de la UE sobre los elementos esenciales, así como las 'cláusulas de suspensión'. Antes de que la UE recurra a sanciones se exploran todas las posibles vías de avance¹⁵.

De hecho, la UE ha aplicado sanciones contra un número de países que están fuera del Partenariado Euromediterráneo, o contra sus líderes. También ha suspendido o parcialmente suspendido acuerdos fuera del Partenariado Euromediterráneo en respuesta a infracciones graves en el respeto de los derechos humanos o los principios democráticos, o en respuesta a las violaciones de las disposiciones sobre cuestiones comerciales de los acuerdos.

Esto ha provocado un debate político y legal sobre la aplicación de la UE del artículo sobre derechos humanos, o más en concreto, la percepción de su no aplicación en lo que atañe a Israel.

Para los países con los que la UE busca intensificar sus compromisos, la suspensión como una medida punitiva es considerada contraproducente por la UE. Además, la UE presenta una serie de razones adicionales para no considerar la suspensión como una medida punitiva en el caso de Israel:

- La suspensión de cualquiera de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos sobre la base del Artículo 2 podría abrir la puerta a la suspensión de todos los acuerdos en su conjunto, dada la exasperación dentro de la UE referente al ritmo y la falta de voluntad de la mayoría de los estados de la región para llevar a cabo las reformas que requieren. La primera suspensión sentaría un precedente indeseable. Como casi todos los estados de la cuenca mediterránea cuenta con un estado protector de la UE (normalmente la antigua potencia colonial o, en el caso de Israel, estados con la carga de sus políticas y acciones hacia los judíos en el pasado), ningún estado de la UE quiere que la suspensión empiece por el estado con el que tiene unos lazos especialmente fuertes. Resumiendo, la UE ha decidido una política unificada de *no* suspender ninguno de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos basado en el artículo de los derechos humanos.
- La UE nutre la esperanza de reducir la diferencia entre la influencia que tiene sobre Israel y la mucha mayor influencia ejercida por EEUU. Desea "atraer a Israel más cerca de la UE". Por tanto, tiene poco sentido que la UE se la juegue todo en la carta de la suspensión, ya que después de la suspensión del Acuerdo no tendría ninguna influencia. Dado el fuerte apoyo económico y político dado por los Estados Unidos a Israel, se tiene el convencimiento de que si la UE fuera "despiadada" con Israel, Israel le diría simple y llanamente "adiós".
- La UE obtiene unos importantes beneficios comerciales con Israel.
- Los esfuerzos actuales de la UE por mejorar su posición competitiva de la industria y el comercio frente a los Estados Unidos refuerza su interés en una cooperación estrecha con el sólido sector de la investigación científica y del

¹⁵ "El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos en terceros países", Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2001) 252 final, 8 de mayo de 2001, pag.8

desarrollo (I+D) de Israel, en particular en los campos de la tecnología de la información, la optoelectrónica, la investigación médica, la biotecnología y la tecnología espacial.

Además de estas consideraciones políticas y estratégicas, la decisión política de aplicar la suspensión como una sanción conlleva una carga considerable de justificaciones legales. Las sanciones propuestas basadas en los derechos humanos tienen que justificarse con unas perspectivas convincentes de que probarán ser efectivas. También tienen que pasar la prueba de la proporcionalidad; y la probable extensión de que tenga que figurar en el cálculo de proporcionalidad el impacto positivo sobre el respeto de los derechos humanos en terceros países. Ninguna de estas obligaciones se aplica a medidas positivas.

La suspensión parcial o total de un acuerdo de asociación requiere la aprobación unánime en el Consejo (la totalidad de los 25 Estados Miembros).

Al no existir en realidad ninguna ley internacional ni comunitaria que obligue a la UE iniciar una sanción punitiva, el suscitar la cuestión de aplicar la suspensión como una sanción desde un punto de vista legal sólo devuelve la discusión a la política. En vista de lo anterior, puede que sea razonable concluir que nada menos que una gran ola de indignación europea, o un fracaso irrecuperable del proceso de paz israelo-palestino, o una agitación grave de la región pueden debilitar la estrategia de la UE y la oposición política de utilizar la suspensión como una sanción sobre la base de los derechos humanos con Israel o cualquiera de los países PEM.

Sin embargo, el debate sobre la suspensión, tal como se ha descrito anteriormente, ha girado alrededor del uso de la suspensión como una sanción basada en la cláusula del “elemento esencial”. La segunda parte de esta sección examinará el recurso de la suspensión en relación a su propósito original establecido en el derecho internacional, concretamente el de autorizar que un estado se proteja de las consecuencias no deseadas de las violaciones por parte de un socio de las disposiciones fundamentales de un acuerdo.

Frente a una serie de prácticas y políticas israelíes internacionalmente ilegales que violan los derechos humanos, la cláusula del “elemento esencial”, la cláusula de “no ejecución” (Artículo 79) y otros elementos del Derecho Comunitario pueden forzar una respuesta de la UE. En estos casos, el recurso de la UE hacia medidas negativas no iría dirigido a modificar la conducta en materia de derechos humanos de Israel, sino dirigido al cumplimiento de las disposiciones en materia de derechos humanos en el Derecho Comunitario. Irónicamente, el hecho de que la UE estaría obligado a actuar según sus propias leyes, y en contra de sus propias preferencias políticas, podría convertir esas medidas en más efectivas que una sanción para persuadir a Israel de la contundencia de las normas del derecho internacional que está violando

2. El Acuerdo de Asociación como un acuerdo internacional

Todos los acuerdos de asociación de la UE son a la vez:

- acuerdos internacionales regidos por y aplicados de acuerdo con el derecho internacional público.
- elementos del Derecho Comunitario Europeo.

Como disposición de un acuerdo internacional, la cláusula de “elemento esencial”

- afirma el compromiso de cada parte de llevar a cabo sus relaciones e interpretar, aplicar y poner en práctica el Acuerdo basado en el “respeto de los derechos humanos”, y lo convierte en la base para que todos los demás interpreten el Acuerdo y las obligaciones de cada parte según el presente acuerdo (incluidos los árbitros y el Tribunal Europeo al juzgar una disputa);
- afirma el compromiso de cada parte de desarrollar sus políticas internas e internacionales de forma que sea *dirigida* por el “respeto de los derechos humanos”;
- somete la conducta de cada parte, tanto a nivel general como bajo el Acuerdo, al escrutinio del otro tomando en consideración los mencionados compromisos declarados.;
- da derecho a que cada parte determine si considera que la conducta de la otra parte está en consonancia con los compromisos declarados;
- da derecho a que cada parte controle el incumplimiento del Acuerdo del otro si considera que la otra parte está actuando con desdén hacia estos compromisos declarados, o lo ha manifestado de mala fe.

El “respeto de los derechos humanos” no es en sí una parte de los objetivos establecidos en el Acuerdo¹⁶ (“objeto o propósito”). Sin embargo, la cláusula del “elemento esencial” establece el acuerdo de ambas partes en que el “respeto de los derechos humanos” es esencial para lograr esos objetivos. La cláusula también compromete a que las partes apliquen ese elemento esencial en dos esferas prácticas en el transcurso de la vigencia del Acuerdo:

- ‘Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos’.
- “El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos...inspira sus políticas Interiores y exteriores...”.

¹⁶ El artículo 1, párrafo 2 del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel establece que:

La finalidad del presente Acuerdo es:

- Ofrecer un marco apropiado para el diálogo político que permita el desarrollo de estrechas relaciones políticas entre las partes;
- Fomentar el desarrollo armonioso de las relaciones económicas entre la Comunidad e Israel, promoviendo en la Comunidad y en Israel el desarrollo de la actividad económica, la mejora del nivel de vida y del empleo, así como el incremento de la productividad y de la estabilidad financiera, por medio de la expansión, entre otros, del comercio de bienes y servicios, la liberalización recíproca del derecho de establecimiento, el fomento de la liberalización progresiva de la contratación pública, la libre circulación de capitales y el fomento de la cooperación en ciencia y tecnología;
- Estimular la cooperación regional con vistas a consolidar la coexistencia pacífica y la estabilidad económica y política;
- Fomentar la cooperación en otros ámbitos de interés recíproco

Ambas partes también reconocen que el fracaso ocasionado por una de las partes en satisfacer alguna de estas dos condiciones puede interferir en la realización de los objetivos del Acuerdo, incluso si las dos partes aplican de forma correcta el resto de las disposiciones del Acuerdo. Tal fracaso también podría provocar que el Acuerdo funcionara de una forma impredecible, con unas consecuencias que alguna de las partes no podría aceptar. En este sentido, la cláusula del “elemento esencial” es una “disposición esencial para la realización” del “objeto y propósito” del Acuerdo.

Es importante no pasar por alto el hecho de que la UE, según el Acuerdo, se ha comprometido al cumplimiento de estas dos condiciones. También es importante no pasar por alto el hecho de que estas condiciones no se limitan a estar hechas para, y “aplicables” a, Israel y el anfitrión de un tercer país con el que la UE ha firmado acuerdos que contienen la cláusula del “elemento esencial”. También han creado obligaciones en el Derecho Comunitario que obligan a las instituciones de la UE.

3. El Acuerdo de Asociación como un elemento del Derecho Comunitario Europeo.

Como disposición de un acuerdo que es parte del Derecho Comunitario, la cláusula del “elemento esencial” añade una nueva dimensión práctica a los compromisos relacionados con los derechos humanos de los Estados Miembros y de la Comunidad:

‘Las relaciones entre las Partes... se fundamentan en el respeto de los derechos humanos...’

Otros apartados del Derecho Comunitario y políticas comunes establecen compromisos al efecto de que “el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos... inspiran las políticas interiores...”¹⁷

En el transcurso de las relaciones entre la UE e Israel, sea bajo el Acuerdo o al margen de ello, cualquier acción o inactividad deliberada por parte de la Comunidad que pudiera de forma razonable intuir el agravamiento de la probabilidad, frecuencia o gravedad de las violaciones de los derechos humanos por Israel (o, en su caso, por la UE) iría en contra de la cláusula del “elemento esencial”. Puesto que “las disposiciones del presente Acuerdo se fundamentan en el respeto de los derechos humanos...” y el “respeto de los derechos humanos” es “un elemento esencial” del Acuerdo, esta actividad o inactividad ilegales no pueden justificarse invocando ninguna de las otras disposiciones del Acuerdo de Asociación.

En este sentido, la cláusula del “elemento esencial” alinea el Derecho Comunitario con el principio de “manos limpias” y la “obligación de cuidado” mencionados en la introducción de este informe. También alinea el Derecho Comunitario con los principios generales de la responsabilidad de los Estados, reafirmada por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva del 9 de julio de 2004 sobre “las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino”.

¹⁷ p.e. el Artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y Artículos 170 y 181a del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Asimismo, la cláusula del “elemento esencial” estrecha el margen de lo establecido en el Derecho Comunitario, como no tomar en consideración las prácticas, políticas y legislación internacionalmente ilícitas de un tercer país que viola los derechos humanos. El inclinarse a permitir que el socio de asociación base la aplicación de sus acuerdos con la UE en una legislación, políticas o prácticas absolutamente ilícitas, o el proceder a firmar nuevos acuerdos mientras lo hace, iría en contra de la cláusula del “elemento esencial”, y la actividad o inactividad desarrolladas a tal efecto por los súbditos del Derecho Comunitario sería ilegal según el Derecho Comunitario.

A su vez, esto da lugar a una nueva dimensión en la interpretación de las responsabilidades de los súbditos del Derecho Comunitario: el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento, la Corte de Justicia y otras instituciones comunitarias, y los Estados Miembros.

La aplicación y puesta en práctica del Derecho Comunitario significa asegurarse de que sus súbditos no cometan “actividades ilegales” ni muestren “faltas de reacción” injustas, al aplicar y poner en práctica el Derecho Comunitario dentro de sus respectivas zonas de competencia.

Como las instituciones de la UE ejercen sus propias competencias y normas al decidir si la UE va y cómo va a actuar en sus relaciones con un socio de asociación, incluidos la conclusión y gestión de acuerdos contractuales, cualquier actuación o falta de reacción que sea contraria a la cláusula del “elemento esencial” podría ser, por consiguiente, enjuiciable según el Derecho Comunitario, especialmente si la decisión de actuar o no tomada por los súbditos responsables del Derecho Comunitario:

- fuera de hecho política o negligente (es decir, no dictada por otras obligaciones del Derecho Comunitario);
- tuviera el efecto de asistir a un socio de asociación en mantener sus políticas y prácticas que no respetan los derechos humanos;
- fuera interpretada como tal.

Cada una de las instituciones comunitarias y los Estados Miembros tienen que aplicar el Derecho Comunitario tal como esperan que lo aplique el Tribunal Europeo. Puesto que frecuentemente no lo hacen, la aplicación de la ley depende de las acciones llevadas ante el Tribunal Corte por grupos afectados a título individual (otra institución, un Estado Miembro, o personas legales con categoría).

Sin embargo, dentro de la cultura institucional de la UE, existe una gran diferencia entre su tolerancia en la realización de cuestiones de la UE de un modo ilícito *de facto*, y su tolerancia en persistir en una actividad o inactividad ilícita una vez que la *irregularidad legal* se haya hecho manifiesta, colocado bajo el escrutinio y el debate dentro de las instituciones, y asumido por elementos de la opinión pública europea. Motivado por unas razones sólidas de su propio interés general e institucional, la UE permanece ligada a su propio imperio de la ley. Existe un amplio consenso político en la UE sobre la importancia de no debilitar la presunción del Estado de Derecho dentro de la Comunidad y como Unión Europea, actuando con un desdén manifiesto.

4. La cláusula de “no ejecución” como una disposición de un acuerdo internacional

Junto al artículo sobre derechos humanos en el Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel existe otra conocida como la “cláusula de no ejecución”, el Artículo 79, que establece que cualquiera de las Partes podrá *tomar las medidas apropiadas* para reparar el fracaso de la otra Parte de cumplir una obligación según el Acuerdo, aunque al seleccionar estas medidas, se deberá conceder prioridad a aquellas que *menos perturben el funcionamiento del Acuerdo* (énfasis incluido).

Puesto que el Acuerdo es un instrumento contractual internacional, el derecho internacional de los tratados rige la aplicación de la cláusula de no ejecución¹⁸. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) da derecho a una parte a suspender o dar por finalizado un tratado si la otra parte comete una “violación material”. Define la violación material como la violación de una disposición que es “esencial para la consecución del objeto o el fin del tratado”¹⁹.

