

EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY
BRIEF

LA POLÍTICA DE DIFERENCIACIÓN Y EL IMPULSO DEL PROCESO DE PAZ ENTRE ISRAEL Y PALESTINA

Hugh Lovatt

SUMMARY

- La adopción y perfeccionamiento de medidas de diferenciación representa una contribución europea única y eficaz a la paz israelo-palestina en un momento en el que, tal y como está planteado, el proceso de paz de Oriente Próximo ha fracasado.
- La diferenciación desincentiva la adquisición ilegal de territorios por parte de Israel y reafirma la base territorial de la solución biestatal. Además, promueve un debate en Israel acerca de las prioridades nacionales, visibilizando las consecuencias negativas que Israel sufrirá en sus relaciones bilaterales si continúa anexionándose territorios palestinos.
- Pese a los esfuerzos de Israel por erosionar el consenso en el seno de la UE, la diferenciación continúa recibiendo diversos apoyos entre los estados miembros. Los responsables políticos de la UE deben permitir la aplicación correcta, completa y eficaz de la legislación.
- Las entidades europeas que se impliquen en actividades financieras con los asentamientos israelíes —aun indirectamente— corren graves riesgos legales, financieros y reputacionales. La UE y sus estados miembros deberán asesorar más exhaustivamente sobre las consecuencias de mantener relaciones comerciales con entidades u organismos relacionados con los asentamientos.

El año que viene cumplirá medio siglo la anexión de facto y ocupación ininterrumpida de territorios palestinos por parte de Israel. Este hito inminente traerá consigo un interés renovado sobre los errores cometidos en las labores internacionales de pacificación. En los últimos años, la falta de rutas viables hacia la solución biestatal ha demostrado que la política europea está perdiendo a marchas forzadas el contacto con la realidad del terreno, en un momento en que tanto la política israelí como los acontecimientos en los Territorios Palestinos Ocupados (TPO) siguen un rumbo equivocado.

Tres realidades confirman esta tendencia negativa: la probabilidad cada vez menor de que se llegue a una solución biestatal, la postura europea de perpetuación de las relaciones comerciales tradicionales —materializada en grandes inversiones tanto financieras como políticas— y, por último, la ruptura del compromiso con el Proceso de Paz en Oriente Próximo (PPOP), otrora inquebrantable.

Los líderes europeos aceptan que el statu quo de los TPO es insostenible, pero parecen incapaces de cambiar el curso de las cosas. En lugar de ello, repiten una y otra vez las fallidas coreografías que han caracterizado las últimas dos décadas de conversaciones de paz. En muchos responsables políticos persiste el convencimiento de que el Acuerdo de Oslo sigue marcando el camino a seguir por el PPOP. Creen además que, de lo contrario, el PPOP seguiría siendo una herramienta eficaz para gestionar el conflicto, mientras ambos bandos aceptasen sentarse de nuevo a conversar. Las actuales dinámicas adoptadas por las partes del conflicto están poniendo cada vez más en entredicho ambas ideas.

La UE y sus estados miembros reafirman con frecuencia su compromiso con la solución biestatal pero se muestran reacios a utilizar las herramientas necesarias para hacerla realidad o al menos mantenerla como opción plausible. Al promover de manera continuada un modelo inservible, la UE y sus estados miembros ejercen una influencia mucho menor que la que deberían, dado su peso conjunto. En lugar de tomar la iniciativa, continúan sin más ocupando sillas en las sucesivas rondas diplomáticas encabezadas por los EE.UU. En lugar de ceñirse a diseñar nuevos formatos de conversación e incentivos para que israelíes y palestinos vuelvan a negociar, la UE debería abordar los problemas directamente.

Poner en orden la casa palestina es una prioridad que la UE debe hacer prevalecer junto con sus interlocutores palestinos, dado su estatus como principal financiador económico de Palestina. Ello supondría consolidar el apoyo europeo a la reconciliación, a unas elecciones nacionales y a la reforma de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), desafíos que será fundamental superar para allanar el camino hacia un futuro acuerdo de paz. Otro objetivo importante es abordar la violencia y las acusaciones de provocación por ambas partes, pues es necesario distinguir claramente las causas de los efectos.

Las realidades que últimamente representan la amenaza mayor y más inminente a la viabilidad de la solución biestatal son la política israelí de expansión de asentamientos, la fragmentación del territorio palestino y una dinámica interna que respalda la actividad de asentamientos de Israel. Como sostiene el informe de ECFR titulado «EU differentiation and Israeli settlements», aparecido en julio de 2015, el derecho de la UE ofrece un eficaz marco legal para erosionar la estructura de incentivos que apuntala el apoyo a la ocupación por parte de la ciudadanía israelí.¹

¿Qué es la diferenciación?

El término *diferenciación* alude a una serie de medidas diversas tomadas por la UE y sus estados miembros para excluir a las entidades y organismos relacionados con los asentamientos de las relaciones bilaterales con Israel. La UE jamás ha reconocido la legalidad de los asentamientos israelíes en los TPO (entre ellos, los de Jerusalén Este y los Altos del Golán sirios, territorios anexionados formalmente por Israel). La UE, en efecto, tiene la obligación de aplicar en la práctica su propia legislación contra la incorporación por parte de Israel, en el marco de sus relaciones con la UE, de entidades y organismos relacionados con los asentamientos y las actividades colonizadoras. Para ello, la UE debe aplicar una serie de medidas de diferenciación. Estas medidas se traducirían en una normativa más restrictiva, puesto que la cada vez mayor integración con Europa y acceso al continente obligaría a Israel a cumplir con los reglamentos, políticas y valores de la UE.

¹ Hugh Lovatt y Mattia Toaldo, «EU differentiation and Israeli settlements», ECFR, 22 de julio de 2015, disponible en http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu-differentiation_and_israeli_settlements3076.

Si bien la diferenciación cuenta con amplios apoyos en las instituciones de la UE y los estados miembros, es necesario dar pasos claros hacia un compromiso para que esta propuesta surta algún efecto. Tras la aparición del informe «EU differentiation and Israeli settlements», mencionado anteriormente, el índice bancario de la bolsa de Tel Aviv cayó 2,46 puntos porcentuales debido a la recomendación que este hacía a la UE y sus estados miembros de revisar su relación con las instituciones financieras israelíes que apoyan las actividades colonizadoras israelíes en los TPO.² Este hecho da a entender que una serie de medidas de diferenciación más coherentes, sistemáticas y exhaustivas tendrían un impacto decisivo en la ocupación israelí de los TPO.

Un año después, el avance en la aplicación de la diferenciación sigue siendo lento pero se han dado pasos importantes. Se ha ampliado el consenso europeo en torno a la diferenciación y las diplomacias del continente han hecho progresos más explícitos para interiorizarla y defenderla, lo que representa un avance relevante en la dirección correcta. El presente documento amplía y actualiza el informe de 2015, en un intento de sensibilizar a los responsables políticos al respecto de los procesos regulatorios reflexivos que lleven a la adopción de medidas eficaces de diferenciación y que, en última instancia, permitan una mayor contribución europea al relanzamiento de los esfuerzos por la paz. Si queremos que la solución biestatal siga siendo una opción viable, el proceso de diferenciación debe perfeccionarse y acelerarse.

Menos incentivos

La postura tradicional de la UE al respecto de la paz israelo-palestina se ha basado en el mantenimiento de un plan de incentivos. El planteamiento tradicional ha sido incentivar a Israel a moderar su actitud y seguir el camino de la paz con sus vecinos. Transcurridas dos décadas desde la puesta en marcha del proceso de paz de Oslo, la carencia de un horizonte político real en el que se vislumbre el fin del conflicto es prueba clara de que los incentivos han fracasado.

Los esfuerzos por incentivar a Israel han supuesto que, excepción hecha de los países candidatos a entrar en la UE y el resto de países lindantes con la Unión, Israel goza hoy de mayor nivel de integración en el tejido de la UE que cualquier otro país del mundo. Este hecho le ha supuesto un acceso privilegiado a una amplia gama de oportunidades comerciales en campos como el turismo, la tecnología, la seguridad o la educación.

En junio de 2008, la UE, dentro del contexto de la Política Europea de Vecindad, ofreció a Israel una mejora incondicional en sus relaciones bilaterales, aun expresando al mismo tiempo su profunda preocupación

² Noam Sheizaf, «Tel Aviv bank index drops following think tank report on settlements», *+972 Magazine*, 22 de julio de 2015, disponible en <http://972mag.com/tel-aviv-bank-index-drops-following-think-tank-report-on-settlements/109160/>.

por la aceleración en la expansión de los asentamientos.³ Cuatro años más tarde, en julio de 2012, el Consejo de Asociación UE-Israel identificó una lista de 60 áreas en las que las relaciones bilaterales podrían reforzarse sin condiciones. Entonces, en diciembre de 2013, la UE propuso una Asociación Privilegiada Especial (APE) como parte de un futuro acuerdo de paz con los palestinos.⁴ Más recientemente, en junio de 2016, la UE sugirió que desarrollaría un paquete de incentivos provisionales para promover la paz entre ambas partes.⁵

Todo lo anterior, no obstante, solo ha servido para abrir el apetito de Israel por las “zanahorias”, sin que ello haya reportado ningún beneficio para los palestinos. De hecho, la respuesta israelí a las nuevas mejoras ha sido en muchas ocasiones el silencio o el desmentido de que las continuadas políticas de asentamientos hayan minado las relaciones entre Israel y Europa. Todas esas “zanahorias” no han ahorrado a Europa acusaciones de antisemitismo ni han reducido el ritmo de demolición de proyectos humanitarios financiados por la UE en el Área C ni la anexión de nuevos territorios palestinos.⁶ Un político israelí, actualmente miembro del gobierno de coalición, llegó a calificar la APE de insultante, describiéndola como un soborno para que los judíos renuncien a su patria.⁷

Lejos de multiplicar las perspectivas de paz, las políticas aplicadas por la UE no hacen sino fortalecer la ocupación israelí. Los incentivos incondicionales solo sirven para validar la impunidad y la excepción israelí, a la vez que socava la credibilidad europea. La política de la UE ha alentado la creencia israelí de que el conflicto es manejable y que el empeño colonizador puede seguir adelante sin que las relaciones internacionales de Israel se vean menoscabadas por ello. En marzo de 2014 se realizó una encuesta entre israelíes de religión judía y solo el 9% de los preguntados opinaba que las medidas aplicadas actualmente por gobiernos, empresas y consumidores europeos supondrían algún coste para Israel si la situación actual no cambiaba, en lo referido también al problema de los asentamientos.⁸

Esta percepción no cambiará a menos que se produzca un ajuste tanto en las aspiraciones y expectativas de

Israel como en su forma de entender la realidad actual. En la encuesta mencionada, el 57% de los encuestados creía que el método más eficaz para que los políticos israelíes aceptasen un acuerdo de paz con los palestinos era probablemente la combinación de incentivos y desincentivos.⁹ La lección para Europa es clara: reducir los incentivos y aumentar los desincentivos en sus negociaciones con Israel será la fórmula más efectiva para obtener un cambio positivo en pro de la solución biestatal.

