

LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ASENTAMIENTOS ISRAELÍES EN PALESTINA

ANA MANERO SALVADOR¹

Cómo citar/Citation

Manero Salvador, A. (2016). La Unión Europea y los asentamientos israelíes en Palestina. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, 595-628.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.54.05>

Resumen

La proliferación de los asentamientos israelíes en Cisjordania constituye uno de los principales escollos para que el proceso de paz avance, en tanto que constituye una violación grave del derecho internacional humanitario. Si bien la Unión Europea excluye del ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación con Israel a los productos originarios de los asentamientos, y para ello ha desarrollado diferentes medidas entre las que destaca su etiquetado, existe un debate acerca del cumplimiento de las obligaciones internacionales tanto de la Unión como de sus Estados miembros sobre este fenómeno. Este artículo pretende arrojar luz sobre esta cuestión, donde el derecho internacional humanitario, la responsabilidad internacional y el derecho europeo interactúan no siempre de forma armoniosa.

Palabras clave

Asentamientos; Palestina; Israel; Cisjordania; Etiquetado; Acuerdo de Asociación.

¹ Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. E-mail: Ana.manero@uc3m.es. Este trabajo es resultado del proyecto de investigación «Actores económicos internacionales y derechos humanos. Especial relevancia para España» (DER2014-55484-P).

THE EUROPEAN UNION AND THE ISRAELI SETTLEMENTS IN PALESTINE

Abstract

The proliferation of Israeli settlements in the West Bank is one of the main stumbling blocks to move the peace process forward, insofar as it constitutes a serious violation of International Humanitarian Law. While the European Union excludes from the scope of application of the association agreement with Israel the products originating in the settlements, and for this it has developed different measures notably the labelling, there is a debate about the fulfilment of the international obligations of the European Union and its Member States on this phenomenon. This paper aims to shed light on this issue, where International Humanitarian Law, international responsibility and the European Law does not always interact harmoniously.

Key words

Settlements; Palestine; Israel; West Bank; labelling; Association Agreement.

L'UNION EUROPÉENNE ET LES COLONIES ISRAÉLIENNES EN PALESTINE

Résumé

La prolifération de colonies israéliennes en Cisjordanie est l'un des principaux obstacles pour avancer le processus de paix, dans la mesure où il constitue une violation grave du droit international humanitaire. Alors que l'Union Européenne exclut du champ d'application de l'accord d'association avec Israël aux produits originaires des colonies, et pour cela, il a développé différentes mesures notamment l'étiquetage, il y a un débat sur le respect des obligations internationales de l'Union Européenne et ses États membres sur ce phénomène. Cet article a pour but de faire la lumière sur cette question, où le droit international humanitaire, la responsabilité internationale et le droit européen ne pas toujours interagir harmonieusement.

Mots clés

Colonies; Palestine; Israël; Cisjordanie; étiquetage; Accord d'Association.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ASENTAMIENTOS. III. LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA E ISRAEL. IV. LA UE ANTE LOS ASENTAMIENTOS: 1. La aplicación territorial del Acuerdo de Asociación; 2. Las reglas de origen en el Acuerdo de Asociación; 3. Medidas adoptadas por la UE. Especial referencia al etiquetado de productos originarios de los asentamientos. V. LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN RELACIÓN CON LOS ASENTAMIENTOS: ¿SON CUMPLIDAS POR LA UE?: 1. La obligación de no reconocimiento; 2. La obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de dicha situación; 3. La obligación de asegurar el respeto por parte de Israel del derecho internacional humanitario. VI. EN BUSCA DE UNA RESPUESTA ACORDE A DERECHO. VII. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

La conocida como guerra de los Seis días (junio 1967), en la que se enfrentaron Israel, por un lado, y Jordania, Egipto, Siria e Irak, por otro, tuvo graves consecuencias para Palestina. Fruto de este conflicto armado se produjo la ocupación de Cisjordania, incluyendo Jerusalén Este, y la banda de Gaza, además de los Altos del Golán, pendientes de devolución a Siria, y de la península del Sinaí, restituida a Egipto tras el acuerdo de paz entre Egipto e Israel de 1979.

Si bien Israel se retiró de la Franja de Gaza en 2005, no ha ocurrido lo mismo con Cisjordania, donde Israel ha desplegado una intensa campaña de colonización. Actualmente existen 125 asentamientos que cuentan con el reconocimiento institucional del Gobierno israelí, sin contar aquellos que rodean Jerusalén Este y los enclaves situados en Hebrón. Además, existe una centena de asentamientos informales, conocidos como *puestos avanzados*, que no gozan de reconocimiento por parte del Gobierno de Tel Aviv, pero sí con su asistencia. Doce asentamientos se han construido rodeando Jerusalén Este.