La conclusión de una parte de que la otra ha fracasado en mantener cualquiera de las dos condiciones establecidas en la cláusula del “elemento esencial” le da derecho a tomar las “medidas apropiadas”, inclusive la suspensión total del Acuerdo.

Desde este punto de vista, la suspensión por razones relacionadas con el “respeto de los derechos humanos” no es un castigo o una sanción dirigida a modificar el comportamiento de la otra parte. Es una respuesta de último recurso provocada por la negativa de la parte sancionadora de aceptar de su socio la deficiente ejecución o mala aplicación del Acuerdo. Esta *negativa a aceptar* es clave.

5. El papel del Derecho Comunitario en la aplicación por parte de la Comunidad de la cláusula de “no ejecución”.

La cultura legal de la Comunidad basada en normas se basa en el supuesto de que no pueda esperar a que un caso conocido de mala aplicación o deficiente ejecución del acuerdo cause que su funcionamiento se aparte del objeto y propósito acordado originalmente antes de actuar para poner fin a la violación de las normas en sí. De igual manera, no puede permitir que la mala aplicación o ejecución deficiente del acuerdo por parte de un país cause un incumplimiento prolongado por parte de la Comunidad que satisfaga los requisitos de su propia ley.

En todos los casos en los que un socio ejecuta de forma deficiente o aplica indebidamente un acuerdo según el Derecho Comunitario, incluido el incumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo de los derechos humanos, existen cuatro vías de solución prescritas en el derecho internacional y en el acuerdo:

- La resolución de la ejecución deficiente a través del diálogo, la cooperación y la asistencia técnica (p.e. Artículo 70)
- La resolución de cualquier diferencia subyacente de interpretación y aplicación, de forma consensuada, y en su defecto, a través de un acuerdo obligatorio sobre el conflicto (Artículo 75).

¹⁸ Ver Barbara Brandtner and Allan Rosas, “Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice” del *on line* European Journal of International Law, Academy of European Law, pag.6.

¹⁹ Ver el Artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Convenios (1969).

- Hasta que estos problemas sean solucionados, adoptar las “medidas apropiadas” según la cláusula de “no ejecución” del Acuerdo, inclusive la suspensión total del Acuerdo para no perjudicar las propias obligaciones e intereses de la UE. Al seleccionar las medidas, “conceder prioridad a las que menos perturben el funcionamiento del Acuerdo” (Artículo 79).
- Si lo anterior no aporta una solución, poner fin al Acuerdo (Artículo 82)²⁰.

Por consiguiente, la aplicación de la cláusula de no ejecución que lleve a la suspensión de un acuerdo es sólo uno de los posibles medios hacia un fin obligatorio: el asegurarse de que un acuerdo funcione de una forma que satisfaga los requisitos del Derecho Comunitario, incluida la cláusula del “elemento esencial”.

La UE suspende los acuerdos externos de la UE conforme a una decisión política del Consejo tomada de acuerdo con la ley. Esta decisión debe justificarse de acuerdo al derecho internacional de los tratados. Esto es también un requisito del Derecho Comunitario.

Sin embargo, los acuerdos *deben* ser suspendidos cuando las instituciones competentes de la UE determinen que

- la aplicación indebida o la ejecución deficiente del acuerdo por parte de un país socio está impidiendo que la Comunidad, sus instituciones o sus Estados Miembros desempeñen sus propias obligaciones según el Derecho Comunitario y/o el derecho internacional
- las medidas por debajo de la suspensión no hacen que se rectifique el problema en un tiempo razonable de tiempo

y

- una medida específica de suspensión pondría fin al problema.

En tales casos, el alcance de la requerida suspensión debe ser suficiente como para poner fin a las violaciones del Derecho Comunitario como resultado de la negligencia del socio de asociación según el acuerdo.

En el caso de Israel, la UE se enfrenta a la ejecución incorrecta por parte de Israel de las disposiciones relativas al comercio en el Acuerdo, basado en la aplicación internacionalmente ilícita de Israel del Acuerdo de Asociación sobre un territorio ocupado. En cambio, la aplicación que Israel hace del Acuerdo de Asociación sobre el territorio ocupado está basada en su legislación interna internacionalmente ilícita, y su continuado rechazo de su estatus y obligaciones como potencia ocupante, según el derecho internacional.

La UE también se enfrenta a la continuada política de Israel de violación de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario en los territorios ocupados,

²⁰ El Artículo 82 del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel da derecho a cualquier de las partes de poner fin al acuerdo por cualquier motivo seis meses después de haber notificado a la otra parte sobre su decisión. Por tanto, la suspensión es una medida tomada en el contexto de un compromiso continuado del Acuerdo de Asociación.

basada en el rechazo de Israel a su estatus y obligaciones como potencia ocupante, según el derecho internacional.

Según el Derecho Comunitario, incluida la “cláusula del elemento esencial”, la UE debe evitar que sus relaciones con Israel sean llevadas a cabo basándose en esto. El incumplimiento prolongado de la UE por evitar que el Acuerdo funcione de una forma internacionalmente ilícita viola el Derecho Comunitario. Si la UE desea mantener que el problema surge por la “diferente interpretación” del derecho internacional o la interpretación diferente del término “respeto de los derechos humanos” por parte de Israel, la UE puede moverse para obligar la resolución legal de estas “diferencias de interpretación” a través del mecanismo de arbitraje del Acuerdo.

La persistencia en las violaciones del Derecho Comunitario resultantes de la aplicación y ejecución ilícitas de Israel de sus acuerdos con la UE suscita la cuestión de la aplicación deficiente del Derecho Comunitario por las instituciones comunitarias responsables. Tras el absoluto fracaso de la UE en actuar, hay acciones institucionales ilícitas y fracasos de actuación particulares para las que se puede asignar una responsabilidad legal.

Una vez que se haya determinado una responsabilidad en concreto, cualquier Estado Miembro o institución de la UE con la categoría y la voluntad de hacerlo, puede pedirle a la parte responsable que acabe con su propio incumplimiento de actuar o que anule su acto ilegal. Si no se hace caso a la petición, se pueden emprender acciones contra la institución responsable ante el Tribunal Europeo de Justicia. Asimismo, existe la posibilidad de que sean las personas directamente afectadas por el incumplimiento general de actuación (nacionales de la UE u otros) las que tengan la autoridad para emprender acciones en los tribunales de la Comunidad.

Por tanto, conseguir que la cláusula del “elemento esencial” funcione “tal como ha sido anunciado” en el Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel necesitará una minuciosa y continuada lucha legal, una movilización masiva de opinión europea que favorezca las sanciones, un importante incremento de la política de influencia de la UE sobre Israel (que la UE espera conseguir con su nueva Política Europea Ampliada de Vecindad) o una solución justa y duradera del conflicto palestino-israelí. La pregunta formulada al respecto, por muchos de la comunidad de los derechos humanos, es si las dos últimas soluciones probarán ser alcanzables mientras la UE permita que sus relaciones contractuales con Israel se lleven a cabo de una forma contraria al Derecho Comunitario y el derecho internacional público.

III CASOS EN LOS QUE LA UE PUEDE HABER FACILITADO LA VIOLACIÓN POR PARTE DE ISRAEL DE LOS DERECHOS HUMANOS INTERNACIONALES Y DEL DERECHO HUMANITARIO

En gran medida, las violaciones de los derechos humanos y la incitación a la violencia y al conflicto, que han sido una característica crónica de la prolongada ocupación de Israel, se originan en las prácticas israelíes que violan las disposiciones fundamentales del derecho internacional humanitario y de otros elementos del derecho internacional público que regulan la ocupación beligerante.

Por consiguiente, mucho del debate referente al papel jugado por la UE en la promoción del respeto a los derechos humanos en sus relaciones con Israel y la Autoridad Palestina se ha centrado en la medida en que la diplomacia *operativa* europea²¹ ha reafirmado la contundencia legal y política de esas “normas legales” obligatorias (esto es, si su violación está asociada con las consecuencias previstas).

El principio subyacente, evocado en la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia y claramente expuesto en el Artículo I común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, es simple: todos los estados están obligados a no elegir ningún curso de actividad o inactividad que viole las normas absolutas del derecho internacional en general, incluido el actuar para aliviar a un violador de las consecuencias normales o legalmente prescritas por sus violaciones.

Como se puede comprobar en el Anexo I de este informe, la UE ha tomado con regularidad posturas declarativas correctas afirmando las obligaciones de Israel según el derecho internacional, y rechazando la negativa israelí, si bien es cierto que con diferentes grados de claridad y totalidad.

En el transcurso de la búsqueda de su objetivo político de ampliar y profundizar las relaciones privilegiadas entre la UE e Israel, la UE también ha tenido cuidado en construir e interpretar sus acuerdos bilaterales con Israel de acuerdo con la aplicabilidad del derecho internacional público. Ha insistido en excluir los territorios ocupados del espectro territorial de aplicación de todos los acuerdos entre la UE e Israel, y ha rehusado aceptar la postura israelí de que las prohibiciones internacionales contra sus medidas en materia de asentamientos y anexión no son válidas para sus acciones en los territorios ocupados.

Sin embargo, la diplomacia operativa de la UE, ha fracasado en el cumplimiento de su obligación de abstenerse de facilitar las violaciones de Israel del derecho internacional por deferencia o consentimiento. En efecto, *por el interés de preservar y expandir sus relaciones privilegiadas con Israel, la UE ha violado sus obligaciones con notable deliberación en varias ocasiones.*

²¹ La *diplomacia operativa* está compuesta de acciones tomadas en las esferas bilaterales y multilaterales que influyen en las decisiones de un tercer Estado, alterando sus expectativas, o experiencia real, de las consecuencias que afecten sus intereses. La *diplomacia declarativa* expone los compromisos y posturas sin unirlos a ninguna consecuencia real o potencial para los intereses de un tercer Estado.

Esto no ha sido tan evidente como con el tratamiento dado por la UE a las violaciones de Israel del protocolo de las normas de origen y de la cláusula territorial en sus acuerdos comerciales con la CE.

1. 'Las normas de origen'

En el caso de los acuerdos de comercio preferencial entre la CE e Israel, desde que el primer acuerdo de comercio preferencial fuera firmado en 1975, Israel ha aplicado estos acuerdos con la Comunidad Europea a los territorios que ha ocupado desde 1967 de acuerdo con la misma interpretación de rechazo generalizado del derecho internacional público sobre la que basa su rechazo a su estatus legal y obligaciones como potencia ocupante. En 1988, Israel confirmó oficialmente su práctica ilegal de conformidad con los acuerdos de comercio suscritos con la CE y comunicó a la Comisión Europea su intención de mantener esa práctica²².

En la puesta en práctica de los acuerdos comerciales preferenciales, Israel se niega a distinguir entre la producción llevada a cabo en los territorios ocupados y la producción llevada a cabo en el territorio del Estado de Israel. Como expide las pruebas de origen estipulados en el acuerdo sobre esta base, las autoridades aduaneras de la Unión Europea no han sido capaces de detectar o prevenir la concesión de trato preferencial de la Comunidad Europea (principalmente exenciones arancelarias de importación) a los productos que no cumplen los requisitos por participar en su producción empresas ubicadas en los asentamientos.

El Consejo y la Comisión Europea han reconocido que la importación preferencial de los productos que no reúnen las condiciones exigidas viola el Derecho Comunitario. También han postulado que la certificación israelí de que estos productos tienen derecho a un trato preferencial entra en violación del Acuerdo de Asociación.

No obstante, han eludido tomar las medidas normales según el Acuerdo que obligarían a Israel a poner fin a su mala práctica. En un intento de alegar que estaban cumpliendo con sus propias responsabilidades de conformidad con el Derecho Comunitario para prevenir su violación, la Comisión y los Estados Miembros han estado concentrando sus esfuerzos en encontrar formas para demostrar que podían recuperar aranceles sobre algunas importaciones preferenciales de los asentamientos, mientras se permitía que Israel continuara con su mala práctica.

Esto ha causado que las autoridades políticas de la UE impongan cargas administrativas considerables y sumamente irregulares para sus autoridades aduaneras, pero no ha detenido las importaciones preferenciales ilegales. El problema se ha alargado y las autoridades aduaneras europeas han perdido la paciencia con las cargas administrativas excepcionales que han tenido que aceptar, y con la fuerte interferencia política que han sufrido en su trabajo como agencias para la aplicación de la ley.

Además, la UE ha lanzado su nueva Política Europea de Vecindad (PEV) con Europa del Este y los países del Mediterráneo, y se ha colocado a Israel en la primera cesta de

²² El Informe de la Misión de la Comisión del 30 de septiembre de 1998, basado en una visita de la Dirección General de Asuntos Exteriores, Impuestos y Aduanas y Agricultura a Israel y a los territorios palestinos, del 14 al 20 de septiembre de 1998.

países con los que se está negociando un Plan de Acción sobre cuestiones económicas y políticas. Se espera que el Plan de Acción sea aprobado en breve e incrementa la cooperación en muchas áreas. La falta de disposición israelí de incorporar disposiciones en relación con la no proliferación de armas de destrucción masiva y el proceso de paz palestino-israelí han retrasado su finalización. Sin embargo, la aplicación del Plan de Acción se enfrenta con otro obstáculo. Para permitir que Israel participe en el sistema de libre comercio paneuromediterráneo (la columna vertebral de la PEV), la UE debe ponerse de acuerdo sobre la enmienda del Protocolo de Origen del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel. La UE no puede hacerlo sin legalizar la mala práctica israelí de conformidad con el Acuerdo.

Esto ha llevado a la UE a un punto en el que la Comisión y al menos ciertos elementos del Consejo se están movilizando para poner en práctica medidas por medio de acuerdos con Israel (el "Acuerdo Olmert") que, si son llevados a cabo tal como ha propuesto la Comisión, alterarán el significado del Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel según el derecho internacional, permitiendo que Israel continúe aplicando el Acuerdo a los territorios ocupados mientras dure²³

Por tanto, existe la posibilidad de que la UE muestre su conformidad ante la insistencia de un tercer país en aplicar y poner en práctica un acuerdo de la Comunidad que pueda llegar a violar el derecho internacional público. Esto puede que sea un hecho sin precedentes. Si la Comunidad logra un acuerdo para poner en práctica el "Acuerdo Olmert" como ha propuesto la Comisión, habrá decidido adaptar las políticas públicas ilegales y la legislación nacional sobre la que Israel basa sus prácticas anexionistas y en materia de asentamientos para suprimir un inconveniente constante para la UE y superar un obstáculo para la inclusión de Israel en el nuevo área euromediterráneo de comercio libre que está poniendo en marcha. *Este acontecimiento situaría a los Estados Miembros al lado de Israel en la violación del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949.*

Aquí es donde, claramente, la UE no está actuando de acuerdo con el compromiso fundamental establecido en el Comunicado de la Comisión, de mayo de 2001, sobre "El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países".

2. Programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración

El programa marco es el instrumento principal de la Comunidad para financiar la investigación.

²³ Tras el acuerdo del Ministro de Industria y Comercio, Ehud Olmert, la Comisión Europea ha pactado un "acuerdo técnico" sobre cooperación aduanera con Israel que pretende reducir la carga administrativa impuesta a las autoridades aduaneras europeas a consecuencia de la aplicación (ilegal) del Acuerdo entre la CE e Israel a los territorios ocupados de 1967. El "Acuerdo Olmert" asume que Israel continuará aplicando el Acuerdo a sus asentamientos ilegales. No pone fin al fraude perpetrado contra la Comunidad Europea con las importaciones de los asentamientos como resultado de las continuadas malas prácticas de Israel. La Comisión ha recomendado que el acuerdo sea aprobada por la UE y por los organismos de la Asociación entre la UE e Israel. La Comisión ha acordado también con Israel recomendar que los acuerdos sean considerados como que cumplen con las condiciones europeas para incorporar a Israel dentro del sistema paneuromediterráneo de acumulación de origen, un sistema nuevo regional de comercio preferencial que serán adoptado por los socios de Asociación mediterráneos y de Europa del Este de la UE.

A pesar de las numerosas declaraciones europeas haciendo alusión a la ilegalidad de los asentamientos civiles israelíes y la inelegibilidad de las empresas de los asentamientos para participar en los programas de la Comunidad, parece como si la Comisión no hubiera establecido disposiciones para salvaguardar sus programas de la participación de las entidades de asentamientos ilegales.

En julio de 2001, el Diputado británico Dr. Phyllis Starkey preguntó al Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, Peter Hain:

qué garantías había asegurado la UE de las autoridades israelíes de que la cooperación en cuestiones (a) científicas y tecnológicas, (b) económicas, (c) comerciales y (d) audiovisuales y culturales, tal como se habían discutido en la reunión del Comité de Asociación entre la UE e Israel, el 21 de mayo, iba a dar igualdad de acceso para los árabes, drusos y ciudadanos judíos de Israel y que no iba a incluir a ninguna institución que estuviera funcionando en los asentamientos ilegales fuera de las fronteras internacionales de Israel.

Peter Hain contestó:

El Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel proporciona una cooperación entre la UE e Israel en varias áreas, y también permite que Israel participe en varios de los programas de la UE. La UE maneja una política de no discriminación al decidir qué instituciones pueden acceder a estos programas de cooperación.

La UE ha condenado repetidamente los asentamientos en los territorios ocupados (incluido Jerusalén Este). Son ilegales según el derecho internacional y un obstáculo para la paz. Por tanto, las instituciones procedentes de los asentamientos israelíes no tendrán derecho a participar en ninguno programa o cooperación europea²⁴.

Israel fue el primer país no europeo en asociarse con el Programa Marco de la CE, coincidiendo con su ingreso en el Cuarto Programa Marco (4PM) en 1996. El Acuerdo Científico y de Cooperación Tecnológica que asociaba a las empresas israelíes con el Sexto Programa Marco (6PM) (2002-2006) se firmó en junio de 2003, finalizándose en abril de 2004.

Una investigación informal de la base de datos de proyectos finalizados del Quinto Programa Marco (5PM) expuso que, una empresa ubicada en un asentamiento en los Altos del Golán, había participado en un contrato de investigación de cooperativas bajo el proyecto con la referencia G6ST-CT-2002-50376, y que una empresa ubicada en un asentamiento del Valle del Jordán había participado en un contrato de investigación de cooperativas bajo el proyecto con la referencia QLK5-CT-2001-70496.

La postura de la Comunidad sobre la participación de entidades ubicadas en los asentamientos en los acuerdos de cooperación científica y tecnológica es que, como en el caso de las “normas de origen”, el Acuerdo se aplica a “el territorio del Estado de Israel, entendiéndose por la Comunidad como el territorio sobre el cual Israel ejerce su soberanía internacionalmente reconocida, de modo que excluye los territorios ocupados y anexionados por Israel. Asimismo, el Quinto Programa Marco permitía únicamente que las “entidades legales” de los Estados Miembros y de los estados asociados

²⁴ Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, Israel, 5 de julio de 2001.

participaran y tuvieran derecho a las subvenciones de la CE²⁵. No obstante y según nuestras fuentes, el riesgo de que empresas ubicadas en los asentamientos estuvieran participando en el Cuarto Programa Marco suscitó preocupación dentro de la Comisión, aunque no se obró en consecuencia.

Se dice que según el Programa Marco, la Comisión tiene una capacidad limitada para poner en marcha controles, dado el número abrumador de propuestas que recibe, y que estaría en un aprieto si se enfrenta a una entidad legal²⁶ que luego “resultara no ser así”. Además, las normas de participación incluidas en el Sexto Programa Marco se relajaron para incluir entidades de países no afiliados y rebajar el número de entidades legales necesarias para cualquier proyecto, convirtiendo los controles que la Dirección General de Investigación (DG Investigación) pudiera haber utilizado para examinar las empresas de los asentamientos en inútiles. Dentro de la DG Investigación, la política y la práctica en materia de derechos humanos de terceros países se considera como una cuestión política y una prerrogativa de la DG de Relaciones Exteriores (RELEX). Existe poco o nulo interés por averiguar si existe la posibilidad de que empresas ilegales israelíes ubicadas en asentamientos estén participando en el Programa Marco, a pesar de la Comunicación de la Comisión que el “respeto de los derechos humanos y de la democracia deben ser una consideración integral, o “principal”, en todas las políticas exteriores de la UE²⁷”

En los casos en los que pueda esperarse que la Comisión pueda prever con relativa seguridad el riesgo de que la ejecución de un programa pueda contribuir a incrementar la vulnerabilidad de las personas a un daño ilícito, el no tomar precauciones razonables para reducir este riesgo claramente viola el deber de vigilancia de la Comunidad.

3. Las ayudas de la UE a los territorios palestinos ocupados (TPO)

Desde septiembre de 2000, mucha de la ayuda internacional proporcionada a la población bajo la ocupación, en forma de ayuda humanitaria, ayuda al desarrollo y asistencia social, ha ido dirigida a compensar los efectos desestabilizadores de la crisis causadas por acciones que contravienen las normas del derecho internacional humanitario.

Entre enero de 2000 y mediados de septiembre de 2004, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) proporcionó €149.16 millones de ayuda humanitaria. La seguridad alimentaria está dirigida de forma separada por la Oficina de Cooperación EuropeAid (AIDCO bajo la DG RELEX) con un presupuesto humanitario y de desarrollo separados. Durante el mismo periodo, se gastaron €115.20 millones en seguridad alimentaria.

²⁵ Artículos 2 y 5 (6) de la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de cooperación científica y técnica entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel, COM(2003) 568 final, Bruselas 29 de septiembre de 2003.

²⁶ El Artículo 2 (“definiciones”) del Reglamento relativo a las normas de participación de en la ejecución del sexto programa marco de la Comunidad Europea establece que: “Entidad legal” se refiere a cualquier persona natural, o cualquier persona legal creada en base al derecho nacional de su lugar de ubicación, el Derecho Comunitario o en base al derecho internacional, con personalidad jurídica y con derecho a tener derechos y obligaciones de cualquier naturaleza en su propio nombre”.

²⁷ Comunicación de la Comisión COM(2001) 252 op. cit.

El preámbulo del Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria establece:

Considerando que las acciones civiles de protección de las víctimas de conflictos o circunstancias excepcionales comparables constituyen parte del Derecho internacional humanitario y que, por consiguiente, conviene integrarlas en la acción humanitaria.

La Comisión, a través de ECHO

tiene la obligación de asegurarse de que las propias actividades humanitarias respeten y contribuyan a la protección de los derechos humanos de las víctimas de un conflicto armado, (y ha lanzado) un enfoque de derechos humanos a la ayuda humanitaria²⁸.

La Directora de ECHO, Costanza Adinolfi, visitó los territorios palestinos ocupados en octubre de 2003 y comentó que “la disposición de ayuda humanitaria no implica de ninguna manera un reconocimiento de acciones y políticas que violan el derecho internacional humanitario²⁹”. ECHO ha reforzado sus esfuerzos de apoyo a la protección de los civiles en los territorios palestinos ocupados y para garantizar el acceso humanitario a través de los fondos de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de NNUU (UN OCHA) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

La obligación de la UE y de los Estados Miembros a respetar y asegurar el respeto del Cuarto Convenio de Ginebra se trata a continuación con referencia a:

1. los “costes adicionales” de la disposición de ayuda humanitaria como resultado de las restricciones de acceso y movilidad impuestas por las autoridades militares israelíes en contravención de los Artículos 59 y 61 del Cuarto Convenio, y la absorción de estos costes por la comunidad de donantes.
2. la provisión de fondos sin condiciones de la CE y de los Estados Miembros para proporcionar refugio y reconstruir viviendas destruidas ilegalmente por las fuerzas militares israelíes

3 a. Costes adicionales

Los Artículos 59-61 del Cuarto Convenio de Ginebra cubre las acciones colectivas de ayuda en territorios ocupados. Los Artículos 59 y 61 hacen referencia a los términos de la disposición de socorro, afirmando respectivamente que la Fuerza Ocupante facilitará las acciones de socorro “en toda la medida de sus medios” y que en la distribución de los envíos de socorro

“No se cobrará ningún derecho, impuesto o tasa en territorio ocupado por estos envíos de socorros, a no ser que el cobro sea necesario en interés de la economía del territorio. La Potencia ocupante deberá facilitar la rápida distribución de estos envíos”.

Cantidades significativas de los fondos europeos destinadas a implantar agencias para la ayuda humanitaria y al desarrollo de la población palestina han sido gastadas en los costes adicionales de los envíos de asistencia humanitaria, motivado por las restricciones de acceso y movilidad impuestas por las autoridades israelíes. La UE hizo

²⁸ Comunicado de la Comisión COM(2001) 252 op. cit, p.13

²⁹ Evaluación de las consecuencias humanitarias de los conflictos: la directora de ECHO visita Cisjordania entre el 7 y el 10 de octubre de 2003, pág.web ECHO.

referencia directa a los costes adicionales en la provisión de bienes humanitarios en octubre de 2003, cuando pidió a Israel “que transfiriera los costes portuarios y todos los aranceles adicionales de almacenamiento, cuarentena y tránsito impuestos a los bienes destinados al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas (UNRWA)³⁰.

En abril de 2004, el Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, dijo ante el Parlamento Europeo: “También deberíamos intentar asegurarnos que la ayuda humanitaria pueda ser proporcionada al igual que en otras partes; en la actualidad, cuesta más proporcionar la ayuda que en la mayoría de los sitios por el comportamiento y las actividades de las fuerzas de seguridad³¹”. Al citar a los gobiernos que no cumplen del todo con los principios humanitarios internacionales, el Comisario Nielson destacó la crisis de Darfur, el norte del Cáucaso y los territorios palestinos, resaltando en el último caso que “las medidas burocráticas y de seguridad de las autoridades israelíes se estima que han incrementado un 20 por ciento el coste de las operaciones de ayuda humanitaria... La comunidad internacional debe aprovechar cualquier oportunidad para denunciar estas violaciones y exigir el respeto al derecho humanitario³²”.

La UNRWA ha llevado a cabo intervenciones frecuentes ante las autoridades israelíes sobre la cuestión de los costes adicionales, incluido la realizada de urgencia en abril de 2004 con relación a la suspensión de sus operaciones de emergencia provocada por los costes prohibitivos de almacenaje de los suministros humanitarios en el puerto de Ashdod, a consecuencia del cierre de la terminal fronteriza Karni de Gaza.

A pesar de las declaraciones de los Comisarios de la CE, los donantes de la CE y de los Estados Miembros continúan proporcionando asistencia bajo condiciones que violan las normas que rigen la ocupación beligerante. Sin hacer una protesta firme sobre estas condiciones y sin tomar medidas claras dirigidas a su rectificación, *los donantes están debilitando al conjunto de leyes sobre las que se apoya la población bajo la ocupación para su protección, y viola el principio de manos limpias.*

Además, otro punto de la disposición de ayuda establece que la UE debe asegurarse de que ninguna agencia de implantación que sea financiada por la UE, haga tratos con negocios de los asentamientos israelíes, como fue el caso de una agencia que utilizaba las instalaciones de almacenaje ubicadas en la zona industrial del asentamiento de Atarot en Jerusalén Este.

3 b. Proporcionar refugio y la reconstrucción de viviendas destruidas.

El 11 de agosto de 2004, la Comisión anunció que iba a suministrar 1,350.000 € a la UNRWA en concepto de ayuda a las víctimas de la demolición de viviendas en Rafah (Franja de Gaza) además de otra subvención de 1,000.000€ concedida en marzo.

³⁰ Declaración del Asesor Marco Carmelas, Misión Permanente de Italia ante las NNUU en representación de la Unión Europea – Cuarto Comité, tema 83 del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente (Nueva York). 30 de octubre de 2003.

³¹ DISCURSO/04/188. El Rt. Hon. Chris Patten, Comisario de Relaciones Exteriores, Proceso de Paz de Oriente Medio, Sesión Plenaria del Parlamento Europeo, Estrasburgo, 21 de abril de 2004. Este material ha sido sacado de un borrador del informe “Additional Costs on the Provision of Humanitarian Assistance”, preparado por UNOCHA OPT por el Grupo MATTIN, octubre de 2004.