Más desincentivos

Los incentivos tienen un historial bastante modesto, pero la experiencia demuestra que los desincentivos sí funcionan. En 1991, el presidente de los EE. UU., George H. Bush, bloqueó 10 000 millones de dólares en garantías de préstamo cuando el primer ministro israelí, Yitzhak Shamir, quiso poner freno a las conversaciones de paz con los palestinos, a la vez que fomentaba la colonización de los TPO.¹⁰ Esa maniobra propició un nuevo debate público en Israel con relación a las prioridades nacionales, el cual obligó a los políticos a tener en cuenta qué era más valioso, si levantar asentamientos o satisfacer las necesidades socioeconómicas del país. Tal debate cobró especial protagonismo durante la campaña electoral de 1992 y, en última instancia, condujo a la elección de Yitzhak Rabín, quien respaldó el lanzamiento del proceso de paz de Oslo.¹¹

Los desincentivos en forma de medidas de diferenciación también han tenido cierto impacto. Esta realidad se hizo obvia al ojo público por primera vez en 2013, cuando la comunidad investigadora de Israel vio el riesgo de perder financiación europea debido al compromiso ideológico del gobierno israelí con los asentamientos. La activación de la maquinaria legal de la Unión y las consecuencias resultantes para las autoridades israelíes empujaron a los ciudadanos afectados a cuestionar una vez más las prioridades nacionales. En este sentido, el funcionamiento eficaz de la ley europea contribuye a arrojar luz sobre la contradicción —y las evidentes dificultades— de mantener los asentamientos y a la vez profundizar (o siquiera mantener) las relaciones con Europa.

En julio de 2016, la inquietud por la posible expansión de la diferenciación a la esfera de las relaciones financieras entre Europa e Israel provocó una caída del índice bancario de Tel Aviv de 2,46 puntos porcentuales. Como explicó entonces el diario económico israelí Globes, tal preocupación motivó una serie de conversaciones entre la banca israelí y el gobierno: «Para los europeos, los asentamientos incluyen Jerusalén y los Altos del Golán, de manera que este asunto afecta a casi todos los bancos

3 “EU statement on the Eighth Meeting of the EU-Israel Association Council”, Consejo de la Unión Europea, 16 de junio de 2008, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/association_counc/association_council.pdf.

4 “European Council Conclusions on the Middle East Peace Process”, Consejo de la Unión Europea, 16 de diciembre de 2013, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/140097.pdf.

5 “European Council Conclusions on the Middle East Peace Process”, Consejo de la Unión Europea, 20 de junio de 2016, disponible en http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20-fac-conclusions-mepp/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Council%20conclusions%20on%20the%20Middle%20East%20Peace%20process.

6 En junio de 2016, la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, declaró que desde 2009 unos 180 inmuebles financiados por la UE y valorados en 329 000 euros habían sido demolidos o expropiados. Alrededor de 600 inmuebles valorados en casi 2,4 millones de euros habían recibido orden de demolición, sus obras habían sido paralizadas o sus inquilinos desahuciados. Véase “Respuesta de la vicepresidenta Mogherini en nombre de la Comisión”, Parlamento Europeo, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-002290&language=ES>.

7 Entrevista del autor con un veterano miembro del Knéset israelí, Jerusalén, 11 de marzo de 2014.

8 Encuesta sobre opinión pública en Israel realizada por el Israeli Democracy Index a instancias de ECFR, 30-31 de marzo de 2014 (en adelante, «Encuesta sobre opinión pública en Israel, Israeli Democracy Index»).

9 Encuesta sobre opinión pública en Israel, Israeli Democracy Index.

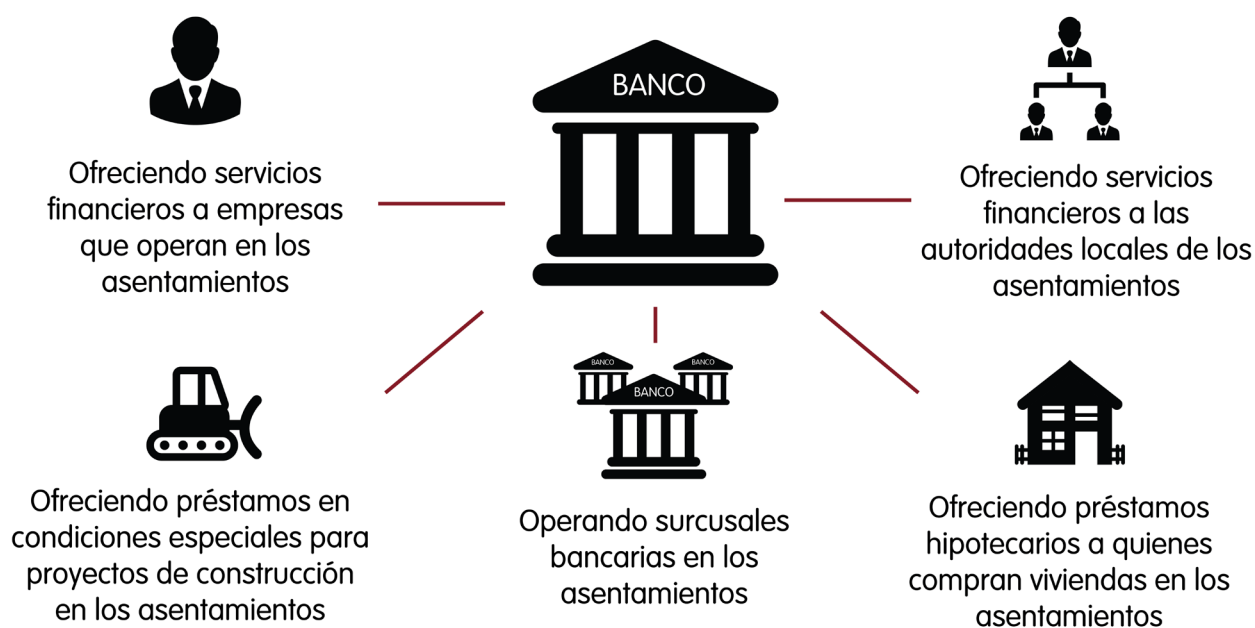
10 Clyde Haberman, “Shamir Is Said to Admit Plan To Stall Talks ‘for 10 Years’”, the *New York Times*, 17 de junio de 1992, disponible en <http://www.nytimes.com/1992/06/27/world/shamir-is-said-to-admit-plan-to-stall-talks-for-10-years.html>.

11 Para mayor información, véase William Cleveland “The Road to the Oslo Peace Accords: The Madrid Conference of 1991” en *A History of the Modern Middle East*, (Nueva York: Westview Press, 2000), disponible en http://acc.teachmideast.org/texts.php?module_id=3&reading_id=1026&sequence=2.

Cómo financia Europa la actividad de asentamientos israelí



Cómo apoyan los bancos israelíes la actividad de asentamientos



del país. “Es difícil cuantificar la amenaza, pero es muy grave”, afirmó una fuente autorizada del entorno de la banca. Los bancos afirmaron que no podían hacer frente a dicha amenaza y tampoco les correspondía. Insistieron en que la respuesta debía provenir del gobierno». ¹²

Pese a lo complicado de obtener una imagen completa de las aportaciones financieras europeas directas e indirectas al proyecto colonizador, sí es posible obtener una instantánea parcial. Según los datos recopilados por la empresa de investigación de mercados Profundo, las entidades privadas y organismos públicos europeos han invertido más de 500 millones de euros en ocho bancos israelíes. Las entidades que más aportan son las de accionariado noruego (unos 200 millones), seguidas por las del Reino Unido y Francia. ¹³ Dada la fungibilidad del capital financiero invertido por estas entidades corporativas y, habida cuenta de que los bancos israelíes desempeñan un papel clave en la promoción y sostén del establecimiento de asentamientos israelíes, existe el riesgo real de que las inversiones europeas estén facilitando actividades ilegales por parte de Israel, lo que supondría una contravención del derecho internacional. ¹⁴

De la necesidad legal al poder normativo

Las medidas para diferenciar entre Israel y las entidades vinculadas a los asentamientos ofrecen una manera de profundizar las relaciones bilaterales y tratar los asentamientos por otro lado. La diferenciación protege a la UE y a sus estados miembros de los dañinos efectos que producen las anexiones israelíes contrarias al derecho internacional, los ilícitos estructurales derivados de la prolongada ocupación y las responsabilidades que acarrear dichos actos en virtud de la ley nacional e internacional.

La lógica de la diferenciación es distinta a la de la campaña Boicot, Desinversión y Sanciones (BSD), pues se fundamenta en el derecho internacional y la legalización a nivel nacional. Mientras que el BSD busca aislar a todo Israel en los ámbitos diplomático, económico y cultural, la diferenciación tiene su objetivo en los asentamientos y sus causas, no en el estado israelí entendido según sus límites internacionalmente reconocidos.

La diferenciación es una medida esencialmente «reflexiva», en el sentido de que la impulsa la necesidad interna de que los actores internacionales como la UE y sus estados miembros protejan la integridad y eficacia de sus propios órdenes jurídicos, garantizando que no dan efecto jurídico a actos ilícitos según el derecho internacional. La UE y sus estados miembros tienen la obligación individual de garantizar que

sus acciones no suponen el reconocimiento de la soberanía del poder ocupante sobre el territorio ocupado, y deben asegurar que sus ciudadanos y empresas actúan conforme a la ley. Dicho llanamente, la diferenciación se basa en la necesidad de la UE de hacer cumplir el imperativo legal.