Se estima que viven cerca de 550.000 colonos en Cisjordania². La cifra aumenta constantemente, alrededor de un seis por ciento al año³.

Ni los acuerdos de paz de Oslo celebrados en 1993⁴, ni el proceso de paz han impedido que la expansión de los asentamientos se detenga. Es más, en muchos casos esta se ha incrementado y sostenido en el tiempo⁵, lo cual ha sido sistemáticamente condenado desde distintas instancias internacionales, sobre todo desde Naciones Unidas, y con enorme celeridad por parte del secretario general⁶, ya que desde la perspectiva del derecho internacional no existe controversia acerca de la naturaleza jurídica de los asentamientos en Cisjordania, considerados, como se verá más adelante, una violación grave del derecho internacional humanitario. Otra cosa es cómo desde otras instancias internacionales se reacciona ante ellos. En este sentido, es conveniente detenerse en el papel que la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros han desempeñado en relación a los asentamientos y su proliferación. No hay que

² Según la organización no gubernamental israelí B'tselem: «As the end of 2013, there are 125 government sanctioned settlements in the West Bank (not including East Jerusalem and settlements enclaves within Hebron). In addition, there were approximately 110 'settlements outpost' located throughout the West Bank. The outposts do not have official government recognition, although many of them were established with governmental assistance. Outposts are generally smaller than recognized settlements. Twelve large Israeli neighbourhoods were built in areas that Israel annexed to the Jerusalem Municipality after 1967. These neighbourhoods are also considered settlements under international law. In addition, settler enclaves have been built in the hearth of Palestinian neighbourhoods in these annexed areas, with aid by Israeli government and the Jerusalem Municipality. There are an estimated 547.000 settlers in the West Bank. This figure is derived from two sources: according to data provided by Israel's Central Bureau of Statistics, at the end of 2013, 350.000 people were living in the settlements of the West Bank, excluding East Jerusalem. According to data provided by the Jerusalem Institute for Israel Studies, the population of the Israeli neighbourhoods in East Jerusalem numbered 196.890 people at the end of 2012». Información disponible en la web <http://www.btselem.org/settlements/statistics> (consultado el 2.1.2016).

³ *Id.*

⁴ David ALANDETE, «El acuerdo de Oslo cumple 20 años entre el desencanto de israelíes y palestinos», *El País*, 13 de septiembre de 2013.

⁵ Carmen RENGEL, «Netanyahu acelera la colonización», *El País*, 29 de octubre de 2014.

⁶ Peter BEAUMONT, «Ban Ki-moon criticises Israel for new settlement-building plans», *The Guardian*, 13 de octubre de 2014, y Ban KI-MOON, «Don't Shoot the Messenger, Israel», *The New York Times*, 21 de enero de 2016.

olvidar que la UE es el principal socio comercial de Israel⁷, por lo que esta relación tiene una importancia extraordinaria para ambas partes y, en consecuencia, puede constituirse como un importante elemento de presión o como una manifestación de la postura europea ante la legalidad internacional.

Así pues, este artículo tiene como intención analizar cuál es la naturaleza jurídica de los asentamientos (II), la evolución de las relaciones comerciales entre la Unión Europea e Israel (III), la postura que Bruselas mantiene sobre esta cuestión (IV) y si esta postura está en conformidad con el ordenamiento jurídico internacional (V), para concluir con cómo debería ser una respuesta acorde a derecho por parte de la Unión Europea (VI).

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ASENTAMIENTOS

Como ha afirmado el Consejo de Derechos Humanos, «en el territorio palestino ocupado hay una situación de ocupación militar»⁸, por lo que Israel debe cumplir con las obligaciones que le corresponden como potencia ocupante. Estas obligaciones se contienen en instrumentos clásicos de derecho internacional humanitario, como son el Convenio de Ginebra de 1949 Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (de ahora en adelante, «IV Convenio de Ginebra») y el Reglamento de La Haya de 1907, Anexo al Convenio Relativo a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre (en adelante «Reglamento de La Haya»).

Israel es parte del IV Convenio de Ginebra⁹ y el Reglamento de La Haya se considera derecho consuetudinario¹⁰. Asimismo, hay que aludir a instru-

⁷ «The EU is the first trading partner for Israel with total trade amounting to approximately 30 billion in 2014.» Página web de la Comisión Europea <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/israel/> (consultado por última vez el 2.1.2016).

⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la misión internacional independiente de investigación de las repercusiones de los asentamientos israelíes en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo palestino en todo el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental*, A/HRC/22/63, 7 de febrero de 2013, párr. 13.