³² Poul Nielson, ‘Give relief agencies the space to do their job’, Financial Times, 17 de junio de 2004

El Comisario Nielson hizo el siguiente comentario sobre la decisión:

Estos fondos no absuelven a la potencia ocupante de su responsabilidad de respetar el derecho internacional humanitario. Las autoridades israelíes deben tomar medidas urgentes para aliviar el sufrimiento de la población de los territorios ocupados, en donde la situación humanitaria se ha deteriorado de forma alarmante a lo largo de los últimos años... Tal como ha sido reiterado por la Unión Europea y las Naciones Unidas, la demolición de casas es una acción desproporcionada que contraviene el derecho internacional humanitario, en concreto el Cuarto Convenio de Ginebra, y muestra una indiferencia total hacia la vida de los civiles³³.

El Comisario europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten, manifestó que la Unión está dispuesta a continuar con su ayuda humanitaria y de apoyo a la reconstrucción de infraestructuras en las zonas de las que se retire el ejército de Israel: "Pero tengo que decir que en esta ocasión pienso que debemos buscar ciertas garantías por parte del ejército israelí de que no destruirá lo que construyamos"³⁴.

Además del fracaso de los gobiernos extranjeros de pedirle cuentas al Gobierno de Israel por sus violaciones del derecho internacional, han financiado las reparaciones y el realojo después de las demoliciones. Se les ha instado a los gobiernos extranjeros para que exijan que Israel pague las reparaciones a las víctimas o compense a los donantes por los fondos gastados en la reparación de las destrucciones ilícitas³⁵.

Al no hacer el esfuerzo de pedirle cuentas a Israel, la CE está sumida en una acción ilegal de omisión. Sobre el terreno, las agencias de implantación están divididas entre la necesidad de auxiliar a las víctimas y aliviar la crisis humanitaria provocada por el hombre, y la preocupación de que estén transmitiendo a Israel la idea de que la comunidad internacional no espera que respete los principios fundamentales del derecho internacional humanitario, tales como los de la inmunidad del no combatiente y el concepto de proporcionalidad, al prestarle ayuda mientras que el uso ilícito de la fuerza y las acciones de destrucción israelíes siguen sin una restricción internacional efectiva.

Cuando la UNRWA reconstruyó las casas en el campamento de refugiados de Jenin, cogió una parte de la zona de cada casa destruida para ampliar las calles a fin de que los tanques pudieran pasar con mayor facilidad. Muchos de los residentes del campamento se opusieron a esto, alegando que debería hacerse más y no menos difícil la entrada de los tanques al campamento. Los oficiales de la ONU decidieron que sería más sabio dejar calles más anchas para evitar que las casas fueran destruidas de nuevo³⁶.

³³ La Comisión suministra 1,350.000 € adicionales en concepto de ayuda a las víctimas de la demolición de viviendas en Rafah (Franja de Gaza). IP/04/1027, Bruselas, 11 de agosto de 2004.

³⁴ Cita de 'Paying for the Mess' en "Razing Rafah: Mass Home Demolitions in the Gaza Strip: VII. Role of the International Community", Página web de Human Rights Watch, octubre de 2004.

³⁵ Ibid.

³⁶ Gideon Levy, 'Tank lanes built between new Jenin homes', Ha'aretz, 10 de junio de 2004

IV EJEMPLOS DE OTRAS ÁREAS DE COMPROMISOS DE LA COMUNIDAD EN LOS QUE LA COMUNIDAD ES VULNERABLE DE COMPLICIDAD CON LAS VIOLACIONES ISRAELÍES DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. La vulnerabilidad de complicidad con las violaciones del derecho internacional humanitario.

Conforme a la obligación de cuidado, la UE y los gobiernos de los Estados Miembros tendrán que asegurarse de que sus instrumentos de cooperación y planes de promoción de las inversiones no beneficien a las entidades ubicadas en los asentamientos ilegales.

1 a. Los proyectos bilaterales de cooperación de la UE

Como ejemplo, el proyecto de Inteligencia Económica y Tecnológica (ETI)

Entre 2001 y 2002, el Intituto Vinícola de Israel y el Consejo de Israel para Uvas Vinícolas cooperaron con las Medidas de Acompañamiento de la Industria Vinícola (WIAM), un proyecto de Inteligencia Económica y Tecnológica (ETI). Los proyectos ETI son cofinanciadas por la Unión Europea. El objetivo general de WIAM era ayudar a la pequeña y mediana empresa a participar en los programas de Investigación y Desarrollo de la UE. La bodega Barkan, ubicada en un asentamiento, está enumerada como miembro del Instituto Vinícola de Israel, que puede que también ataña a las bodegas de los asentamientos de Gush Etzion, Hebron y los Altos del Golán.

1 b. Las subvenciones de inversión de los Estados Miembros de la UE

En noviembre de 2004, el negocio alemán de plásticos y productos químicos BASF firmó un acuerdo con la Asociación de Industrias de Kibbutz Israelíes (KIA). Según el acuerdo, un número de empresas pertenecientes a la Asociación trasladaría sus instalaciones o montarían sus cadenas de montaje en las plantas de BASF. El acuerdo estipula que las fábricas de los kibbutz, que trasladen o monten sus cadenas de montaje en las plantas en Alemania, recibirán ayudas en forma de equipos y servicios financieros y legales para obtener subvenciones de inversión, llegando al 50% de la inversión³⁷. Tras echarle un vistazo a las empresas enumeradas bajo la categoría de plásticos y goma de la página web de KIA se detectaron tres empresas procedentes de los asentamientos.

2. La vulnerabilidad de complicidad en la violación del derecho internacional de los derechos humanos

Las industrias israelíes en los asentamientos y las facultades educativas están incorporadas en la “Ley de Enclaves” y operan “como si” estuvieran bajo la ley israelí. La ley se aplica a las personas, incluidas las personas legales, y no al territorio en los que se encuentran los asentamientos, que permanece sujeto a las leyes militares.

Ya que la ley israelí que incorpora las “entidades legales” de los asentamientos se aplica a las personas, no es aplicable a los empleados palestinos que trabajan en los asentamientos que no son ciudadanos israelíes.

³⁷ Hadas Manor, “Kibbutz Industries Association, BASF sign strategic agreement”, Globes, 23 de noviembre de 2004.

Un trabajador palestino de una empresa ubicada en un asentamiento que solicite percibir el salario mínimo de un empresario israelí puede obtener por respuesta que en el área de relaciones laborales, se aplica la ley jordana que regía en el momento de la ocupación de 1967, y que a pesar de que está “recomendado” que los palestinos de Cisjordania y Gaza reciban el salario mínimo, no es obligatorio según la ley israelí³⁸.

“¿Por qué piensa que el polígono industrial de Erez (en Gaza) sigue siendo atractivo para 200 fábricas que no se han movido a pesar de los ataques terroristas?” preguntó Gabi Bar (el director de la división para Oriente Medio del ministerio (israelí) de industria y comercio). “El motivo fundamental es el bajo salario pagado a los trabajadores: alrededor de 1.500 shekels (\$332) frente a los 4.500 shekels (\$995), que es el salario mínimo en Israel. Más aún, los empresarios no tienen que regirse según las leyes laborales israelíes”³⁹

Debería tomarse nota de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos permitidas por el gobierno israelí al establecer las empresas israelíes en polígonos industriales en territorio ocupado, bien en el lado “israelí” de la barrera/muro, o bien en polígonos industriales palestinos que invitan a las empresas israelíes a situarse allí.

La Comisión tendrá que revisar con cuidado las leyes que rigen los polígonos industriales dentro de los territorios ocupados o las leyes aplicables a las empresas situadas allí para asegurarse de que cualquier previsión de cooperación comunitaria con estas iniciativas contribuirán de hecho al objetivo de promocionar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales según el Derecho Comunitario⁴⁰.

³⁸ Expediente del Fiscal General sobre la apelación 30050/98 citada en “‘Builders of Zion’ Human Rights Violations of Palestinians from the Occupied Territories Working in Israel and the Settlements”, B’Tselem septiembre de 1999, pag. 76. Israel ha ratificado los convenios que comprenden la “ley internacional de derechos” al igual que otros convenios. Según la ley israelí, un tratado internacional no es, por norma, parte del derecho nacional hasta que la Knesset decreta la legislación para incorporar las disposiciones del tratado en la ley israelí. Esta norma no se aplica a los acuerdos que son parte del derecho internacional consuetudinario, que automáticamente pasan a formar parte del derecho nacional. Citado en la página web de B’Tselem, el Centro de Información Israelí sobre los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados.

³⁹ Meron Rapoport, ‘Israel: industrial estates along the wall’, Le Monde Diplomatique, junio de 2004

⁴⁰ Artículos 177 (cooperación al desarrollo) y 181a (cooperación económica, financiera y tecnológica con terceros países) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

V EL DERECHO DE LAS MINORIAS EN ISRAEL, LOS ACUERDOS DE LA CE Y LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

Las "relaciones bilaterales (de la UE) se basan en un respeto compartido de los derechos humanos y los principios democráticos, un elemento esencial en nuestro acuerdo de asociación establecido en el Artículo 2. La promoción y protección de los derechos humanos, incluidos tanto los derechos de las personas pertenecientes a las minorías como las libertades fundamentales, constituyen el mayor objetivo de las relaciones exteriores de la UE"⁴¹

En Israel, la ausencia de una igualdad constitucional para la minoría árabe y la definición básica del estado como judía han asegurado un sistema estructural e institucional discriminatorio contra los ciudadanos árabes de Israel⁴².

La discriminación educativa y los obstáculos de empleo con las que se enfrenta la minoría árabe palestina en Israel limitan su capacidad efectiva para participar en los Programas Marco de la CE, y acceder a los instrumentos financieros como el programa global de créditos del Banco Europeo de Inversión.

A continuación se detallan algunas de las políticas institucionales del gobierno que discriminan a los ciudadanos árabes en las áreas de la educación y de la empresa, y que significa que, a pesar de la declaración del Consejo de Asociación de la UE e Israel de que "los socios israelíes del 5PM (Quinto Programa Marco) cubre todo el espectro de la sociedad israelí"⁴³, muy pocos de ellos, si es que alguno, habrán incluido la minoría árabe palestina de Israel. Ni tampoco se llevará totalmente a cabo uno de los objetivos perseguidos según el Acuerdo Científico y de Cooperación Tecnológica entre la CE e Israel de beneficiar "la comunidad científica, el sector privado y el público en general de Israel".

Algunos ejemplos de discriminación relacionadas con la educación:

Idiomas: A pesar de que el árabe es oficialmente una de las lenguas oficiales, su prestigio en mucho menor que el hebreo (la otra lengua oficial) y el inglés (una lengua no oficial). Se consiguen puntos adicionales en el *bagrut* (el examen de graduación del bachillerato) por un excelente hebreo pero ninguno por el árabe lo que hace que sea mucho más difícil para un ciudadano árabe acceder a la universidad⁴⁴.

Educación: Israel separa la educación de judíos y árabes hasta el acceso a la universidad. Esto se justifica sobre la base de que los dos pueblos tienen idiomas y culturas diferentes y que suelen vivir en zonas geográficas separadas. Sin embargo, también justifica un reparto separado de los recursos. Motivado

⁴¹ Declaración de la Unión Europea en la Cuarta Reunión del Consejo de Asociación entre la UE e Israel, Bruselas, 17 y 18 de noviembre de 2003.

⁴² Shira Kamm, "The Arab Minority in Israel; Implications for the Middle East Conflict", Mossawa, septiembre de 2002, pag.12.

⁴³ Declaración de la Unión Europea en la Cuarta Reunión del Consejo de Asociación entre la UE e Israel. Bruselas. 17 y 18 de noviembre de 2003.

⁴⁴ Toda la información que sigue sobre la minoría árabe palestina está reproducida de un artículo compuesta de dos partes de Jonathan Cook, 'Democratic and Jewish', Al Ahram, Número 698 8-14 de julio de 2004 y Número 699 15-21 de julio de 2004.

por un índice mayor de natalidad, los alumnos árabes comprenden un tercio del total de la población escolar, pero sus colegios reciben sólo el siete por ciento del presupuesto del ministerio de educación. Esta financiación desigual se ajusta a un presupuesto mucho menor asignado a los municipios árabes, que también contribuyen al presupuesto escolar.

Aunque existe la educación integrada para los estudios superiores y universitarios, los estudiantes árabes aún padecen de una gran marginación. A pesar de que los estudiantes árabes constituyen aproximadamente un cuarto de los israelíes en ese grupo de edad, componen sólo el ocho por ciento de los estudiantes universitario. El acceso se hace mucho más difícil por medio de exámenes de inscripción que utiliza un sistema de puntos que dan más valor al hebreo que al árabe. Las puntuaciones psicométricas que se utilizan para seleccionar a los candidatos también discriminan a los estudiantes árabes al ser culturalmente tendenciosos contra ellos y se apoyan en el inglés, que los niños árabes aprenden como tercer idioma, tras el árabe y el hebreo. Las entrevistas de admisión siempre se realizan en hebreo.

El porcentaje de profesorado árabe en las universidades es aún menor que el número de estudiantes, constituyendo sólo un uno por ciento. Las plazas de muchos profesores y catedráticos universitarios son financiadas por el cuerpo de seguridad del estado, el Consejo de Seguridad Nacional, y muchos profesores tienen que impartir clases, como parte de su trabajo, en escuelas militares y de la policía.

Algunos ejemplos de discriminación relacionados con el empleo y la financiación gubernamental del sector privado:

Una amplia franja de la economía israelí esta oficialmente fuera del alcance de la minoría palestina bajo el pretexto de que son trabajos relacionados con la seguridad. Esto no se limita sólo a las industrias principales de defensa tales como la Autoridad Armamentística Rafael, el reactor nuclear, la fábrica secreta de armamento nuclear y la Industria Aeronáutica Israelí, sino a la mayoría de las empresas oficiales tales como Bezeq, la empresa de telecomunicaciones, que sólo da empleo a un puñado de ciudadanos palestinos de un total de 10.000 trabajadores. En una entrevista del diario *Haaretz* en mayo de 2004, Nachman Tal, un ex director adjunto del Shin Bet, dijo que abundaba esta discriminación de estado: "Lo comprobé recientemente y descubrí que de los 13.000 empleados fijos en la Corporación Eléctrica Israelí, sólo seis eran árabes."

En mayo, el gobernador del Banco de Israel, David Klein, admitió que no había ningún árabe entre su plantilla de 800 empleados. En sus 50 años de historia, el banco sólo ha contratado a dos árabes, y supervisaron las operaciones del banco en los territorios palestinos ocupados. Despidieron a los dos cuando los territorios fueron entregados a la Autoridad Palestina en 1994.