La diferenciación no debe ser considerada una acción coercitiva desde el punto de vista político, como lo son las sanciones, sino la aplicación correcta, completa y eficaz de la legislación tanto de la UE como de sus estados miembros. No obstante, se han aprobado leyes para desincentivar la adquisición ilegal de territorios y para hacer insostenible la ocupación. Con ello, se define un sistema de incentivos y desincentivos que se activan automáticamente mediante la aplicación completa y eficaz de la legislación nacional de terceras partes estatales.

Las oportunidades para mantener y profundizar las privilegiadas relaciones de Israel con la UE se ven condicionadas por la adecuada aplicación de la diferenciación por parte de las autoridades israelíes y por las entidades y organismos que quieren mantener dichas relaciones de privilegio. A fin de proteger el orden jurídico europeo de los nocivos efectos de acciones ilícitas según el derecho internacional, Israel solo podrá integrarse y tener acceso a Europa si cumple con los reglamentos, políticas y valores europeos (incluido el respeto a la Línea Verde de 1967). El sector financiero es solo una de las áreas concernidas, pero es indicativa de lo poco que costaría menoscabar, diferenciación mediante, algunos aspectos muy valorados de las relaciones entre Israel y Europa que podrían verse afectados por la actividad colonizadora. Avanzando por este camino, el adecuado funcionamiento del derecho europeo adquiere valor normativo.

Israel ha intentado alterar la diferenciación convirtiéndola en un tira y afloja político. No obstante, la historia ha demostrado que cuando la UE ha mantenido su postura, Israel en última instancia ha elegido aplicar su propia diferenciación interna para conservar intactos los aspectos que más valora de su relación con la Unión. Así fue, por ejemplo, cuando aceptó excluir del Acuerdo de Libre Comercio con la UE los productos fabricados en asentamientos o cuando firmó el programa europeo Horizonte2020, que excluye igualmente a las entidades vinculadas con los asentamientos. Israel también actuó en esta línea cuando prometió poner en marcha sus propios mecanismos de diferenciación en los sectores lácteo, aviar y de producción ecológica con el fin de cumplir los requisitos de importación de la UE. No excluir a los asentamientos israelíes en estos casos habría puesto en peligro las ventajas disfrutadas por las entidades israelíes situadas a este lado de la Línea Verde, cuya actividad no está vinculada a los asentamientos.

La diferenciación: ¿Cuál es la postura de la UE hoy?

En el año que ha transcurrido desde la publicación del *policy paper* de ECFR sobre la diferenciación de la UE se ha aplicado más rigurosamente—aunque aún con reservas—la

¹² Irit Avissar y otros, “Israeli banks surprised by EU sanctions threat”, *Globes*, 23 de julio de 2016, disponible en <http://www.globes.co.il/en/article.aspx?did=100105266>.

¹³ Barbara Kuepper, “Investments in Israeli banks: A Research paper Prepared for Bank Tracks”, Profundo Research & Advice, 24 de febrero de 2016, disponible en http://www.banktrack.org/manage/ems_files/download/investments_in_israeli_banks_banktrack_151020.pdf/investments_in_israeli_banks_banktrack_151020.pdf.

¹⁴ Para mayor información sobre la integración de los sectores financieros europeo e israelí, véase «EU differentiation and Israeli settlements», ECFR, 22 de julio de 2015, disponible en http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu_differentiation_and_israeli_settlements3076. Véase también “Financing the Israeli Occupation”, Who Profits, octubre de 2010, disponible en <http://www.whoprofits.org/sites/default/files/WhoProfits-IsraeliBanks2010.pdf>.

diferenciación en determinadas áreas, tanto a nivel nacional como europeo.

Pese a las presiones israelíes que describiremos más adelante, la UE se ha mantenido fiel a las pautas de financiación expuestas en julio de 2013, encaminadas a impedir a las entidades vinculadas con los asentamientos el acceso a fondos de la UE, incluidos los previstos por el proyecto de investigación y desarrollo Horizonte2020. Las pautas de financiación se han demostrado relativamente eficaces, a todos los efectos. En noviembre de 2015, la Comisión Europea publicó también sus muy esperadas pautas sobre el correcto etiquetado de productos provenientes de los asentamientos israelíes.¹⁵ La aplicación y cumplimiento de las mismas ha variado según los estados miembros, no obstante.

Los estados miembros han preferido en su mayoría canalizar gran parte de sus esfuerzos a través de la UE, en lugar de bilateralmente. Una excepción notable son los Países Bajos, que en enero de 2016 restringieron el pago de pensiones a sus nacionales que viviesen en asentamientos israelíes, como ordena su legislación nacional.

Al mismo tiempo, la diplomacia europea se ha mostrado más dispuesta y capaz de reconocer y defender las medidas de diferenciación, comenzando por la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, y su rechazo a las críticas del Congreso estadounidense.¹⁶ El embajador de la UE ante Israel, Lars Faaborg-Andersen, ha intentado asimismo contrarrestar los conatos israelíes de contestar la política europea, señalando que, hasta que no se alcance un acuerdo de paz entre Israel y Palestina, la Unión «continuará diferenciando entre los asentamientos y el Israel de las fronteras reconocidas internacionalmente».¹⁷

Lejos de las primeras planas, en 2015 se publicó un informe en el que los líderes de las misiones de la UE en Jerusalén proporcionaban diversas recomendaciones para ahondar en la diferenciación por parte de la UE. Entre ellas, se incluía la propuesta de reforzar los esfuerzos «para concienciar a ciudadanos y empresas europeas sobre las actividades económicas y financieras que se llevan a cabo en los asentamientos [...]».¹⁸ El Consejo de Asuntos Exteriores (CAE) se expresaba de similar manera en una conclusión de junio de 2016, en la que reconocía «la importancia de

15 "Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967", Comisión Europea, 11 de noviembre de 2015, disponible en http://www.ecas.europa.eu/delegations/israel/documents/news/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_of_goods_en.pdf.

16 Véase el comentario de Federica Mogherini: «La UE ha decidido hacer la distinción obligada entre los asentamientos israelíes en territorios ocupados, por un lado, y el Israel de los límites anteriores a 1967, por otro. Esto ha permitido el desarrollo de relaciones bilaterales dentro del marco del Acuerdo de Asociación de 1995», en «Letter to US Senator Ted Cruz and the signatories of the letter of November 9», 23 de diciembre de 2015, disponible en http://www.al-monitor.com/pulse/files/live/sites/almonitor/files/documents/2016/HRVP_8_Jan_2016_Letter_to_Senators.pdf.

17 Véase el comentario de Lars Faaborg-Andersen: «La UE ha sido acusada de diversos pecados, entre los cuales destacan el antisemitismo, la hipocresía, la inmoralidad. Se le acusa también de recompensar al terrorismo y de destruir el empleo palestino. Estas acusaciones han sido vertidas por personas pertenecientes a las más exclusivas élites de este país», en Tovah Lazaroff, «Israel cheapens memory of Holocaust by likening settlement labels to Nazi boycott, EU envoy says», The Jerusalem Post, 18 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Israel-cheapens-memory-of-Holocaust-by-likening-settlement-labels-to-boycott-EU-envoy-says-434505>.

18 Donald Macintyre, «Israeli settlements: EU fails to act on its diplomats' report», the Guardian, 12 de julio de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/israeli-settlements-eu-fails-to-act-on-its-diplomats-report>.

desarrollar capacidad tanto para las delegaciones de la UE como para las embajadas de los estados miembros, de manera que estas puedan trabajar eficazmente en el ámbito de los derechos humanos y la empresa. Por ejemplo, apoyando a los defensores de los derechos humanos que trabajan en las áreas de responsabilidad corporativa y orientan a las empresas sobre los Principios Rectores de la ONU».¹⁹ En la revisión de la Estrategia Global de la UE, iniciativa estrella anunciada ese mismo mes, se expresaba también el compromiso de promover el pleno cumplimiento del derecho europeo e internacional mediante la profundización de la cooperación con Israel y la Autoridad Palestina.²⁰

Hasta la fecha, 18 estados miembros de la UE cuentan con asesores que advierten a las empresas nacionales sobre las consecuencias legales, económicas y reputacionales que puede tener el trato con entidades y organismos relacionados con los asentamientos. Además, los Países Bajos mantienen desde hace tiempo una política a largo plazo encaminada a desincentivar los vínculos empresariales con los asentamientos israelíes, pese a no haber hecho público el tipo de asesoramiento empresarial mencionado anteriormente.

En otros estados miembros, los organismos de derechos humanos de la ONU han consultado una serie de informes sobre empresas que se lucran en los asentamientos israelíes y sobre la complicidad corporativa con determinados delitos internacionales.²¹ En marzo de 2016, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ordenó la confección de una base de datos de todas las empresas —tanto israelíes como transnacionales— que operan con los asentamientos.²² A ello le siguió el anuncio de que el Tribunal Penal Internacional estudiaría los delitos resultantes de la explotación de los recursos naturales y la expropiación ilegal de tierras.²³

Explicar en detalle la política de la no aplicación

Sin duda, se han dado pasos en la ampliación del consenso entre los estados miembros de la UE al respecto de la diferenciación y la forma de entender la necesidad legal que impulsa tales medidas. El borrador de conclusión de la CAE de enero de 2016 acerca del PPOP, el cual respaldan la mayoría de estados miembros, se expresa con más contundencia que las anteriores conclusiones, constatando

19 "European Council Conclusions on Business and Human Rights", Consejo Europeo, 20 de junio de 2016, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20-fac-business-human-rights-conclusions/>.

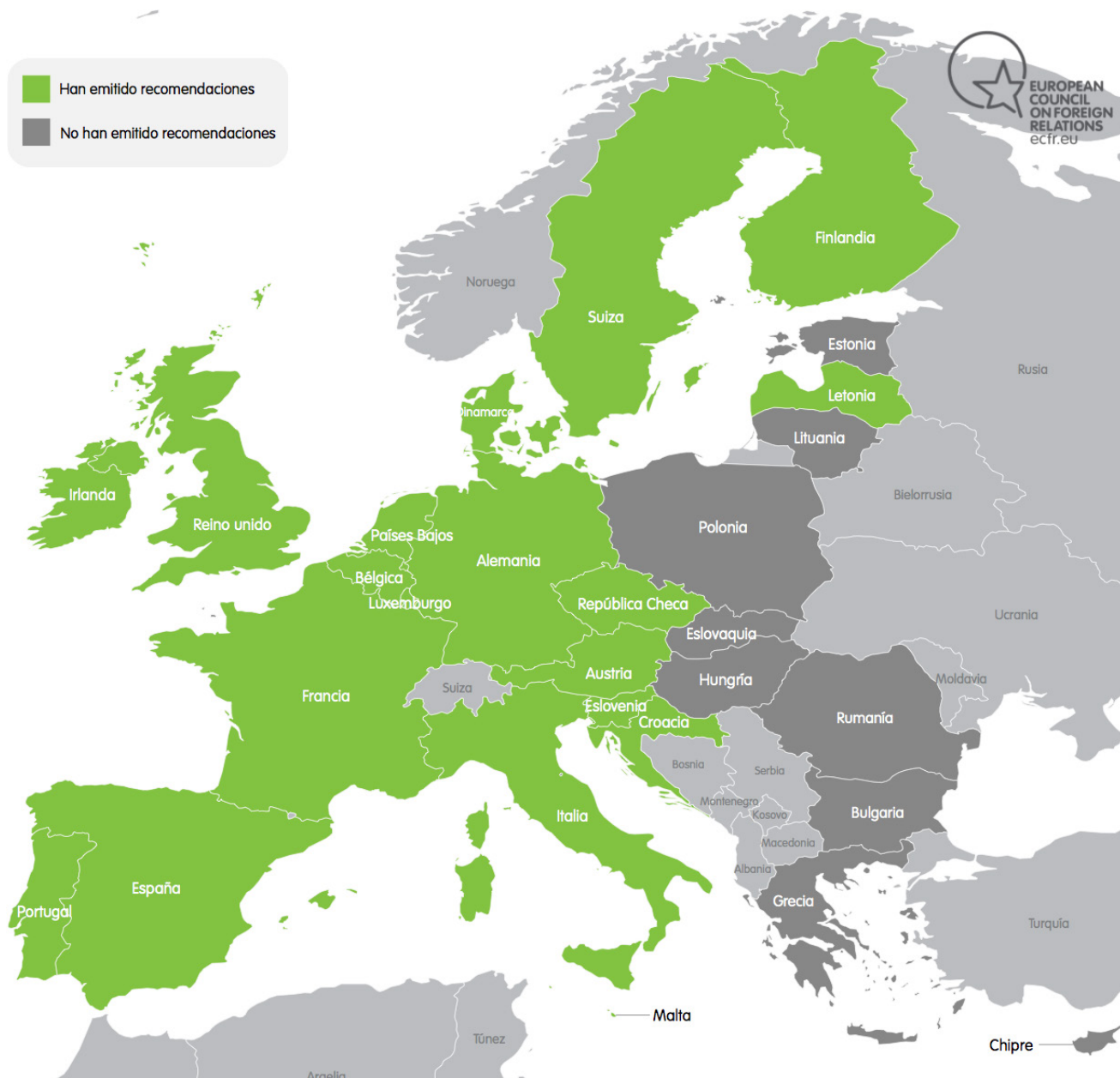
20 "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe", Servicio Europeo de Acción Exterior, 28 de junio de 2016, disponible en http://ecas.europa.eu/statements-ecas/2016/160628_02_en.htm.

21 Compárense los informes redactados en junio de 2013 y enero de 2014 por Richard Falk, relator especial sobre la situación de los Derechos Humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23%20-21_en.pdf y en <http://www.refworld.org/docid/531439c44.html>. Véase también «Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem», Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 7 de febrero de 2013, disponible en <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/0aed277dcb2b2cf585257b0400568621?OpenDocument>.

22 "Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories", Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 22 de marzo de 2016, disponible en <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/827CFB704068F7B985257F850071154A>.

23 John Vidal and Owen Bowcott, "ICC widens remit to include environmental destruction cases", the Guardian, 15 de septiembre de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/global/2016/sep/15/hague-court-widens-remit-to-include-environmental-destruction-cases.keup>.

Estados miembros de la UE ofreciendo la recomendación sobre el intercambio comercial con entidades colonizadoras



la voluntad de «distinguir de manera inequívoca y explícita entre Israel y todos los territorios ocupados en 1967, garantizando *inter alia* la no aplicabilidad de los acuerdos firmados entre la UE y el Estado de Israel a estos territorios, a efectos tanto formales como de implementación».

Pese a este discurso, Israel ha expresado sus desavenencias al respecto del CAE: sabedor de que las decisiones tomadas por el Consejo deben consensuarse, Israel hace por debilitar la determinación de sus integrantes. El tono del borrador de enero de 2016 mencionado anteriormente suscitó la aceptación unánime en el grupo de trabajo Magreb-Máshrek, así como el apoyo de una mayoría de los estados miembros que forman parte del Comité Político y de Seguridad (incluido el Quinteto formado por Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido y España). Aun así, Israel fue capaz de

descafeinar el borrador final ganándose para sí en el último momento a un pequeño número de estados (primero Grecia y más adelante Polonia, Bulgaria y Hungría).

Para varios estados, la perspectiva de ampliar los vínculos bilaterales con Israel resulta increíblemente atractiva. A Grecia, por ejemplo, le interesa asegurarse un acuerdo de cooperación en materia de energía con Israel (y Chipre) y, por tanto, es susceptible a hacer concesiones políticas al respecto de Palestina para mantener a aquel como aliado. No obstante, la decisión israelí de reconciliarse con Turquía, el gran rival de Grecia, y el mayoritario apoyo de la ciudadanía griega a Palestina pueden condicionar al partido en el poder, el izquierdista Syriza, que quizá no se muestre indefinidamente dispuesto a defender los intereses de Israel.

Estas valoraciones difieren en los estados de Europa del este, cuyas élites y ciudadanía se muestran en general mucho más a favor de Israel. Si bien los intereses comerciales han sido un factor a la hora de dar forma a estas relaciones, sigue pesando mucho la injusticia histórica perpetrada contra la población judía en estos países durante la Segunda Guerra Mundial. Así, la ciudadanía de varios estados de Europa del este demuestra gran sensibilidad al respecto de boicots o acciones que se perciban como perjudiciales para Israel.

Israel ha sacado partido de su predicamento en esa pléyade de estados para obstaculizar y politizar la aplicación de las pautas de etiquetado propuestas por la UE, presionando a presidentes, gobiernos y parlamentos a pronunciarse contra ellas. La revista *Politico* informó en su momento sobre las reacciones: «El ministro de Asuntos Exteriores de Hungría, Péter Szijjártó, tachó la propuesta de “irracional”, mientras el ministro de Cultura de la República Checa, Daniel Herman, urgía a los países a “rechazar las medidas encaminadas a discriminar a la única democracia de Oriente Próximo”. El parlamento checo aprobó una resolución que apremiaba al gobierno de ese país a actuar en ese sentido»²⁴ Por su lado, el ministro de Asuntos Exteriores de Grecia, Nikos Kotzias, informaba supuestamente al primer ministro israelí, Benyamín Netanyahu, de que su país se oponía al etiquetado de los productos procedentes de los asentamientos.²⁵

En los Países Bajos, la intensa presión política generada por los grupos de interés y el gobierno israelí motivó el aplazamiento de los recortes en las pensiones a ciudadanos neerlandeses afincados en los asentamientos, pese a la decisión anunciada por primera vez en 2002 por el actual primer ministro, Mark Rutte —entonces secretario de Estado de Asuntos Sociales y Empleo—, quien alegó en ese momento que los acuerdos sobre seguridad social firmados con Israel no eran de aplicación en los asentamientos, pues los Países Bajos no reconocían la soberanía israelí sobre los TPO. Durante los 14 años siguientes, según un estudio del diario neerlandés *NRC Handelsblad*, los ministros de turno buscaron obstruir o sortear la correcta aplicación de la ley neerlandesa y siguieron pagando mensualmente.²⁶ Con ello, el gobierno de ese país hacía una excepción con los asentamientos israelíes, discriminando a otros territorios, como el Sáhara Occidental o el norte de Chipre, que quedan igualmente fuera de los acuerdos bilaterales firmados por los Países Bajos.

Por su lado, los gobiernos británico y francés han respondido a la presión endureciendo sus respectivas posturas al respecto de los boicots contra Israel y sofocando el movimiento BDS,

²⁴ Vince Chadwick y Maïa De La Baume, “How one phrase divided the EU and Israel”, *Politico*, 4 de junio de 2016, disponible en <http://www.politico.eu/article/best-before-1967-how-the-eu-labeled-israels-occupied-territories-food-labels-european-commission/>.

²⁵ Raphael Ahren, “Greece set to oppose EU settlement labelling”, the *Times of Israel*, 30 de noviembre de 2016, disponible en http://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/greece-set-to-oppose-eu-settlement-labeling/.

²⁶ Derk Stokmans y Leonie van Nierop, “Wat gaat er mis als we gewoon blijven betalen?”, *NRC Handelsblad*, 17 de junio de 2016, disponible en <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/06/17/wat-gaat-er-mis-als-we-gewoon-blijven-betalen-a1401936>. Véase un resumen y análisis en inglés en Hanine Hassan, «Why are the Dutch funding settlers in Palestine?», Al Jazeera, 3 de julio de 2016, disponible en <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/06/dutch-funding-settlers-palestine-160627121422098.html>.

a imagen de lo ocurrido en los EE. UU.²⁷ A los responsables políticos europeos les parece de todo punto correcto contrarrestar a quienes tratan de equiparar las medidas de diferenciación con las campañas BDS, pero las maniobras legislativas contra el derecho al boicot empiezan a enviar algunas señales preocupantes. Dichas maniobras dan pie, en efecto, a preguntas relevantes sobre la libertad de expresión que trascienden el problema israelo-palestino, contradicen el apoyo europeo a las estrategias palestinas no violentas y, por fin, suponen un riesgo de malinterpretación de las obligaciones legales de terceros en sus tratos con entidades vinculadas a los asentamientos israelíes (entre ellas, el derecho a dar su aprobación a inversiones y proveedores de manera legal).

Maximización de resultados y consensos

Habida cuenta de lo que parece ser una efectiva y bien orquestada campaña israelí para minar las políticas europeas al respecto de los asentamientos, uno de los desafíos de los responsables políticos de la UE es cómo conciliar la maximización a nivel ministerial tanto de los resultados como del consenso. No existe una regla estricta que dicte cómo debe hacerse: siempre será complicado bregar con el ecosistema político de los 28 estados miembros. Mucho depende también del capital político que los estados obstaculizadores estén dispuestos a sacrificar a fin de obtener un *quid pro quo* de Israel, así como de la presión que estén dispuestos a ejercer los demás estados —es decir, los que reconocen la obligación legal subyacente a las medidas de diferenciación— en pro de un consenso que conduzca al éxito de esta propuesta.