Un sistema de "áreas de prioridad nacional", que ofrece beneficios extras a los residentes y a los negocios, se aplica casi en exclusividad a las comunidades judías, aunque las cifras de la Oficina Central de Estadística hayan mostrado que el 70 por ciento de las zonas más pobres de Israel son árabes. La organización de derecho humanos *Adalah* ha solicitado en los tribunales que se

acabe con esta práctica, sin éxito hasta la fecha. En estos momentos, se les ha otorgado prioridad a cuatro pueblos árabes pequeños frente a 492 comunidades judías.

Tampoco existen oportunidades para el empleo en las altas tecnologías o las inversiones en las zonas árabes. El 25 por ciento de los licenciados varones árabes acaban siendo profesores, tres veces más que los licenciados judíos. Aquellos árabes que consiguen prepararse en los campos de las ciencias y las tecnologías normalmente no tienen otra opción que trabajar en el extranjero o abandonar su investigación.

Un investigador de uno de los dos centros árabes de investigación y desarrollo (I+D) en Israel destacó que mientras que su centro mantenía buenos contactos con los institutos de investigación israelíes, su capacidad para participar en el Programa Marco está en desventaja por estar efectivamente excluido del suministro de información gubernamental a la red de universidades e institutos que cuentan con el apoyo del gobierno⁴⁵, *indicando igualmente que la minoría árabe de Israel no se beneficiará de los contactos de "persona a persona" en Ciencia y Tecnología (...) propuesto por la UE para el fortalecimiento según el Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad.*

1. El acceso y la participación de las minorías en los instrumentos financieros de la UE: BEI

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) se estableció en 1958 para financiar proyectos que promocionan los objetivos de la Unión Europea. El BEI canalizó líneas de crédito a pequeñas y medianas empresas israelíes hasta 1995 a través del organismo estatal del Banco de Desarrollo Industrial de Israel.

El Artículo 179 (2) del Tratado de la Comunidad Europea establece que el BEI tomará las medidas necesarias para fomentar los objetivos del Artículo 177 (1), que incluyen la campaña contra la pobreza en los países en vías de desarrollo.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, las cifras de la Oficina Central Israelí de Estadística mostraron, en mayo de 2004, que el 70 por ciento de las zonas más pobres de Israel eran árabes. La cuestión de cómo el BEI puede realizar sus objetivos en el caso de un país que discrimina institucionalmente a la población minoritaria es "delicado". Un aspirante tiene que ser económicamente viable y ser un buen candidato de riesgo para un préstamo, del cual el 50% es aportado por el BEI y el resto por el socio como banco local. Como no es un programa de desarrollo, el BEI no tiene medios a su alcance para dirigir la financiación a las personas desfavorecidas ni financia a través de subvenciones. Más aún, como el banco local asume todos los riesgos del crédito, el BEI no puede imponer criterios de préstamos. En otros sitios, como por ejemplo en Macedonia, el BEI pudo destinar los fondos basado en criterios geográficos para las comunidades desfavorecidas viviendo en zonas geográficas claras.

Los intentos por averiguar si alguna de las empresas israelíes que perciben préstamos a través del programa global del BEI son empresas ubicadas en asentamientos o de propiedad árabe fueron infructuosas debido a la póliza de confidencialidad acerca de la asignación de los préstamos del banco. El Banco de Desarrollo Industrial de Israel no

⁴⁵ Conversación telefónica, Habib Karnary, sección de I+D, Galilee Society, 23 de noviembre de 2004

tiene ningún empleado árabe palestino en la actualidad, ni ha tenido en el pasado⁴⁶

⁴⁶ Información aportada a Adalah por el Banco de Desarrollo Industrial, el Centro Legal para los Derechos de la Minoría Árabe en Israel, el 25 de noviembre de 2004.

VI REGULAR O AUMENTAR LA COOPERACION – EJEMPLOS DEL DEBATE DE CÓMO DEBERÍA LA UE COMPROMETER A ISRAEL

El debate del Parlamento Europeo de marzo de 2004, sobre el Acuerdo Científico y Tecnológico entre la CE e Israel, hace referencia a dos debates centrales en curso en la Unión Europea: 1) congelar la cooperación con Israel o aumentarla para conseguir una mayor influencia; y 2) intentar separar las áreas económicas y políticas del diálogo y la cooperación, o considerar que la propia política israelí hace que lo meramente técnico en apariencia sea político.

El intento de separar lo económico y lo técnico de lo político ha sido llevado a las negociaciones para el Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad. Dentro de las negociaciones, la “cesta” política incluye conversaciones sobre el proceso de paz, el terrorismo, las armas ligeras, la no proliferación de armas de destrucción masiva y los derechos humanos. La cesta económica incluye el desarrollo de la cooperación en ciencia, transporte y el medio ambiente⁴⁷.

Aquellos que defienden el mantenimiento o la ampliación de la relación privilegiada de Israel con la Comunidad argumentan que una cooperación ampliada entre la UE e Israel creará más oportunidades de cooperación y el diálogo entre las entidades palestinas e israelíes. Argumentan que esto, a su vez, contribuirá a un avance en el proceso de paz y, de este modo, se reducirá la violencia y las violaciones de los derechos humanos.

Los escasos ejemplos de una participación conjunta de palestinos e israelíes en el Quinto Programa Marco de la Comunidad Europea para Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (5PM) detallados a continuación, llevan a dudar si una cooperación ampliada entre la UE e Israel puede en efecto estimular una cooperación más amplia entre palestinos e israelíes, especialmente si se toma en cuenta la gran diferencia en el desarrollo económico entre los territorios palestinos ocupados e Israel.

Da la sensación de que estos argumentos pasan por alto el hecho de que las violaciones generalizadas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario son las causas principales del conflicto y no meramente su resultado desafortunado.

El Consejo Europeo consultó con el Parlamento Europeo antes de concluir el Acuerdo entre la CE e Israel sobre la Cooperación Científica y Tecnológica con Israel⁴⁸. La enmienda presentada por el Partido Verde/EFA, solicitando la suspensión del Acuerdo dada la “situación actual”, fue rechazada, y el Parlamento acordó la firma del Acuerdo. El argumento esgrimido para el debate por el relator Godelieve Quisthoudt-Rowohl fue que “el cerrar puertas” impiden avances en la cooperación, que es de la única forma que tiene la UE para influir en el proceso de paz. El relator también argumentó que el incremento de contactos que el Acuerdo permitirá entre los institutos e investigadores

⁴⁷ Herb Keinon, ‘Israel in last-minute talks on entry to EU program’, Jerusalem Post, 20 de octubre de 2004.

⁴⁸ Artículo 300 (3) TEC sobre los procedimientos de consulta.

palestinos y sus contrapartes israelíes ayudarán a rebajar las tensiones entre las dos partes⁴⁹.

Asimismo, el grupo Socialista planteó la perspectiva de un intercambio científico para mejorar el diálogo entre las dos partes. La mayoría del grupo decidió aprobar el Acuerdo con la esperanza de que el “diálogo científico, sin ser una aprobación de las acciones del Gobierno israelí, traerá algo de progreso”, resaltando el portavoz que otros puntos pueden “tratarse en un diálogo político. Puede que sea una causa de acción en otra parte”⁵⁰.

De los 612 proyectos del Quinto Programa Marco (5PM) con la participación de socios israelíes procedentes de centros universitarios, de investigación e industria, 147 fueron coordinados por los socios israelíes. Dentro del 5PM (en el período entre 1998 y 2002, cuando la situación en Israel y en los territorios palestinos ocupados estaba relativamente mejor), los centros universitarios y de investigación de los territorios palestinos ocupados sólo participaron en cinco proyectos encuadrados en el programa de Cooperación Internacional (INCO 2). Ninguno de estos proyectos fue coordinado por una entidad israelí.

Sin embargo, el asegurar que el apoyo al diálogo científico y la cooperación no se desborde hacia un apoyo a las políticas públicas ilícitas y la legislación nacional sobre la que se organiza esta cooperación puede ser particularmente difícil. Por ejemplo, el Jefe Científico de Israel concede subvenciones para la investigación y el desarrollo a empresas ubicadas en los asentamientos, y las leyes de constitución de empresas académicas y comerciales que se aplican en los asentamientos autorizan la discriminación “legal” entre los empleados judíos y palestinos⁵¹.

No hay nada que impida que las empresas que participan en la construcción de las infraestructuras del estado, que contravienen el derecho internacional, participen en adquisiciones públicas, en programas científicos y tecnológicas y de otros programas de cooperación. Una empresa israelí, que participó en un contrato de coste compartido para un proyecto del Quinto Programa Marco⁵², está construyendo el sistema electrónico para la zona de Jerusalén de la barrera/muro⁵³. Uno de los “paquetes de trabajo” para este proyecto del Quinto Programa Marco, cuya fecha de finalización está registrada con fecha del 31 de agosto de 2004, incluye “el desarrollo de un sistema sensorial resistente y un sistema de comunicaciones; la implantación de algoritmos para la fusión de sensores y datos (...)”.

En el caso de que un socio de asociación lleve a cabo sus relaciones interiores y exteriores de acuerdo a políticas y posturas legales inaceptables para la Unión Europea, nunca se puede asumir que una causa para la acción sólo existe “en otra parte”. *Un compromiso responsable en estas circunstancias conlleva un peso sustancial de*

⁴⁹ Quisthoudt-Rowohl (PPE-DE), Relator. Debates en el Parlamento Europeo, Sesión del 10 de marzo de 2004, el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la CE e Israel.

⁵⁰ McNally (PSE). Debates en el Parlamento Europeo. Sesión del 10 de marzo de 2004.

⁵¹ Hadas Manor, “Chief Scientist approves 10 new incubator companies”, Globes, 12 de septiembre de 2004. Para la discriminación ‘legal’, ver la sección IV2 de esta reseña.

⁵² 5PM Referencia del proyecto: IST-2000-28058.

⁵³ Dalia Tal, ‘Biri Barashi to build 2 separation fence sections for NIS 60m’, Globes, 3 de febrero de 2004.

*prudencia, aunque sólo sea para asegurarse de que la cooperación entre la UE e Israel no se esté aplicando de una forma que consolide las violaciones israelíes de los derechos humanos y del derecho humanitario, y sea contraria al Derecho Comunitario*⁵⁴.

Este reto se multiplica al desarrollarse el marco de relaciones privilegiadas conforme a la Política Europea de Vecindad hacia una reciprocidad absoluta. Según la nueva Política Europea de Vecindad, la UE prevé construir sus relaciones con Israel dentro de un marco de propiedad e igualdad. No se puede pasar por alto el hecho de que, *cuando la UE ha querido ampliar sus compromisos con Israel, nunca ha elegido tomar los pasos requeridos para impedir que Israel aplique y ponga en marcha el acuerdo contractual resultante de acuerdo a políticas y una legislación nacional que son inaceptables según el Derecho Comunitario y el derecho internacional.*

Esto abre la perspectiva de un gran flujo de problemas “técnicos”. ¿Cómo se conseguirá el objetivo de mejorar el acceso recíproco a la adquisición de mercados públicos, asegurándose de que las empresas de los Estados Miembros no participen en ofertas del gobierno israelí para infraestructuras construidas en violación del derecho internacional, tales como los asentamientos, carreteras de circunvalación de los asentamientos y proyectos de infraestructuras relacionadas a la barrera/muro?. En 2007, Israel tendrá derecho a la financiación de la Comisión, y el Banco Europeo de Inversiones tendrá un nuevo mandato de préstamos para ese mismo año. ¿Ha contemplado la Comunidad de cómo va a asegurarse de su no participación económica en entidades o actividades que considera ilegales?

⁵⁴ P.e. el Artículo 11 de Tratado de la Unión Europea y el Artículo 181^a del Tratado de Constitución de la Comunidad Europea en la propoción del respeto de los derechos humanos; el Artículo 2 del Acuerdo de Asociación.

VII SOBRE LA MEJORA EN LA PROMOCIÓN Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la actualidad, la Unión Europea hace un seguimiento de los derechos humanos en terceros países fundamentalmente a través de las delegaciones de la Comisión europea y las embajadas de los Estados Miembros.

La Comunicación de la Comisión de 2003, acerca de “Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos”, aprobado por el Consejo, establece unas directrices para promocionar mejor “fomentar entornos estables y democráticos basados en el disfrute total de los derechos humanos”. La mayoría de las áreas en las que la Comunicación sugiere que los instrumentos de que disponen la Unión Europea y sus socios mediterráneos podrían ser utilizados para promocionar estos objetivos comunes dependen de la financiación MEDA, una “zanahoria” que no necesita Israel dada su avanzada economía.

La Comunicación dice sobre Israel que:

Es preciso centrar sin demora los esfuerzos de reactivación del proceso de paz en Oriente Medio en el cumplimiento de las normas universales sobre derechos humanos y del Derecho humanitario por todas las partes implicadas en el conflicto israelo-palestino. Para ello será necesario un esfuerzo particular de la Unión Europea y el establecimiento de una estrategia apropiada⁵⁵.

Al ser preguntado si se ha establecido una estrategia apropiada, la Comisión suele responder que se tiene la intención de establecer un subcomité de derechos humanos entre la UE e Israel que proporcionará unos mecanismos para el diálogo de cuestiones de democracia y derechos humanos. Sin embargo, no queda claro si está contemplada la creación de este comité dentro del Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad.

Según parece, se dará prioridad en el Plan de Acción a la promoción de los derechos humanos “en la lucha contra el terrorismo” al igual que al derecho de las minorías, particularmente de las comunidades árabes y beduinas. Sin embargo, da la sensación de que la protección de los derechos humanos tendrá un lugar secundario en el documento.

Se destacan los siguientes factores dentro de la Unión Europea que contribuyen al déficit de la promoción de los derechos humanos en la diplomacia operativa de la UE:

- La ausencia de un **órgano central** dentro de la Comisión que coordine los diferentes servicios (DG), así como la ausencia de **mecanismos de respuesta** que ofrezcan una reacción inmediata y consecuente con las violaciones de los derechos humanos en un país dado.
- La ausencia de procedimientos de **referencia** verificables de los derechos humanos según los acuerdos de asociación. Los procedimientos de referencia existen para los países con los que la UE no tiene una base contractual para sus relaciones, p.e. Irán y China. En su informe anual sobre los derechos humanos

⁵⁵ Comunicación de la Comisión COM(2003) 294, op. cit, pag.5

de 2003, el Parlamento Europeo “recuerda su exigencia a la Comisión para que formule objetivos y referencias concretas para el diálogo sobre los derechos humanos y asegure que sus resultados sean evaluados con regularidad”⁵⁶.