La capacidad israelí de dividir y conquistar a los estados miembros implica que, a nivel político, será más difícil reforzar la diferenciación en la UE en el futuro. No obstante, el recurso de Israel a los países del este «obstaculizadores» no ha tenido como resultado el reculamiento de la UE en su postura. Después de todo, los estados miembros que apoyan a Israel tienen relativamente poco peso político en este asunto. Por ejemplo, aunque no elevaba el listón en lo referido al tono, el conciliador texto del CAE de enero de 2016 reiteraba la postura de la UE, la más ambiciosa de las articuladas hasta la fecha.²⁸

La amplia crisis de legitimidad a la que se enfrenta la UE,

²⁷ En febrero de 2003, Francia aprobó la ley Lellouche, que prohíbe a efectos prácticos los boicots por criterios étnicos, raciales, religiosos o de nacionalidad. Véase <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2003/2/3/JUSX0206165L/jo/texte>. En febrero de 2016, el gobierno británico aprobó nuevas pautas de contratación pública que prohíbe a organismos financiados con fondos públicos que participen en boicots. Véase <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-0116-complying-with-international-obligations>. Véase además un análisis de la decisión del gobierno británico en Valentina Azarova, “Boycotts, International Law Enforcement and the UK’s ‘Anti-Boycott’ Note”, *Jurist*, 12 de abril de 2016, disponible en <http://www.jurist.org/forum/2016/04/valentina-azarova-uk-note.php>.

²⁸ «La UE expresa su compromiso por garantizar que —en línea con el derecho internacional— todos los acuerdos firmados entre el Estado de Israel y la UE deben indicar de manera inequívoca y explícita su no aplicabilidad en los territorios ocupados por Israel en 1967, a saber, los Altos del Golán, Cisjordania (incluido Jerusalén Este) y la Franja de Gaza. [...] La UE y sus estados miembros reiteran su compromiso de garantizar la aplicación plena, efectiva y continuada en el tiempo de la legislación vigente de la Unión y de los acuerdos bilaterales aplicables a productos provenientes de los asentamientos». Declaración aparecida por primera vez en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre el Proceso de Paz en Oriente Próximo, 10 de diciembre de 2012, disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224290/evidence-eas-council-conclusions-middle-east-peace-process-dec-2012.pdf.

ejemplificada por el brexit y la crisis de los refugiados, obstaculiza asimismo la labor en pro de una aplicación plena y efectiva del derecho europeo y de la adopción de una postura política en todos los estados miembros. Esta realidad ha provocado ya un deterioro en la cohesión general entre los estados miembros y también ha empujado a algunos de ellos a saltarse más abiertamente las normativas europeas (entre ellas, el reglamento de Dublín sobre solicitud de asilo), vista la pérdida de peso político de Bruselas. Dada la incapacidad o falta de voluntad para reconducir la postura de los estados obstaculizadores al respecto de los asentamientos israelíes, serán sin duda las coaliciones ad hoc entre estados miembros pro diferenciación las que propongan acciones más asertivas a nivel europeo. Un ejemplo es la solicitud de 16 estados miembros de que la UE ofrezca orientación sobre el correcto etiquetado de los productos provenientes de asentamientos, un tipo de propuesta que podría repetirse en otros ámbitos.

En cualquier caso, merece la pena recordar que en la mayoría de casos ya existen la maquinaria jurídica, las medidas políticas y los imperativos legales que impulsan el proceso de diferenciación. No hacen falta nuevas leyes y políticas, sino la aplicación correcta, plena y eficaz de la legislación y los posicionamientos políticos existentes. No hay que justificar políticamente ninguna rectificación al respecto, en los casos en que dicha aplicación no sea correcta, plena o eficaz. De hecho, la Comisión puede corregir muchas de estas deficiencias basándose en el mandato del CAE, sin necesidad de la aprobación del Consejo Europeo.

Entender la reacción israelí

La reacción israelí debe entenderse en el contexto de su empeño, tanto fronteras adentro como hacia el exterior, por normalizar la ocupación y por cumplir con el sueño del «Gran Israel» gracias a la progresiva anexión de territorios y a su forma de gestionar el conflicto. Liderado por una nueva generación derechista —parte de la cual integra la actual coalición en el poder—, el gobierno israelí ha buscado ganar la aceptación de sus aspiraciones sobre Jerusalén y Cisjordania y fusionar estos territorios con Israel. También se han orquestado esfuerzos para deslegitimar a los responsables políticos de la UE y disuadirlos de insistir en la diferenciación entre Israel y los asentamientos. Hallamos una manifestación ejemplar de ambos fenómenos en la campaña bajo cuerda instigada en el Congreso estadounidense para legislar a favor de la voluntad israelí e inhibir así las políticas europeas. De dicha campaña son muestra las negociaciones en torno a la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés).²⁹

Pese a haber mantenido una calma relativa en su reacción a otras medidas de la UE más relevantes —las relativas a los sectores lácteo, aviar o de productos ecológicos, por ejemplo—, Israel ofreció una feroz resistencia a las políticas de etiquetado. A diferencia de otras medidas más técnicas, la cuestión del etiquetado ofrecía a Israel la posibilidad de

paralizar o al menos retrasar la diferenciación acusando a la UE de conductas antisemitas y recurriendo a vívidas equiparaciones con el sufrimiento histórico de los judíos.

La campaña israelí contra la UE funcionaba desde arriba hacia abajo. El primer ministro Netanyahu advirtió: «Recordamos la historia y recordamos qué ocurrió cuando los productos de los judíos se etiquetaban en Europa. El etiquetado de productos del estado judío por parte de la Unión Europea despierta una oscura memoria. Europa debería avergonzarse. Ha tomado una decisión inmoral». ³⁰ La ministra de Justicia israelí, Ayelet Shaked, se pronunció en la misma línea: «La hipocresía europea y su odio hacia Israel han traspasado todas las líneas». ³¹

El estruendo mediático proviene no solo de los políticos de derecha y de los defensores de los asentamientos. Alzaron la voz también Yitzhak Herzog, líder del Partido Laborista Israelí, de centro-izquierda, y Yair Lapid, presidente del partido centrista Yesh Atid, quienes han llevado la defensa de los asentamientos y su legitimidad al escenario internacional. Herzog comparó el etiquetado de la UE con «un acto de violencia extremista», lo que refleja un basculamiento hacia la derecha de la política y la sociedad israelíes, así como la normalización de la ideología colonizadora. ³² La responsabilidad recae en parte en el *laissez faire* de EE. UU. y la UE ante la política colonizadora israelí.

En cualquier caso, la respuesta de los líderes de la oposición israelí no debería empujar Europa a repensar su postura. Ambos líderes opositores, Herzog y Lapid, trabajaron en su día a las órdenes de Netanyahu. El primero quizá lo vuelva a hacer en el futuro; el segundo busca acercarse a los colonos, anticipando un futuro asalto al puesto de primer ministro. En efecto, todos los gobiernos israelíes, tanto laboristas como del Likud, han hecho avanzar el proyecto colonizador. Si Israel adopta una postura más pragmática, la variable clave será qué estructuras de incentivo y desincentivo se mantienen en pie. A este respecto, será crucial que Israel empiece a notar alguna consecuencia por perpetuar, a través de la ocupación de los TPO, el sistemático incumplimiento, socavamiento del derecho internacional o su arbitraria interpretación.

¿Singularizar a Israel?

No puede negarse que la UE continúa dedicando una considerable cantidad de tiempo, dinero y energía a lidiar con el conflicto, lo que refleja tanto su papel histórico como su profundo compromiso con Israel. Tampoco puede eludirse el hecho de que Israel ha sido tratado de manera

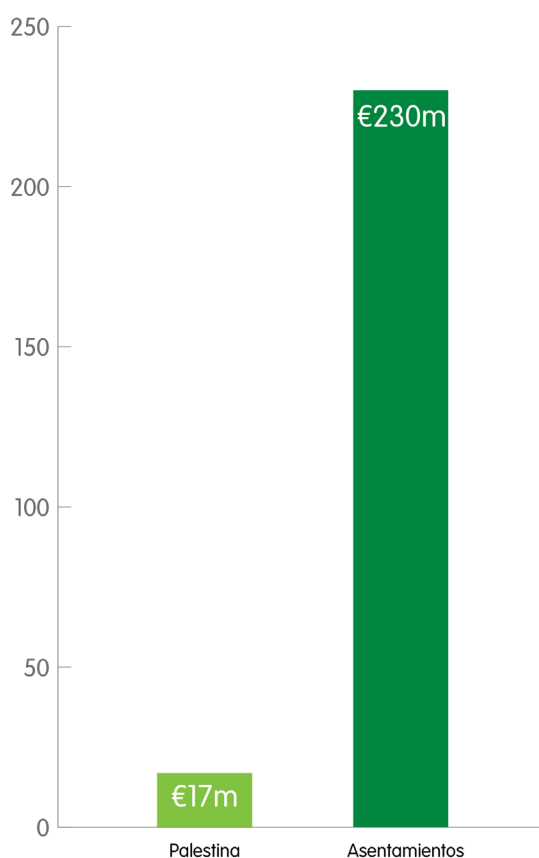
²⁹ Para mayor información, véase Lara Friedman, «The Stealth Campaign in Congress to Support Israeli Settlements», *LobeLog*, 1 de diciembre de 2015, disponible en <https://lobelog.com/the-stealth-campaign-in-congress-to-support-israeli-settlements/>.

³⁰ «PM Netanyahu's response to the EU decision regarding product labelling», Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, 11 de noviembre de 2015, disponible en <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2015/Pages/PM-Netanyahu-responds-to-EU-decision-regarding-product-labeling-11-November-2015.aspx>.

³¹ «Shaked says European 'hatred' of Israel 'crossed every line'», *The Times of Israel*, 11 de noviembre de 2015, disponible en http://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/shaked-says-european-hatred-of-israel-crossed-every-line/.

³² Raoul Wootliff, «Herzog tells UK that labeling settlement goods 'rewards terror'», *The Times of Israel*, 3 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.timesofisrael.com/herzog-tells-uk-labeling-settlement-goods-rewards-terror>.

Valor de las exportaciones hechas por Palestina y los asentamientos a Europa (2012)



Fuente: Comisión Europea, Banco Mundial

*Los datos más recientes son de 2012

distinta a otros estados. Sin embargo, lejos de ser señalado y castigado, a Israel se le ha aplicado de manera sistemática una excepcionalidad que le ha evitado rendir cuentas a la comunidad internacional. Con ello, la UE ha protegido a Israel de las consecuencias necesarias que, de otro modo, se derivarían de la correcta aplicación del derecho comunitario. Además, en la práctica, la UE ha trasplantado esa obligación legal al escenario político y se ha hecho más vulnerable por ello a las contramedidas israelíes.

No debemos olvidar que la UE respondió a la ocupación y anexión de Crimea por parte de Rusia con posicionamientos mucho más duros: impuso, por ejemplo, sanciones a entidades y organismos rusos; entre ellas, determinadas «medidas restrictivas» que prohíben a las empresas con sede en la UE financiar a empresas radicadas en Crimea y comprar propiedades inmobiliarias u ofrecer servicios turísticos en esa región. La UE, además, ha prohibido a sus ciudadanos y empresas la compraventa de productos financieros vinculados a determinadas instituciones financieras rusas.³³

Sin embargo, nada de esto ha impedido que la campaña de desinformación israelí extienda la idea de que la UE la ha tomado con Israel, pues no actúa del mismo modo en otras «disputas territoriales en curso en el resto del mundo, incluso dentro de la UE o en la vecindad de Israel»³⁴ Israel, con ello, trata de equiparar la autodeterminación palestina con la miríada de movimientos independentistas que existen en el planeta, argumentando que Palestina es un territorio «en disputa» y no «ocupado» y, por ello, las leyes sobre ocupación territorial no son de plena aplicación en él.

No obstante, son muy pocas las disputas territoriales en las que la UE, la ONU y la mayoría de estados terceros consideren que existe una ocupación beligerante. Y, por el contrario, el peso de la opinión pública internacional no deja lugar a dudas al respecto del estatus del territorio palestino, aunque los adalides de la colonización israelí aleguen lo contrario.³⁵ El consenso internacional es casi unánime al respecto, y existe todo un corpus de dictámenes jurídicos según el cual los territorios palestinos están ocupados y las actividades de Israel en ellos son ilegales. Ningún país del mundo apoya la reclamación territorial de Israel sobre Palestina; tampoco el Consejo de Seguridad de la ONU, la UE ni el Tribunal Internacional de Justicia. Además, de Palestina ha sido reconocida bilateralmente por 136 estados, es miembro de instituciones internacionales y ha firmado tratados internacionales.

Además de los requisitos legales que regulan las interacciones entre los TPO y estados terceros, existe otro importante estímulo a la acción europea que diferencia este caso, a saber, el potencial problema del solapamiento jurisdiccional. La razón: hay dos acuerdos que se excluyen mutuamente en lo referido al alcance territorial, el acuerdo interino de asociación en materia de comercio y cooperación firmado entre la UE y la OLP (firmado en 1997) y el acuerdo de asociación entra la UE e Israel (firmado en 1995). El resultado es que los acuerdos entre la UE e Israel no pueden aplicarse a los TPO, pues en ellos rige lo dispuesto en el acuerdo firmado entre la UE y la OLP. Esto, por ejemplo, no es así en el caso del Sáhara Occidental —citado por los críticos para evidenciar el trato preferencial que la UE da a Israel—, considerando que ni la Unión ni sus estados miembros han firmado acuerdo alguno con el Frente Polisario ni reconocen tampoco a la República Árabe Saharaui Democrática.

En cualquier caso, es necesario justificar legítimamente la dedicación de recursos a la identificación y enmienda de deficiencias en el marco de relaciones entre la UE e Israel. Para ello, hay que poner de manifiesto la intensa agenda común y la correspondiente amplitud e incidencia de las mencionadas deficiencias. Además, sería necesario señalar

34 Declaración del ministro de Asuntos Exteriores de Israel citada por Peter Beaumont en «EU issues guidelines on labelling products from Israeli settlements», The Guardian, 11 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/11/eu-sets-guidelines-on-labelling-products-from-israeli-settlements>.

35 Desde los primeros días de la ocupación del territorio de Palestina por Israel, en 1967, este país ha intentado evitar que se reconozca la aplicabilidad del Cuarto Convenio de Ginebra a los TPO, a fin de permitir la anexión de Jerusalén Este y dejar la puerta abierta al respecto de fronteras futuras. Véase «The Comay-Meron Cable reveals reasons for Israeli position on applicability of 4th Geneva Convention», Akevot, 20 de marzo de 1968, disponible en <http://akevot.org.il/en/article/comay-meron-cable/?full#/>.

33 Para conocer en detalle las sanciones de la UE contra Rusia a cuenta de Ucrania, véase «EU sanctions against Russia over Ukraine crisis», Unión Europea, 21 de diciembre de 2015, disponible en http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions_en.

las adicionales bondades políticas resultantes de reparar estas y el potencial perjuicio político de no hacerlo.

¿Y los palestinos?

Se ha atacado a la diferenciación también aduciendo que causa «graves perjuicios económicos a decenas de miles de palestinos que trabajan en fábricas de Judea y Samaria [Cisjordania] en condiciones laborales adecuadas y que llevan un sueldo a sus hogares».³⁶ El argumento de que los asentamientos israelíes ofrecen sustento económico a Cisjordania ha sido ampliamente refutado. De hecho, la prolongada ocupación israelí cuesta a la economía palestina mucho más de lo que recibe a través de la obra de mano barata palestina en los asentamientos.³⁷

Según un reciente informe de la Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo, la economía palestina tendría el doble de volumen sin la ocupación israelí.³⁸ Otro informe de la Oficina del Coordinador Especial de la ONU para el Proceso de Paz del Oriente Medio subraya que «el muy limitado acceso palestino a la tierra y los recursos naturales en el Área C de Cisjordania sigue estrangulando el desarrollo económico y obstaculizando la inversión privada».³⁹

Según el Banco Mundial, permitir el acceso a los recursos naturales del Área C y su aprovechamiento por parte de los palestinos supondría un crecimiento del 35% del PIB de los TPO (hasta los 3000 millones de euros) y del mismo porcentaje en los puestos de trabajo.⁴⁰ Otro informe del Banco Mundial afirma que la Autoridad Palestina está dejando de ingresar anualmente 255 millones de euros (el 2,2% del PIB palestino) debido al Protocolo de París, que fija las relaciones económicas entre Israel y Palestina en el marco del Acuerdo de Oslo. Además, se ha determinado que Israel retiene una cantidad estimada de 569 millones de euros de ingresos públicos de Palestina (un 5,3% de su PIB).⁴¹

En última instancia, son los propios palestinos quienes mejor pueden valorar si las acciones de la UE perjudican sus intereses. En lo que se refiere a la exclusión de los asentamientos y sus actividades de los acuerdos con Israel, la UE en realidad se queda muy lejos del pleno boicot que

36 «Herzog: Settlement product labeling is 'European prize for terror'», The Jerusalem Post, 3 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.jpost.com/Breaking-News/Herzog-Settlement-product-labeling-is-European-prize-for-terror-431900>.

37 Para mayor información, véase Nur Arafeh y otros, «How Israeli Settlements Stifle Palestine's Economy», Al-Shabaka, 15 de diciembre de 2015, disponible en <https://al-shabaka.org/briefs/how-israeli-settlements-stifle-palestines-economy/> y en Dalia Hatuqa, «Palestinians lose \$285m in revenues due to Israel deal», Al Jazeera, 18 de abril de 2016, disponible en <http://www.aljazeera.com/news/2016/04/palestine-loses-285m-revenues-due-israel-accords-160418153601943.html>.

38 «Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory», Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo, 1 de septiembre de 2016, disponible en <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1317>.

39 «Office on the UN Special Coordinator for the Middle East Peace Process - Report to the Ad Hoc Liaison Committee», Naciones Unidas, 19 de abril de 2016, disponible en <https://unispal.un.org/DPA/DPR/UNISPAL.NSF/47D4E277B48D9D3685256DDC00612265/F73FFC4A55BAA49085257F95004B1115>.

40 «Area C and the future of the Palestinian economy», Banco Mundial, 2 de octubre de 2013, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16686/AUS29220REPLACoEVISSIONoJanuary2014.pdf?sequence=1>.

41 «Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee», World Bank, 19 April 2016, available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/780371468179658043/text/104808-WP-v1-2nd-revision-PUBLIC-AHLC-report-April-19-2016.txt>.

reclaman la sociedad civil y sindicatos de Palestina y los líderes de la OLP. El claro consenso palestino pide a la UE que haga más, y no menos, por contener las actividades de los asentamientos.

¿Y ahora, qué? Buscar alternativas a la iniciativa francesa

Mirando hacia delante, existe el peligro de que el fracaso de los actuales esfuerzos franceses por relanzar negociaciones conduzca a la propuesta de aún más incentivos y a que se perpetúe el mismo tipo de labor diplomática, pero con diferente formato; todo ello mientras se aguarda la reaparición de los EE. UU. en las conversaciones. La UE podría quizá implicarse en un proceso regional liderado por Egipto o, incluso, dar su aquiescencia a algún tipo de propuesta rusa. En otras palabras, se comprometería con propuestas alternativas para poder seguir achicando agua y que el proceso no se vaya finalmente a pique.

Sin duda, el fracaso de otra ronda más de esfuerzos diplomáticos será recibido en muchos lugares con un renovado llamamiento a reconocer al estado palestino. Esto podría conducir a una segunda oleada de reconocimientos en Europa, lo que permitiría recuperar el impulso conseguido a finales de 2014 tras el reconocimiento de Palestina por parte de Suecia. Al otro lado del Atlántico, los últimos meses de la presidencia de Obama podrían traer consigo algún tipo de reposicionamiento estadounidense, quizá mediante la reafirmación de las condiciones para una futura negociación. Los palestinos, mientras, siguen buscando victorias —de carácter fundamentalmente simbólico— en foros internacionales y continúan presionando para que el Consejo de Seguridad de las ONU dicte una resolución sobre los asentamientos israelíes.