- Junto a la necesidad de tener unos puntos de referencia, se necesita una mayor **transparencia**, sobre todo por parte del Consejo, sobre lo que se dice y se hace a través del diálogo político, y por qué, en el caso de Israel, se están implantando los acuerdos a espaldas de las normas.

Dentro del contexto de sus deliberaciones de cómo avanzar en el respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos en la lucha contra la amenaza del terrorismo, los consejeros políticos de la Unión Europea deberían tener en cuenta que un estado que tiene permitido, por el resto de los estados, actuar fuera de los límites del derecho humanitario, crea legitimidad al resorte del uso político de la fuerza por parte de actores no estatales. Dicho estado no cumple con su parte del convenio social entre el estado y aquellos bajo su control efectivo, y los demás estados no ofrecen ninguna alternativa protectora legal y efectiva⁵⁷.

Los Estados necesitan cooperar entre sí. No obstante, la opinión manifestada regularmente por la UE referente a la supuesta invulnerabilidad de Israel ante cualquier amenaza de reducción de privilegios y de cooperación, Israel, como la mayoría de los países más pequeños y económicamente más desarrollada, es abiertamente sensible a las oportunidades y las condiciones asociadas a dicha cooperación. Sus principales instrumentos políticos son los instrumentos de la cooperación europea. Los Estados Miembros de la UE tienen la obligación de “respetar y asegurar el respeto” de los Convenios de Ginebra, en conformidad con su Artículo 1. Los principios reseñados a lo largo de este informe, la “obligación de cuidado” y “manos limpias”, describen dos aspectos de la obligación de la UE de abstenerse de facilitar las violaciones del derecho internacional por parte de un tercer estado.

Cuando la CE actúa contra sus propias normas, tal como ha hecho al adaptarse a la certificación de los productos de los asentamientos israelíes como originarios del territorio soberano de Israel, está transmitiendo a los palestinos y a los israelíes que no le concede importancia al funcionamiento de las normas reguladoras del sistema internacional.

Este mensaje, transmitido a través del manejo de la UE de sus relaciones contractuales con Israel, se dirige a las partes con mucha más fuerza que con todas las declaraciones y gestiones solicitando a Israel que respete el derecho internacional.

⁵⁶ Informe Anual sobre Derechos Humanos del Parlamento Europeo, pag. 10

⁵⁷ Parece como si la amenaza de las violaciones de Israel del derecho internacional son reconocidas en algunas declaraciones del Consejo: “Los asesinatos extrajudiciales no sólo contravienen el derecho internacional, sino que socavan el concepto del Estado de derecho, que es un elemento fundamental en la lucha contra el terrorismo” Declaración de la Presidencia al Consejo de Seguridad de NNUU. 23 de marzo de 2004.

ANEXO I

Acciones declarativas de las instituciones europeas en apoyo a la promoción y al respeto de los derechos humanos; la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)

A continuación se detallan acciones declarativas y diálogos políticos en los que se encontraba sumida la UE entre 2003 y 2004 en apoyo a sus compromisos y obligaciones con respecto a los derechos humanos. No pretende ser un listado completo, sobre todo en los que se refiere a las numerosas declaraciones realizadas por el Consejo de la Unión Europea y la Presidencia del Consejo.

Consejo

Trámites

El 6 de septiembre de 2004: Trámites de la UE: “grave preocupación” por la actividad de la construcción en los asentamientos de Cisjordania.

Declaraciones del Consejo

Extractos del derecho internacional humanitario del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (**CAGRE**)

(Con frecuencia, se hace referencia al Proceso de Paz en Oriente Medio (PPOM) en las declaraciones del Consejo sin hacer referencia al derecho internacional, pero nunca a la inversa)

Las principales referencias de acciones llevadas a cabo por el Gobierno de Israel “en conflicto o en contradicción con” el derecho internacional humanitario y, en menor medida, con el derecho internacional de los derechos humanos plasmadas en las Conclusiones del Consejo y repetidas en las declaraciones del Consejo ante el Parlamento Europeo, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU entre julio de 2003 y julio de 2004⁵⁸ son que Israel:

- Ponga fin a su política de asentamientos.
- Ponga fin a la construcción del muro de separación que transgrede los límites de los territorios de 1967
- Ponga fin a su política de asesinatos selectivos (o asesinatos extrajudiciales) y otras medidas contrarias al derecho internacional

A partir de la primavera de 2004 declaraba:

- Asegurar el acceso total, seguro y sin impedimentos del personal de asistencia humanitaria a los territorios ocupados, de acuerdo con el derecho internacional.

y, el 17 de mayo, se hizo la declaración más detallada tomando como referencia el derecho internacional humanitario:

⁵⁸ 29 de septiembre de 2003: Oriente Medio-Conclusiones del Consejo; 22 de marzo de 2004: Oriente Medio-Asesinato del Sheik Ahmed Yassin-Conclusiones del Consejo; 17 de mayo de 2004: Proceso de Paz de Oriente Medio-Conclusiones del Consejo; 12 y 13 de julio de 2004: Proceso de Paz de Oriente Medio-Conclusiones del Consejo.

- Acabar con las demoliciones de casas (...)
- El Consejo recordó que el derecho legítimo de Israel a defenderse debe ser ejercida dentro de los parámetros del derecho internacional. El Consejo condenó la demolición masiva de viviendas palestinas en el distrito de Rafah en Gaza, calificándolo de desproporcionado y en contra del derecho internacional, además de ir en contra de las obligaciones de Israel según la Hoja de Ruta como manifestó el Cuarteto el 4 de mayo. El Consejo pedía a Israel que cesara las demoliciones de forma inmediata.

Una declaración haciendo referencia a la aplicabilidad del **Cuarto Convenio de Ginebra**:

Declaración de la Presidencia:

Marzo de 2004

La Unión Europea reafirma, una vez más, su postura de que el Cuarto Convenio de Ginebra, relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, es completamente aplicable a los territorios palestinos ocupados, incluido Jerusalén Este, y que convierte en vinculante al derecho internacional humanitario, vital para asegurar que se brinda protección a los civiles en cualquier circunstancia. La UE condena las violaciones del Convenio de Ginebra por parte de Israel en su calidad de potencia ocupante al transferir su propia población a los Territorios Ocupados⁵⁹ (...)

Declaración de la UE, Consejo de Asociación UE-Israel, 13 de noviembre de 2003:

3. Nuestras relaciones bilaterales están basadas en el respeto compartido de los derechos humanos y los principios democráticos, como elemento esencial de nuestro acuerdo de asociación, expuesto en el Artículo 2. La UE busca mantener la universalidad, interdependencia e integridad de todos los derechos humanos. La promoción y protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías y las libertades fundamentales, constituyen uno de los grandes objetivos de las relaciones externas de la UE (...).
4. (...) La UE reconoce el derecho de Israel a proteger a sus ciudadanos de los ataques terroristas. Insta al Gobierno de Israel, en el ejercicio de este derecho, que ejerza el máximo esfuerzo para evitar bajas civiles y no tome ninguna acción que agrave la situación humanitaria y económica del pueblo palestino. También le pide a Israel que se abstenga de cualquier medida punitiva que viole el derecho internacional, incluidos los asesinatos extrajudiciales y la destrucción de casas. La UE reitera que las acciones para eliminar al Presidente elegido de la Autoridad Palestina irían en contra del derecho internacional y serían

⁵⁹ Intervención de la Presidencia, en nombre de la UE, sobre la Cuestión de las violaciones de los derechos humanos en los territorios árabes ocupados, incluido Palestina, ante la 60ª Sesión de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, AGRE. 24 de marzo de 2004.

contraproducentes hacia los esfuerzos para alcanzar una solución pacífica al conflicto⁶⁰ (...).

El Informe Anual sobre Derechos Humanos del Consejo

Se destacaron trámites y resoluciones contra Israel; la convocatoria de una sesión de emergencia para “examinar la situación en el territorio palestino ocupado como consecuencia del asesinato del Sheik Ahmad Yassin el 22 de marzo”. El asesinato de Abdel Aziz al-Rantissi no fue motivo de una convocatoria.

“Este fue el año en que por primera vez una iniciativa de la Unión Europea sobre los asentamientos israelíes no fue apoyada por la OCI (Organización de la Conferencia Islámica) y fue criticada por Israel, la Autoridad Palestina y los Estados Unidos”⁶¹.

Comisión Europea

La Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo la **Comunicación** “Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos; Orientaciones estratégicas”. La Comunicación fue **aprobada por el Consejo**. Se resalta la condición excepcional de Israel.

Las medidas prácticas propuestas en la presente Comunicación garantizarán una mayor coherencia y homogeneidad entre las acciones comunitarias y la PESC y permitirán lograr sinergias a todos los niveles de acción: en el diálogo político, haciendo mayor hincapié, en los programas de cooperación, en la dimensión de los derechos humanos y la democratización, e incrementando la complementariedad entre los distintos instrumentos de cooperación a disposición de la Unión Europea.
(...)

Con relación a los demás socios MEDA, Israel presenta características específicas: funciona como una democracia parlamentaria bien asentada, donde se observa una separación efectiva de los poderes, un sistema de gobernanza funcional y una participación activa de las ONG y la sociedad civil en todos los aspectos internos de la vida política y social. Sin embargo, el respeto por parte de Israel de las normas relativas a los derechos humanos internacionalmente reconocido no es satisfactorio. Deben paliarse dos problemas concretos importantes: en primer lugar, la conciliación entre el carácter judío declarado del Estado de Israel y los derechos de las minorías no judías del país y, en segundo lugar, la violación de los derechos humanos en el marco de la ocupación de los territorios palestinos⁸. Es preciso centrar sin demora los esfuerzos de reactivación del proceso de paz en Oriente Medio en el cumplimiento de las normas universales sobre derechos humanos y del Derecho humanitario por todas las partes implicadas en el conflicto israelo-palestino. Para ello será necesario un esfuerzo particular de la Unión Europea y el establecimiento de una estrategia apropiada⁶².

⁶⁰ Declaración de la Unión Europea, Cuarta Reunión del Consejo de Asociación UE-Israel, op.cit.

⁶¹ Informe Anual sobre Derecho Humanos, 2004, Consejo de la Unión Europea, pag.53

⁶² Comunicación de la Comisión Com (2003) 294, op. cit, pag.4 y 19.

El Parlamento Europeo

Resolución sobre la situación en Oriente Próximo del 10 de abril de 2002 solicitando la suspensión del Acuerdo de Israel entre la UE e Israel.

Resolución sobre paz y dignidad en Oriente Próximo del 23 de octubre de 2003.

Esta resolución es de las pocas que piden el uso de la cooperación y de los instrumentos de ayuda en consonancia con el derecho internacional humanitario, y uno de los pocos que menciona los prisioneros palestinos bajo detención administrativa

43. Pide a la Comisión una evaluación de la situación humanitaria y de las necesidades financieras así como la utilización en Oriente Próximo y sobre todo en Palestina, ya desde el inicio de la Fase I, del conjunto de los importantes instrumentos de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria de los que dispone la Unión, exigiendo a ambas partes un respeto estricto y absoluto de las reglas del Derecho internacional humanitario;

44. Expresa su profunda preocupación por la difícil situación de los presos palestinos por lo que respecta, en particular, a los que se encuentran en régimen de detención administrativa, el cual viola todos los principios generales del Derecho; pide a las autoridades israelíes que permitan a la defensa ejercer sus derechos, lo que implica el libre acceso de abogado a los detenidos desde el momento de su detención, y que garanticen el respeto de normas mínimas en materia de arresto

Borrador de la **Resolución** sobre una **Europa más amplia-Relaciones con los países vecinos**. 4 de noviembre de 2003

(...) 19.

recuerda que toda cooperación multilateral euromediterránea coherente y eficaz debe integrar plenamente, más allá de las dimensiones socioeconómicas, el respeto y la defensa de los derechos humanos, ... exige que estos principios fundamentales se apliquen con firmeza y constancia en las relaciones de la UE con sus socios mediterráneos y, muy en particular, en el marco de los programas MEDA y los acuerdos de asociación actuales y futuros⁶³;

Durante los trámites de consulta referentes a la aprobación del Acuerdo de Cooperación Científico y Tecnológico entre la CE e Israel, el Partido Verde (Verts/ALE) **presentó una enmienda** solicitando la suspensión, debido a la "situación actual" en los territorios palestinos ocupados, 10 de marzo de 2004.

Debate plenario del Parlamento Europeo: Lograr una aplicación correcta del Acuerdo de Asociación CE-Israel, 9 de marzo de 2004.

⁶³ Borrador de Resolución del Parlamento Europeo sobre 'Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa' (2003/2018(INI), 4 de noviembre de 2003, pag.9

Debate sobre la Postura de la Unión Europea acerca de la vista de la Corte Internacional de Justicia sobre el Muro israelí, 11 de febrero de 2004

Informe Anual sobre Derechos Humanos, abril de 2004:

47. Comparte la profunda preocupación expresada por el Consejo por el mantenimiento de las colonias ilegales y de la expropiación de tierras para la construcción del denominado 'muro de seguridad', que da lugar a la violación de numerosos derechos humanos, como la libertad de circulación y los derechos a la vida familiar, al trabajo, a la salud, a un nivel de vida adecuado, incluidas alimentación, ropa y vivienda adecuadas, y a la educación; considera que en la zona cerrada en que los palestinos, pero no los israelíes, necesitan permisos se incumple claramente la prohibición de la discriminación contemplada en numerosos convenios internacionales⁶⁴;

Decisión de **restablecer un subcomité sobre derechos humanos** al inicio del 6º periodo parlamentario⁶⁵.

Los Estados Miembros de la Unión Europea

ONU

En la **Resolución 1544**, del 19 de mayo de 2004, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas expresó una grave preocupación por “ la reciente demolición de viviendas llevada a cabo por Israel, la Potencia ocupante, en el campamento de refugiados de Rafah”, y pide a Israel que “respete las obligaciones que le impone el derecho internacional humanitario, e *insiste*, en particular en su obligación de no proceder a la demolición de viviendas en violación de ese derecho”.

La **Resolución ES-10/15** de la Asamblea General del 20 de julio de 2004 sobre el Muro.

Alegatos en la Corte Internacional de Justicia en apoyo a la Resolución ES-10/14.
P.e. Suecia

Parlamentos Nacionales

Hace falta investigar las leyes discrecionales de los parlamentos nacionales en sí mismas. A causa de las competencias limitadas de los parlamentos nacionales, su función principal con respecto a la UE es examinar y clarificar las posturas tomadas por sus gobiernos en el Consejo de la Unión Europea.

84 Miembros del Parlamento británico apoyaron la **Early Day Motion** 1313 expresando una grave preocupación sobre los derechos humanos por la posible decisión israelí de renovar la Ley israelí de Ciudadanía y de Reunificación familiar, la “Ley de Nacionalidad y de Entrada a Israel”, 16 de junio de 2004

Preguntas parlamentarias, p.e. en los Países Bajos y en el Parlamento alemán sobre las “normas de origen”.

⁶⁴ Informe Anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2003 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos. Comité de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Colectiva y Política de Defensa. a5-0270/2004 Final, 13 de abril de 2003, pag.13

⁶⁵ Ibid., p. 26

Iniciativa Europea en favor de la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)

Actores de la sociedad civil israelí reciben fondos a través de la Iniciativa Europea a favor de la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)

Dentro del marco de la solicitud de propuestas para la IEDDH, la Comisión Europea ha considerado que la **minoría árabe** de Israel se trate como un tema específico dentro de la IEDDH, con la petición de que las propuestas se encaminen hacia la educación en derechos humanos, el debate público y de los medios y un mejor acceso al sistema legal para mujeres, niños y la minoría árabe.

ANEXO II

Referencias de la UE sobre el derecho de los derechos humanos

En el ámbito europeo, el Artículo 6 del **Tratado de la Unión Europea** (Tratado de Amsterdam) reafirma que la Unión Europea “se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”. Además, la Convención Europea sobre los Derechos Humanos, adoptada por el Consejo de Europa, es vinculante para todos los Estados Miembros. Por otra parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en Niza en diciembre de 2000, es el instrumento sobre el que se inspiran los Estados Miembros que actúan bajo el Derecho Comunitario para el respeto de los derechos fundamentales⁶⁶.

Tratado de la Unión Europea:

Artículo 6

1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

La incorporación de los derechos humanos en las relaciones exteriores de la UE:

Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común

Artículo 11

La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:

(...)

- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

(...)

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Niza)

Artículo 177

(...)

2. La política de la Comunidad en este ámbito (**cooperación al desarrollo**) contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Artículo 181a

1. (...)

La política de la Comunidad en este ámbito (cooperación económica, financiera y técnica con terceros países) contribuirá al objetivo general del desarrollo y la

⁶⁶ *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, LIBRO VERDE, COM(2001) 366 final, Bruselas, 18 de julio de 2001

consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El Cuarto Convenio de Ginebra y la obligación de asegurar el respeto del Convenio:

Los Estados Miembros de la Unión Europea son signatarios del Cuarto Convenio de Ginebra. La CE, como una entidad que opera según el derecho internacional, está sujeta al derecho internacional consuetudinario, que incluye los Convenios de Ginebra.

El Artículo 1 de los Convenios de Ginebra común a todos ellos:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias.

Ejemplos en los que las Altas Partes Contratantes del Cuarto Convenio de Ginebra han manifestado la dimensión interestatal de sus obligaciones, según el Artículo 1 común⁶⁷:

El párrafo 9 del preámbulo de la resolución XXIII (derechos humanos y conflictos armados) adoptado por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968 estipulaba que:

los Estados partes en las Convenciones de Ginebra de la Cruz Roja no se dan cuenta en ocasiones de su obligación de tomar medidas para asegurar el respeto de esas normas humanitarias por otros Estados, en todas las circunstancias, aun cuando no intervengan directamente ellos mismos en un conflicto armado.

El párrafo 4 pertinente de la resolución 33/113 A de la Asamblea General (18 de diciembre de 1978):

Insta una vez más a que todos los Estados partes en (el Cuarto Convenio de Ginebra) a que hagan cuanto esté a su alcance para asegurar el respeto y el cumplimiento de las disposiciones del mismo en todos los territorios árabes ocupados por Israel desde 1967, incluso Jerusalén⁶⁸

Las resoluciones adoptadas tanto por el Consejo de Seguridad como por la Asamblea General, relativas al levantamiento popular palestino de 1987, pedían a las Altas Partes Contratantes del Cuarto Convenio de Ginebra que hicieran que Israel respetara el Convenio en el territorio palestino ocupado⁶⁹. La declaración adoptada por los Estados participantes en la Conferencia de las Altas Partes Contratantes del Cuarto Convenio de Ginebra, del 5 de diciembre de 2001, afirmaba expresamente esta obligación.

⁶⁷ Material sobre el Artículo 1 de , "Smoke, mirrors and killer whales: the International Court's opinion on the Israeli barrier wall", de Iain Scobbie, German Law Journal Vol. 5 No. 9 – 1 Septiembre 2004, pag.12.

⁶⁸ El párrafo final del preámbulo de esta resolución hace una mención expresa del Artículo 1 común, estableciendo "*Tomando en consideración* que los Estados partes en (el Cuarto Convenio de Ginebra) se comprometen de acuerdo al Artículo 1 del mismo, no sólo respetar sino también hacer respetar el Convenio en todas las circunstancias". Citado por Scobbie, nota final 50.

⁶⁹ Resolución 681 (20 de diciembre de 1990) del Consejo de Seguridad y la resolución 45/69 (6 de diciembre de 1990) de la Asamblea General. Citado por Scobbie, nota final 51.

Específico de los Estados de la **Unión Europea**:

La Declaración del Consejo de Europa sobre Oriente Próximo, en junio de 1990, establece que:

“los asentamientos en los territorios ocupados por Israel desde 1967, incluido Jerusalén Este, son ilegales según el derecho internacional”. Además, el Consejo de Europa reafirmó la aplicabilidad *de jure* del Cuarto Convenio de Ginebra a los territorios ocupados cuando pidió a Israel que se “adhiera a sus obligaciones hacia la población palestina en los territorios bajo su ocupación protegidos por dicha Convención (de Ginebra)”⁷⁰.

⁷⁰ Declaración del Consejo de Europa sobre Oriente Medio, Dublín, 25 y 26 de junio de 1990.

ANEXO III

Referencias institucionales de la UE sobre el Artículo 2

A continuación, se analizan algunas referencias hechas sobre el Artículo 2 por instituciones de la UE, con relación a las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario por parte de Israel, y proporciona el contexto sobre las diferencias continuadas entre el énfasis de la Comisión y del Consejo sobre la aplicación de la UE del artículo de derechos humanos a través de una limitada serie de medidas positivas (diálogo, oposición declarativa y “zanahorias” condicionales) y la insistencia de otros actores sobre lo apropiado de la aplicación de medidas de sanción.

La creación de la cláusula de los derechos humanos y su inclusión, a principios de 1995, como un “elemento esencial” en todos los acuerdos de la CE con terceros países tuvo su origen en el deseo de la Comunidad de suspender sus relaciones con la ex-Yugoslavia en 1991, teniendo que depender del derecho internacional general ya que no disponía de los instrumentos bilaterales adecuados para hacerlo⁷¹. El texto de la cláusula de los derechos humanos está ligado a la idea de una “relación privilegiada”. Establece los medios legales para imponer sanciones como respuesta a las violaciones de los derechos humanos llevadas a cabo por un País Socio privilegiado⁷². Sin embargo, la Comunidad ha favorecido, durante la última década, un enfoque basado más en incentivos y atribuciones en la promoción de los derechos humanos. Por consiguiente, se apoya en una interpretación de la cláusula de los derechos humanos como un instrumento importante para el diálogo político sobre los derechos humanos y para la autorización de medidas positivas.

En la actualidad, la aceptación de la inclusión de la cláusula de los derechos humanos es un requisito para la firma de un acuerdo bilateral entre la UE y un tercer país⁷³. La pregunta del Europarlamentario Conh-Bendit, en diciembre de 2003, sobre el Artículo 2 y la ley racista de Israel de “Nacionalidad y Entrada en Israel (orden temporal)”⁷⁴, y la respuesta del Comisario de Asuntos Exteriores, Chris Patten, representan un intercambio típico entre el Parlamento y la Comisión sobre una posible acción de la UE sobre la base del Artículo 2:

⁷¹ Brandtner and Rosas, op. cit, pag. 5.

⁷² Lorand Bartels, “A Legal Analysis of Human Rights Clauses in the EU’s Euro-Mediterranean Association Agreements”, *Mediterranean Politics*, vol 9,3, 2004.

⁷³ La Comunidad adoptó una declaración política en vez de un acuerdo de cooperación y comercio con Australia en 1996 cuando Australia se negó a incorporar la cláusula de los derechos humanos en el acuerdo. Brandtner and Rosas, op. cit.

⁷⁴ Según la página web de Adalah: el 31 de julio de 2003, la Knesset promulgó una nueva ley bajo el título de Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel (orden temporal) 2003. Esta ley, introducida por el Gobierno el 4 de junio de 2003, prohíbe la concesión de residencia o nacionalidad a los palestinos de los territorios ocupados casados con ciudadanos israelíes. La ley incorporaba los elementos principales de la Decisión Gubernamental #1813 que estaba en vigor a partir del 12 de mayo de 2002. Adalah lleva cuestionando la constitucionalidad de esta decisión, convertida después en ley, desde mayo de 2002. Tras la aprobación de la ley, tanto las observaciones concluyentes sobre Israel del Comité de los Derechos Humanos de la ONU, emitidas el 21 de agosto de 2003, como la declaración del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, emitidas el 22 de agosto de 2003, han establecido recomendaciones que exigen que Israel revoque la ley sobre la base de que es discriminatoria. La Comisión Europea también emitió una nota de prensa, el 4 de agosto de 2003, expresando su preocupación de que la nueva ley “establece un régimen discriminatorio en detrimento de los palestinos en el área sumamente sensible de los derechos de la familia”.

Cohn-Bendit: Esta ley discrimina directamente a los ciudadanos israelíes árabes, ya que la mayoría de los israelíes casados con personas residentes en los territorios ocupados pertenece a la minoría palestina de Israel. Contraviene, por lo tanto, muchos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Israel y, en particular, el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por Israel en 1979.

¿No considera la Comisión que esta ley viola el artículo 2 del Acuerdo de asociación entre la UE e Israel? ¿Qué medidas piensa tomar la Comisión para persuadir a las autoridades israelíes competentes de que procedan a la abolición de esta ley o no la apliquen?

Contestación del Comisario Patten⁷⁵:

(...)En opinión de la Comisión, esta ley suscita inquietud en cuanto que puede abrir la vía a una situación de discriminación en un ámbito tan sensible como los derechos de la familia. La Comisión ya ha expresado su inquietud a Israel y está siguiendo con mucha atención la evolución de las modalidades prácticas de esta ley. Asimismo, la Comisión está siguiendo cuidadosamente las observaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y del Comité para la eliminación de la discriminación racial sobre la materia. De conformidad con el Acuerdo de asociación entre la Unión Europea e Israel, el respeto de los derechos humanos por parte de este último constituye un elemento esencial de sus relaciones con la Unión. Las cuestiones de derechos humanos se discuten al amparo del diálogo político que mantiene la Unión con Israel en virtud del Acuerdo de Asociación.

Se han encontrado dos referencias en las que se sugiere que la Unión incentive el Artículo 2. Una fue la declaración del Presidente de la Comisión Prodi, en abril de 2002, durante la incursión de las Fuerzas de Defensa israelíes en Cisjordania durante la "Operación Muro Defensivo", con respecto a posibles sanciones contra Israel: "Si no mejora la situación", dijo, "tendremos que considerar, entre otras opciones, convocar una reunión anticipada del Consejo de Asociación UE-Israel. Esto es un instrumento de diálogo (...)".⁷⁶

La segunda fue realizada por el Representante Especial de la UE ante Israel, Embajador Chevallard, con relación a la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel y la participación israelí en la Política Europea de Vecindad (PEV) en un futuro. Destacó que la UE examinaría "si la legislación es compatible con el derecho internacional y los fundamentos básicos de los derechos humanos", añadiendo que, según el Acuerdo de Asociación, "el respeto de los derechos humanos por parte de Israel constituye un elemento esencial en las relaciones de Israel con la UE".⁷⁷

Miembros del Parlamento Europeo, además de dirigir preguntas a la Comisión y al Consejo para escudriñar la política de la Comunidad con respecto al Artículo 2 y las políticas y prácticas de Israel, adoptó el 10 de abril de 2002 una resolución pidiendo:

⁷⁵ Contestación a la pregunta escrita E-3943/03 de Daniel Cohn-Bendit (Verts/ALE), 30 enero 2004.

⁷⁶ Declaración del Presidente de la Comisión, Romano Prodi, sobre Oriente Próximo y del Comisario Nielson, sobre la situación humanitaria, IP/02/512 Bruselas, 8 de abril de 2002.

⁷⁷ Yair Ettinger, Nathan Guttman and Sharon Sadeh, 'ADL criticizes law denying citizenship to Palestinians who marry Israelis, Ha'aretz, 5 de agosto de 2003.

8. (...) al Consejo y a la Comisión que convoquen urgentemente el Consejo de Asociación UE-Israel con objeto de transmitir su posición al Gobierno israelí pidiéndole que cumpla con las últimas resoluciones de las Naciones Unidas y reaccione positivamente a los actuales esfuerzos de la Unión Europea por encontrar una solución pacífica al conflicto; pide a la Comisión y al Consejo que, en este contexto, incluyendo la suspensión del acuerdo de Asociación Euromediterráneo UE-Israel;

El Parlamento Europeo resalta en su informe anual de 2003 sobre los derechos humanos en el mundo, su pesar de que sus peticiones “en el sentido de aplicar de forma seria y no selectiva las denominadas cláusulas relativas a los derechos humanos no parecen tener efectos visibles en las políticas en materia de derechos humanos del Consejo, los Estados miembros y la Comisión, y lamenta que los Acuerdos de Asociación Euromediterráneas carecen de procedimientos claramente definidos para aplicar la cláusula⁷⁸.

⁷⁸ Parlamento Europeo, Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2003 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos (2003/2005 (INI)), A5-0270/2004 Final, 13 abril 2004, pag. 12. Un ejemplo de una ley parlamentaria nacional es la *Early Day Motion* de la Casa de los Comunes de GB de mayo de 2004 solicitando la suspensión del Acuerdo de Asociación UE-Israel “hasta que (Israel) levante las restricciones de movimiento que ha impuesto al comercio palestino”. EDM 1288 26.05.04 (Sesión 03/04).