Cada una de las vías posibles presenta un potencial y una utilidad variables, pero ninguna de ellas tiene por qué suponer la paralización de las medidas de diferenciación. Si no cuestionamos en lo fundamental el cálculo de costes y beneficios que respalda el continuado apoyo público israelí al statu quo, es improbable que estos esfuerzos generen las condiciones necesarias para una conversación significativa, o que se hagan avances en la soberanía palestina efectiva o en la solución biestatal. Las iniciativas diplomáticas serán siempre más impactantes si se les va aparejado un paquete de desincentivos claros contra quienes socavan los cimientos de la solución biestatal. Así pues, el apropiado funcionamiento del derecho europeo —su implementación plena y efectiva— garantiza el no reconocimiento de los asentamientos israelíes y especialmente apuntalaría los desincentivos como parte de un paquete más amplio y eficaz de medidas de diferenciación.

Recomendaciones

Resistir el progresivo avance de los asentamientos

Se ha de mantener una inequívoca y explícita distinción entre Israel y los territorios que este país ocupó en 1967. La

Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los gobiernos de los estados miembros deben continuar defendiendo la vigencia de la Línea Verde de 1967 y garantizando la no aplicabilidad a los asentamientos de los acuerdos existentes o futuros entre la UE y el Estado de Israel. Los parlamentos de la Unión y de sus estados miembros tienen un importante papel que desempeñar a este respecto, manteniendo la integridad y efectividad del orden jurídico de la UE.

Identificar áreas en que las prácticas de la UE choquen con las legislaciones

Existen una serie de casos de aplicación deficiente del derecho y las políticas públicas de la UE que deben abordarse con dedicación plena. Hasta ahora, no obstante, las medidas reparadoras en las relaciones con Israel han sido mayoritariamente ad hoc y rara vez proactivas. En efecto, los estados miembros a menudo prefieren refugiarse tras la Comisión Europea. En muchos casos, la acción ha dependido de la instigación por parte de terceros y de las dificultades legales a la hora de revelar y corregir casos de implementación defectuosa de la ley europea, a menudo cuando dichas relaciones ya existen.

La diferenciación solo será efectiva si los estados miembros se comprometen plenamente a aplicar sus propios requisitos legales y a identificar casos de aplicación deficiente de su legislación nacional. La Comisión Europea debe garantizar la plena implementación por parte de los estados miembros y realizar un seguimiento de las decisiones tomadas hasta la fecha, como las relativas al etiquetado. Además, habrá de desautorizar a los estados que intenten obstruir la capacidad que el orden jurídico europeo posee de garantizar su integridad y efectividad, una vez identificadas las deficiencias.

Monitorizar el cumplimiento por parte de Israel de los requisitos de diferenciación impuestos por la UE

La Comisión Europea deberá llevar a cabo una auditoría para verificar si Israel ha honrado su compromiso de garantizar desde las instituciones la aplicación de medidas de diferenciación que cumplan con los requisitos europeos, entre ellas las referidas a sus industrias aviar y láctea.

Adoptar las medidas para el cumplimiento informado dictadas por los organismos reguladores nacionales.

Para garantizar que las actividades de los sujetos jurídicos nacionales satisfacen los criterios legales fijados por la ley de cada estado en cuestión, los organismos reguladores deberán ofrecer una orientación apropiada, que sea además coherente con las políticas públicas nacionales. El objetivo es, en última instancia, que bancos, empresas y fondos de pensiones cumplan con la legalidad vigente

de manera informada. Estas medidas para fomentar el cumplimiento informado deberán guiar a organismos públicos, actores privados y demás sujetos jurídicos al respecto de transacciones financieras, inversiones, compras y contrataciones públicas relacionadas con actividades de los asentamientos israelíes.

Dejar claros los riesgos que implica hacer negocios con entidades de los asentamientos

Las entidades europeas que, aun indirectamente, participen en actividades económicas o financieras de los asentamientos podrían enfrentarse a graves riesgos legales, financieros y reputacionales. La publicación de recomendaciones para empresas por parte de la mayoría de estados miembros es un paso importante, pero es necesario esforzarse para que dichas recomendaciones sean operativas y también para que la postura gubernamental que intentan consagrar cristalice en reglamentos amparados por las leyes nacionales. Además, estas recomendaciones deben ser adoptadas por los organismos reguladores y habrán de detallar las responsabilidades en que pueden incurrir las empresas en virtud de la ley nacional, en caso de que hagan negocios con empresas que operen con o desde los asentamientos.

Los estados miembros que han legislado contra los boicots, como Francia y el Reino Unido, deben hacer más por aclarar que estas medidas no modifican la legislación nacional, los posicionamientos políticos tradicionales ni los compromisos con el derecho internacional, y que tampoco infringen derechos básicos, como la libertad de expresión. Para ello, sería necesario reafirmar las recomendaciones para empresas que aluden específicamente a los asentamientos, así como la aplicación por parte de aquellas de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU (PREDH).

Dar coherencia al posicionamiento de la UE sobre cómo abordar situaciones de ocupación y anexión de territorios

Dada la acumulación de jurisprudencia europea al respecto de diversas situaciones relacionadas con la ocupación y anexión de territorios, debe dedicarse más ahínco a garantizar una aplicación plena y efectiva del derecho de la UE, aplicando una serie de reglas y principios comunes a todo el abanico de relaciones de la UE. Como mínimo, la Unión debería tender a un cumplimiento cada vez más sistemático de los imperativos legales. Para ello, habrá de desarrollar más en profundidad sus posicionamientos políticos en virtud del derecho internacional, entre ellos los que relativos a acciones emprendidas por gobiernos extranjeros. Constituyen un ejemplo las poco estudiadas consecuencias de las acciones de Marruecos en el Sáhara Occidental sobre las relaciones que ese país magrebí mantiene con la UE y los estados miembros.

Garantizar que las delegaciones de la UE puedan monitorizar el respeto a los derechos humanos por parte de empresas europeas que interactúen con los asentamientos

Según las conclusiones extraídas en el CAE de junio de 2016, debería hacerse responsable de ello la Comisión Europea. Son necesarios un compromiso más sólido de los estados miembros con los PREDH y con el imperio de la ley nacional, una mejor comprensión de las consecuencias de hacer negocios transnacionales con los asentamientos y una voluntad clara de sacar a colación este asunto en conversaciones políticas con estados terceros.

En línea con su Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia, la UE y sus estados miembros deberían apoyar a las empresas en sus esfuerzos por cumplir con sus obligaciones legales al operar en áreas de conflicto.⁴² La UE y sus estados miembros se han propuesto abanderar los PREDH en sus políticas, y ello debe traducirse en normativas concretas, aplicables también a las relaciones exteriores de la Unión. Esto es importante para garantizar que los gobiernos nacionales no otorgan efecto legal a actos y realidades que son ilícitos en virtud del derecho internacional, especialmente cuando las empresas del país en cuestión operan en situaciones de alto riesgo, en las que la violación de derechos humanos podría ser estructural (como es el caso de los TPO o el Sáhara Occidental).

Construir un consenso europeo

Aunque no en todos los casos exista una postura unánime a todos los estados miembros sobre el dossier israelo-palestino, Europa debe mantenerse unida en lo que concierne a la ilegalidad de los asentamientos palestinos y a la obligación legal, a nivel europeo, de distinguir claramente entre Israel y los TPO.

Dedicar más tiempo a entender la diferenciación

El consenso en torno a la postura política más fuerte o la aparición de una coalición de países con opiniones compartidas depende en gran parte en contar con una serie de altos cargos y líderes europeos versados en los procesos y principios que fundamentan las medidas de diferenciación. Esto supondrá comprender cómo aparecen deficiencias e irregularidades en el marco de las relaciones bilaterales europeas, las cuales socavan tanto sus políticas como la efectividad de las leyes nacionales. En segundo lugar, será necesario entender cómo los imperativos legales en vigor impulsan procesos correctivos y de reparación y hasta qué punto es legalmente perjudicial y políticamente contraproducente limitar la operatividad del derecho europeo. Por fin, se habrá de valorar el apoyo que estos procedimientos normativos pueden prestar a los posicionamientos políticos de la UE.

Refutar las acusaciones de Israel de manera

⁴² «Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 - 2019», Consejo de la Unión Europea, 20 de julio de 2015, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/en/pdf>.

coherente, convincente e informada

Es necesario consolidar los argumentos a favor de la diferenciación y lanzar una ofensiva contra aquellos que intentan revertir los procesos en marcha y bloquear una acción más contundente de la UE al respecto de los asentamientos. Ello requerirá contrarrestar los esfuerzos israelíes por crear argumentos elaborados y de peso con los que poner a Europa a la defensiva, por obstaculizar los consensos y por singularizar en su ofensiva a los distintos estados miembros. Este será un factor clave a la hora de ganarse a los responsables políticos europeos y fijar el ritmo al que puede expandirse y profundizarse la diferenciación y cualquier otra política europea más amplia.

Articular de manera sistemática la necesidad legal que impulsa la diferenciación por parte de la UE

Los líderes europeos estarían mejor protegidos de las presiones israelíes si dejasen claro que no es permisible que Israel interfiera con el funcionamiento de las leyes europeas o la postura política de la Unión o intente esquivarlas para mantener su excepcionalidad. Tampoco puede coaccionarse a la UE para que incumpla el subyacente deber legal de respetar sus propias normativas ni exigir que lo haga por discreción política. Este argumento pierde fuerza cada vez que un alto cargo de la UE interviene por razones políticas para ralentizar el estudio de casos en que el derecho europeo se aplica de manera deficiente, ya sea en Israel, Marruecos o cualquier otro lugar.

Desarrollar una estrategia de comunicación europea

Es necesario aplicar una «estrategia de comunicación integral» para dar a conocer de manera más amplia la política europea sobre los asentamientos.⁴³ En última instancia, no basta con constatar la implementación de la diferenciación por parte de la UE y sus estados miembros: desde Europa se debe imitar la hasbará israelí con una campaña diplomática propia que vaya un paso más allá. Federica Mogherini y compañía han hecho gala de una voluntad más explícita de defender y explicar las acciones de la UE a colación de los asentamientos, pero hace falta un mayor esfuerzo conjunto. A este fin, sería útil seguir como modelo el Grupo de Trabajo StratCom para Europa del este, creado por el SEAE y cuyo objetivo es lidiar con las actuales campañas de desinformación de Rusia al respecto de Crimea y Ucrania oriental.

Fortalecer la interacción de la UE con la ciudadanía israelí

La UE debería seguir explicando a los israelíes qué proceso sigue la diferenciación y cuáles son sus motivaciones, consecuencias, y efectos beneficiosos para el avance de las relaciones entre la Unión e Israel. Para ello, sería

⁴³ Donald MacIntyre, «Israeli settlements: EU fails to act on its diplomats' report», The Guardian, 12 de julio de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/israeli-settlements-eu-fails-to-act-on-its-diplomats-report>.

necesario, entre otras cosas, no dejar de reafirmar que, si bien la UE está decidida a ahondar relaciones con Israel, ello no es compatible con la anexión de facto de territorios palestinos y el ilícito ejercicio de soberanía sobre ellos por parte de los israelíes.

Deberá hacerse hincapié en que lo anterior no es un requisito únicamente europeo, sino que los israelíes corren el riesgo de toparse con problemas similares en su relación con otros socios internacionales, ya se trate de los EE.UU., Mercosur o la FIFA. Los líderes israelíes quizá argumenten que sus nuevos socios en África y Asia no se muestran tan exigentes y les ofrecen nuevas oportunidades, pero estos no podrán reemplazar totalmente los vínculos económicos y culturales israelíes con Occidente, que forman parte de la identidad de muchos ciudadanos de ese país.

Refutar las acusaciones israelíes de antisemitismo

Quienes conjuran el Holocausto para ganar puntos políticos deberán ser amonestados con voz alta y clara. Además, no contraatacar ante cargos completamente infundados de antisemitismo daría a entender que los políticos israelíes tienen parte de razón cuando, al referirse a las políticas de la UE, hablan de sentimientos contrarios al pueblo judío, de estrellas amarillas y de los días más oscuros de la historia del Viejo Continente. Además, se corre el riesgo de restar valor a la lucha contra la amenaza real de una resurgencia del auténtico antisemitismo y se menosprecia también el orgullo que supone para los gobiernos europeos colaborar con la comunidad judía europea en la lucha contra manifestaciones de antisemitismo verdadero.

En última instancia, al permitir que Israel sea quien juzgue por defecto las acciones europeas, la UE está perdiendo la oportunidad de aclarar que la diferenciación no es una medida discriminatoria, sino la consecuencia necesaria del intento de Israel por integrarse económicamente con la Unión sin cejar en una empresa colonizadora que la unión desaprueba.

Pormenorizar las consecuencias negativas que tendrá para Israel la ocupación continuada de territorio palestino

El movimiento colonizador quizá haya adquirido derechos políticos, pero (aún) no representa a la mayoría de los israelíes, que no mantienen el mismo compromiso ideológico al respecto de Judea y Samaria. Los colonos no superan el 7% de la población total de Israel. No obstante, es igualmente cierto que, con independencia de sus creencias o de dónde vivan, pocos israelíes consideran que la resolución del problema palestino sea un asunto urgente.

Una estrategia comunicativa integral de la UE debería tener como objetivo que la desocupación de los territorios remonte en la lista de prioridades, mediante un

planteamiento más eficaz: es necesario llamar la atención sobre los riesgos a largo plazo de una ocupación y anexión prolongada, sobre la realidad uni estatal resultante y sobre el impacto que ello tendría en el estatus internacional de Israel.

Rechazar la posibilidad de mantener relaciones a la carta

Considerando la reacción israelí ante las acciones de la UE en relación con los asentamientos y sus intentos de cobrarse un precio político por congelar algunos de sus vínculos con la UE y los estados miembros, ese necesario aclarar que las relaciones bilaterales vienen en un paquete indivisible.⁴⁴ No se debería permitir a Israel beneficiarse a su antojo de aspectos específicos de su relación con la UE (en los ámbitos del comercio o de la investigación y el desarrollo) y, por otro lado, bloquear otros que le son menos atractivos, como el diálogo sobre el proceso de paz o los derechos humanos en los TPO.

Actuar de otro modo supondría sentar un precedente sobre el que podrían apoyarse otros países para convertir las obligaciones legales de la UE o cualquier tipo de decisión en una moneda de cambio política. La decisión de Marruecos de suspender provisoriamente los contactos con la UE —a cuenta del dictamen emitido en diciembre de 2015 por el Tribunal de Justicia de la Unión acerca del Sáhara Occidental— imita el modo de actuar de Israel, y no debería sorprender a nadie.⁴⁵ Si no se las supervisa, estas dinámicas supondrán un serio contratiempo para la maltrecha credibilidad europea y para su capacidad de cumplir objetivos de política exterior en la región.

En la próxima reunión del Consejo de Asociación UE-Israel, la Unión debería reafirmar su obligación legal de diferenciar entre este país y sus asentamientos, y también comprometerse a paralizar cualquier impliación del Plan de Acción UE-Israel mientras no se den pasos significativos hacia un acuerdo de paz.

Conocer lo que de verdad está ocurriendo con los EE.UU

Israel está luchando contra la diferenciación promovida por la UE a través de Washington, y en particular a través del Congreso estadounidense, que ha criticado las pautas de etiquetado de productos procedentes de los asentamientos ha aprovechado las negociaciones del TTIP para desalentar las políticas europeas sobre asentamientos y está actualmente debatiendo proyectos de ley que, de ser aprobadas, combatirían la presión económica sobre los asentamientos y fijarían las

⁴⁴ Para conocer los antecedentes, véase Barak Ravid, «Netanyahu Suspends Contact With EU Over Israel-Palestinian Peace Process», Haaretz, 29 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.689050>.

⁴⁵ Aziz El Yaakoubi, «Morocco suspends contacts with EU over court ruling on farm trade», Reuters, 25 de febrero de 2016, disponible en <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-morocco-westernsahara-idUKKCN0VY273>.

bases para imponer sanciones contra quienes lo hagan.⁴⁶

El creciente interés del Congreso estadounidense en las políticas y acciones europeas más recientes demuestra que al menos algunos sectores tanto estadounidenses como israelíes reconocen el poder de la herramienta legal que la UE tiene a su disposición. Los gobiernos europeos deberían hacer lo mismo. Además, habrían de valorar que, al menos durante los próximos meses, cuentan con un socio en la Casa Blanca.

Incidiendo en lo anterior, la diplomacia de la UE debería también tomar nota de la campaña para garantizar el acuerdo nuclear con Irán (el llamado Plan de Acción Conjunto y Completo). Gracias a ella y a los esfuerzos coordinados de los gobiernos europeos y de los EE.UU., se logró contener el sabotaje del Congreso y garantizar apoyos suficientes para un acuerdo. En efecto, una campaña diplomática concertada que explicase mejor la postura política europea y los fundamentos legales de la diferenciación sería, sin duda, bien recibida tanto por la bancada demócrata del Congreso estadounidense como por la comunidad judía de ese país. No olvidemos que muchos judíos estadounidenses comparten la opinión de que los asentamientos van en contra de los intereses de seguridad de Israel.⁴⁷

En cualquier división de responsabilidades con los EE.UU., uno de los alicientes más valiosos que ofrece la UE es el desincentivo del statu quo, por un lado, y su capacidad para demostrar claramente los costos de una ocupación prolongada, por otro. La promoción de una nueva política europea, más segura y centrada en la necesidad de cumplir con sus obligaciones legales, podría tener un impacto positivo, incluida la reevaluación del conflicto por parte de los EE.UU. Se demostraría de este modo la potencial utilidad de un enfoque alternativo, más eficaz, desde el que abordar las causas últimas del actual callejón sin salida diplomático.

La Casa Blanca parece haber reconocido las útiles contribuciones que la UE puede hacer a la contención de las actividades colonizadoras israelíes. En ocasiones, los EE.UU. parecen alentar o defender tácitamente tales medidas: por ejemplo, Washington salió en auxilio del etiquetado de productos procedentes de asentamientos propuesto por la UE, señalando que «informar sobre el origen de un producto no es equivalente a boicotearlo. [...] Nuestra postura al respecto de los asentamientos es clara desde hace mucho. Consideramos que la actividad colonizadora israelí es ilícita y contraproducente para la causa de la paz».⁴⁸ Por su lado, el presidente Barack Obama hizo los siguientes comentarios en marzo de 2013, en Jerusalén: «Este conflicto produce una gran frustración en la comunidad internacional e Israel tiene que revertir su escora hacia el aislamiento». Esta afirmación podría

interpretarse asimismo como un guiño para que Europa y otros actores no paralizados por las políticas estadounidenses pongan en marcha mayores desincentivos.⁴⁹

46 «United States-Israel Trade Enhancement Act of 2015», proyecto de ley presentado por el senador Cardin el 2 de marzo de 2015, disponible en <https://www.congress.gov/bills/114th-congress/senate-bill/619>. Para más información, véase el resumen de legislación debatida en el Congreso a favor de los asentamientos, elaborado por Lara Friedman y disponible en <https://peacenow.org/issue.php?cat=legislative-round-ups#.WBHc4iOrKoi>.

47 «A Portrait of Jewish Americans», Pew Research Center, octubre de 2013, disponible en <http://www.pewforum.org/2013/10/01/chapter-3-jewish-identity/>.

48 «Daily press briefing with spokesperson John Kirby», departamento de Estado de los Estados Unidos, 19 de enero de 2016, disponible en <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2016/01/251415.htm#ISRAEL>.

49 «Remarks of President Barack Obama To the People of Israel», Casa Blanca, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/21/remarks-president-barack-obama-people-israel>.

Acerca del autor

Hugh Lovatt es *policy fellow* y coordinador de proyectos para el programa sobre Oriente Medio y norte de África de ECFR. Es coautor del influyente informe “EU Differentiation and Israeli settlements” [“La diferenciación de la UE y los asentamientos israelíes”]. Anteriormente, trabajó como investigador para el International Crisis Group y recibió una beca Schuman del Parlamento Europeo, donde se centró en políticas relativas a Oriente Medio.

Agradecimientos

Estoy en deuda con mis colegas de ECFR por la ayuda y el apoyo prestados, en particular con Gareth Davis, Jacqueline Schoen y el equipo editorial. Además, debo expresar un agradecimiento especial para todos aquellos que me ofrecieron consejo e hicieron aportaciones durante la confección de este informe. He de dedicar una mención especial a la doctora Valentina Azarova, de la Koç University, por su paciencia y por la experiencia y conocimientos jurídicos que aplicó en sus lecturas de los sucesivos borradores. Huelga decir que soy el único responsable de cualquier error u omisión.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

Graphics for this publication were created using vector icons from flaticon.com

© ECFR October 2016

ISBN: 978-1-910118-94-8

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
7th Floor, Kings Buildings,
16 Smith Square, London,
SW1p 3HQ, United Kingdom

london@ecfr.eu