ANEXO IV

La Barrera/Muro: las actuaciones de la UE a la luz de la política exterior y de seguridad común y la obligación de los Estados Miembros de hacer respetar el Cuarto Convenio de Ginebra

Desde 1973, la UE ha expresado constantemente su reconocimiento y compromiso con el respeto de los “derechos legítimos del pueblo palestino”. Desde 1989, ha reafirmado repetidamente la aplicabilidad *de jure* del Cuarto Convenio de Ginebra a los territorios ocupados. En 1990, el Consejo Europeo manifestó su determinación de incrementar el “apoyo para la protección de los derechos humanos de la población de los territorios ocupados”⁷⁹. La “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos”, de mayo de 2003, dice que “Es preciso centrar sin demora los esfuerzos de reactivación del proceso de paz en Oriente Medio en el cumplimiento de las normas universales sobre derechos humanos y del Derecho humanitario por todas las partes implicadas en el conflicto israelo-palestino”⁸⁰.

Resumiendo, la UE ha acogido enérgicamente posturas en concordancia con aquellas en las que la Corte Internacional de Justicia basó su Opinión Consultiva del 9 de julio de 2003 sobre “las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado”.

Estas posturas también se han anclado en el desarrollo de las propias políticas generales de la UE y *acquis communautaires*. El Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea define uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común como “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Uno de sus objetivos claves está definida, de forma más específica, en la primera Estrategia Europea de Seguridad Común del Consejo Europeo de diciembre de 2003 como “mantenimiento y desarrollo del derecho internacional”⁸¹.

En la declaración europea, preparada para la reunión del Consejo de Asociación UE-Israel de noviembre de 2003, la UE suscitó el tema de la barrera/muro con Israel. Pidió a Israel que “detenga e invierta la construcción de la denominada verja de seguridad en los territorios palestinos ocupados, incluido en y alrededor de Jerusalén Este, que se aleja de la línea de armisticio de 1949 y está en contradicción con todas las disposiciones pertinentes del derecho internacional”⁸². Es digno de mención que este llamamiento iba acompañado de otro para cesar con “las medidas punitivas que van en contra del derecho internacional, incluidos los asesinatos extrajudiciales y la destrucción de viviendas”.

Estos llamamientos contrastan de forma notable con las posturas manifestadas en la misma Declaración del Consejo de Asociación 2003 por la UE sobre los asentamientos.

⁷⁹ Declaración del Consejo de Europa sobre Próximo Oriente, 25 y 26 de junio de 1990, citado por Nathalie Tocci en “The EU-Israel ‘Technical Arrangement’ and the Common Foreign and Security Policy: Are They Compatible?” artículo inédito, 14 de septiembre de 2004, pag.5

⁸⁰ Comunicación de la Comisión Europea Com (2003) 294 op. cit, pag.19.

⁸¹ Consejo Europeo (2003) “Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003”.

⁸² Declaración de la Unión Europea, Cuarta Reunión del Consejo de Asociación UE-Israel, op.cit.

La UE calificó los asentamientos como un “obstáculo para la paz” que “exarceba la ya inestable situación y es inconsistente con la Hoja de Ruta”. Basado en ello, pedía a Israel que “cambie la actividad y política (israelí) de asentamientos y acabe con la confiscación de tierras”, pero no hizo mención al derecho internacional. La UE se ha referido con regularidad a la condición ilegal de los asentamientos según el derecho internacional. Sin embargo, en su diálogo político con Israel, al igual que en su gestión de la cuestión bilateral sobre las “normas de origen”, da la sensación de que ha desplazado el asunto de los asentamientos de la cesta de los temas con un planteamiento jurídico hacia un planteamiento político.

Al igual que los Acuerdos de Oslo, la Hoja de Ruta define a los asentamientos como una cuestión determinada más por la política que por la legalidad. No obstante, la Hoja de Ruta no hace mención de la construcción del muro en territorio ocupado, ni de los asesinatos selectivos ni de la destrucción de viviendas. Por consiguiente, el remitirlos al derecho internacional no “predispone la postura de ninguna de las partes” sobre un tema que la Hoja de Ruta y los Acuerdos de Oslo pretenden suprimir de la resolución por el derecho internacional.

El remitir la cuestión del muro a la Corte Internacional de Justicia abrió la gran perspectiva de que la UE tuviera que elegir entre la aplicación del derecho internacional dentro de los confines políticos de la Hoja de Ruta, o la aplicación del derecho internacional fuera de esos confines, que sería indudablemente la insistencia de la CIJ si decidía emitir su opinión. Además de situar de nuevo la cuestión de los asentamientos bajo la determinación del derecho internacional, los términos de la petición de la Asamblea General invitaba de forma clara a que la Corte clarificara las obligaciones legales de terceros estados y organizaciones internacionales con relación a la aplicación del conjunto de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario que determinara como aplicables.

Este acontecimiento no sólo podría socavar las posiciones mantenidas por Israel con el apoyo político del Cuarteto y de la Hoja de Ruta. También sería particularmente absurdo que la UE, gran defensora del multilateralismo y de las instituciones internacionales, continuara postergando la aplicación de Israel de sus relaciones contractuales con la UE de una forma que sean inaceptables para el Derecho Comunitario y el derecho internacional. Durante años, la UE ha tratado esta incompatibilidad entre sus propios compromisos legales e internacionales y su deseo de jugar un importante papel político en el “proceso de paz” proclamando su determinación de evitar “perjudicar la situación” de ninguna de las partes⁸³ y evitar “posiciones resultantes de una aplicación ciega de normas jurídicas”⁸⁴.

En diciembre de 2003, la Asamblea General de la ONU solicitó una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, el principal órgano jurídico de la ONU, sobre las “consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado”⁸⁵. La UE se abstuvo en la votación de la resolución de la Asamblea General, alegando “la convicción de muchos Estados miembros de que transferir la cuestión del

⁸³ Cita de la respuesta del Comisario a la pregunta oral n. 68 H-0018/00, op.cit.

⁸⁴ Cita del discurso del Comisario Vitorino durante el debate plenario del PE sobre la “aplicación irregular del Acuerdo de comercio CE-Israel”, op. cit.

⁸⁵ ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro que levanta Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, según se describe en el informe del Secretario General, teniendo en cuenta las normas y principios de derecho internacional, incluido el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General? AG Resolución ES-10/14, 8 de diciembre de 2003.

muro a un foro jurídico no contribuiría a hacer avanzar el proceso político necesario para la paz”⁸⁶.

La abstención de la UE en la resolución de diciembre fue criticada por un miembro del Parlamento Europeo, manifestado en el debate del 11 de febrero que:

No se ha negociado (el muro), se ha usado la fuerza para apropiarse de parte del territorio. Siendo este el caso, creo que sería apropiado que la Corte Internacional de Justicia emitiera su opinión. Considero que La Unión Europea, que luchó por ejemplo en contra de los norteamericanos para que se fundara esta Corte, y siempre hemos manifestado que queremos un derecho internacional, se equivocó al abstenerse⁸⁷.

Tras un “debate considerable”, incluido en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), la UE acordó, el 26 de enero, que la Presidencia presentaría un alegato a la Corte en nombre de la UE, y que Países Miembros individuales podrían hacer alegatos nacionales sobre la base de las posiciones establecidas por la Unión Europea⁸⁸. La decisión de permitir alegatos múltiples fue criticada por otro Miembro del Parlamento en el mismo debate:

Pero usted mismo, señor Presidente en ejercicio, ha declarado que el muro se ha construido adentrándose en el interior de territorio palestino, y la Unión Europea también lo ha dicho. Justo cuando se da un paso así, cuando se procede a una anexión de este tipo, y cuando se está considerando si dicha fortificación fronteriza puede ser objeto de un dictamen jurídico, nosotros nos limitamos a decir «lo siento, no tenemos ningún punto de vista, cada Estado puede hacer lo que quiera». Así que, ¿para qué trabajar por una Política Exterior y de Seguridad Común si cuando se plantean las cuestiones más importantes nos limitamos a decir que no tenemos opinión?⁸⁹

El alegato escrito de la UE tomó la forma de una carta presentada por la Presidencia irlandesa. Hacía referencia a la postura común expresada anteriormente por el UE, según la cual la construcción del muro, construido en territorio ocupado, era ilegal. Sin embargo, también expresaba la opinión de la UE de que la emisión de una opinión consultiva por parte de la CIJ, no ayudaría para que las dos partes relanzaran el diálogo político y que, por tanto, era inapropiado. Los alegatos presentados por Alemania y Reino Unido se centraron en lo inapropiado que sería la emisión de esa opinión de la Corte, ya que tal interferencia en la “disputa” entre las partes sería un impedimento para un avance hacia un acuerdo negociado sobre la base de la Hoja de Ruta. Los Países Bajos sostuvieron que la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, desviándose de la Línea de Armisticio de 1949, iba en contra de las más elementales disposiciones del derecho internacional, pero mantuvo que la emisión de una opinión consultiva de la Corte podría interferir en el relanzamiento de un diálogo político entre las partes. Por el contrario, en su alegato, el Gobierno sueco no manifestó tales objeciones y resaltó posturas muy afines con aquellas determinadas por la propia Corte.

Un europarlamentario preguntó si la oposición de la UE sobre la implicación de la Corte Internacional, para clarificar las consecuencias legales de las violaciones del derecho

⁸⁶ Declaración del Ministro Roche en el Parlamento Europeo, en nombre del Consejo de Ministros, sobre la postura de la UE sobre la vista de la Corte Internacional de Justicia sobre el Muro israelí, 11 de febrero de 2004.

⁸⁷ Cohn-Bendit (Verts/ALE), Debates en el Parlamento Europeo, sesión del 11 de febrero de 2004. Postura de la Unión Europea sobre la vista de la Corte Internacional de Justicia sobre el Muro israelí

⁸⁸ Declaración del Ministro Roche, op. cit.

⁸⁹ Swoboda (PSE), Debates en el Parlamento Europeo, Sesión del 11 de febrero de 2004, op. cit

internacional humanitario por parte de la potencia ocupante, podría esperarse realmente que ayudara a promocionar las negociaciones políticas entre la potencia ocupante y el representante político de la población ocupada:

Aquellos que afirman que en su lugar deberíamos confiar en la presión europea sobre Israel deberían decir cuándo ha funcionado por sí sola la presión europea sobre Israel. La respuesta es: nunca. Sin embargo, cuando existe un foro multilateral internacional para tratar esta cuestión, le damos la espalda.

Los palestinos señalan acertadamente la falta de coherencia de nuestra posición de instarlos a que abandonen la violencia, a la vez que les negamos la oportunidad de exigir la reparación a través de las instituciones jurídicas internacionales. Un negociador palestino observó que los Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania pidieron a los palestinos que no recurriesen a la violencia, pero que cuando han recurrido a la diplomacia se les cierra la puerta⁹⁰.

La Corte mantuvo en su Opinión Consultiva que se han construido los asentamientos, en el territorio palestino ocupado, en violación del derecho internacional, que el muro es ilegal y que Israel tiene la obligación legal de desmantelarlo y pagar una compensación a todas las personas que han sufrido cualquier daño material como resultado de su construcción. La Corte también afirmó la condición de Potencia Ocupante de Israel, y la aplicación del Cuarto Convenio de Ginebra y los convenios básicos de los derechos humanos internacionales a los territorios palestinos ocupados. El párrafo 159 de la Opinión Consultiva, la Corte establece que todos los estados tienen la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro, y la obligación de no prestar ayuda ni asistencia para su mantenimiento. Además, la Corte enfatiza la obligación de todos los estados partes en el Convenio de Ginebra de 1949 a “respetar y hacer respetar” dicho Convenio, tal como establece el Artículo 1 común de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949:

(...) De esa disposición (Artículo 1) se desprende que todo Estado parte en dicho Convenio, sea o no parte en un conflicto determinado, tiene la obligación de hacer que se cumplan las exigencias impuestas por los instrumentos en cuestión⁹¹.

La UE manifestó que la Opinión Consultiva de la Corte tendría que “ser estudiada con detenimiento” y que ahora quedaba en manos de los organismos políticos de las Naciones Unidas decidir cómo actuar frente a la Opinión⁹². Tras intensas negociaciones, los Estados Miembros votaron unánimemente a favor de la resolución de la Asamblea General del 21 de julio de 2004, que señalaba la aceptación de ese órgano de las posturas claves adoptadas por la Corte. Javier Solana, Alto Representante de la UE para Política Exterior, declaró que el voto significaba un compromiso para la protección de los valores multilaterales y que la UE atribuye una “importancia máxima a los tres elementos básicos de la ONU: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Corte, y considero que la organización debe jugar un papel más destacado”⁹³. El voto unánime de los países europeos a favor de la resolución conmocionó a Israel.

⁹⁰ Lucas (Verts/ALE), *ibid*

⁹¹ Párrafo 158 de las Consecuencias Jurídicas de la Construcción de un Muro en el territorio palestino ocupado, CIJ, 9 de julio de 2004.

⁹² Declaración de prensa de los ministros de exteriores de la UE sobre la opinión consultiva de la CIJ, 12 de julio de 2004.

⁹³ Adar Primor, ‘EU’s Solana at center of the storm’, Ha’aretz, 25 de julio de 2004

Desde dicha votación, la UE ha dejado claro que no considera que la barrera/muro sea un asunto político, ni una amenaza para la paz y seguridad internacional, que deba llevarse ante las Naciones Unidas.

“ No tenemos interés en continuar ocupándonos de la cuestión de la valla de separación dentro de los parámetros de las Naciones Unidas”, declaró un diplomático de la UE. “La opinión emitida por la Corte Internacional de Justicia en la Haya es consultiva y no requiere que las deliberaciones sobre el tema continúen en la Asamblea General”⁹⁴.

Sin embargo, también es evidente que la UE no está dispuesta a abordar el asunto en su aspecto puramente jurídico, y ha estado particularmente callada sobre las implicaciones del dictamen de la Opinión Consultiva para las relaciones entre la UE e Israel en lo que se refiere a terceros estados.

⁹⁴ Shlomo Shamir, 'EU opposed to more talks on fence at UN', Ha'aretz, 15 de septiembre de 2004.