⁹ Israel ratificó el 6 de julio de 1951 las cuatro convenciones de Ginebra, que están en vigor para este Estado desde el 6 de enero de 1952.

¹⁰ Consejo de Derechos Humanos, nota al pie 8, Párr. 13. Además, estos textos están intrínsecamente vinculados, en tanto que el art. 154 del IV Convenio de Ginebra precisa que este instrumento completa las secciones II y III del Reglamento de La Haya. En consecuencia, hay autores que afirman que puede deducirse que la ratificación de la IV Convención de Ginebra por un Estado, implica necesariamente la aceptación

mentos relevantes, como el Protocolo I a las Convenciones de Ginebra de 1977 y el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, ambos importantes a la hora de determinar el contexto de aplicación de este sector normativo al fenómeno de los asentamientos. Ahora bien, Israel no es parte en ninguno de los dos, por lo que salvo en relación con las disposiciones que tengan carácter consuetudinario, no queda obligado por ellos. Otra cuestión es la determinación de responsabilidad penal internacional de particulares israelíes, tema de gran relevancia como consecuencia de la ratificación por parte de Palestina de dicho estatuto¹¹.

El art. 49 del IV Convenio de Ginebra, en su párr. 6, dispone que «la potencia ocupante no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado», obligación que, a juicio del Consejo de Derechos Humanos, también constituye derecho consuetudinario, y que ha sido violada por Israel al permitir y promover la construcción de asentamientos en territorio ocupado¹². No obstante, Israel ha considerado que el IV Convenio de Ginebra no le obliga en tanto que opina que no es aplicable a los territorios ocupados. Para realizar esta interpretación se aferra al art. 2 de este instrumento que señala que «el presente Convenio

de las reglas contenidas en el Reglamento de La Haya. Ghislain POISSONNIER y Pierre OSSELAND, «Les colonies israéliennes de Cisjordanie en Droit International», *Revue Générale de Droit International*, vol. 1, 2010, pp. 63-92, p. 66. Para el Tribunal Internacional de Justicia los convenios de La Haya y de Ginebra constituyen «intransgressible principles of international customary law». ICJ, *Advisory opinion, Legality or the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8 July 1996, rep. 1996, párr. 79.

¹¹ Sobre esta cuestión, véase Félix VACAS FERNÁNDEZ, «El reconocimiento de la jurisdicción y la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional por el Estado de Palestina: un proceso complejo con importantes consecuencias jurídicas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 30, 2015, p. 46. Sobre los asentamientos y el Tribunal Penal Internacional, véase Eugene KONTOROVICH, «Israel/Palestine — The ICC's Uncharted Territory», *Journal of International Criminal Justice*, vol. 11, núm. 5, 2011, pp. 979-999, y la réplica de Yaël RONEN, «Israel, Palestine and the ICC — Territory Uncharted but not Unkown», *Journal of International Criminal Justice*, vol. 12, núm. 1, 2014, pp. 7-25.

¹² Más concretamente afirma que «el art. 49 del Cuarto Convenio de Ginebra también prohíbe a la potencia ocupante trasladar a una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado. Esta prohibición ha entrado a formar parte del derecho internacional consuetudinario. La misión observa que los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, vulneran esta disposición y, por tanto, son ilegales con arreglo al derecho internacional» (Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 8, párr. 16).

se aplicará, en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias de las Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra». Así, basa su inaplicabilidad en la ausencia de reconocimiento del territorio como soberano antes de su anexión por Jordania y Egipto, por lo que no se consideraría como un territorio de una Alta Parte Contratante según lo requerido por la convención¹³. Es más, Israel considera que la IV Convención no es de aplicación ni en Cisjordania ni en Jerusalén Este, ya que Jordania no ejercía la soberanía de acuerdo con el Derecho Internacional sobre estos espacios antes de 1967, ni Egipto sobre la Franja de Gaza, por lo que estaríamos ante una ocupación ilegal realizada en 1948. En consecuencia, como recuerdan Poissonnier y OsseLand, Israel afirma que el territorio palestino no puede considerarse como *ocupado* en el sentido que establece el derecho internacional —lo que daría lugar a la aplicación de la IV Convención, en tanto que, a su vez, el art. 2 también dice que «el Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar»—, después de que Israel tomara el control sobre este en 1967, sino que estaríamos ante un territorio *administrado* por Israel¹⁴.

Esta postura defendida por Israel no es que sea minoritaria, sino que únicamente es defendida por este Estado. La aplicabilidad del IV Convenio de Ginebra a los territorios ocupados ha sido establecida por el Tribunal Internacional de Justicia¹⁵, por la Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el IV Convenio de Ginebra¹⁶, por el Consejo de Seguridad de Naciones Uni-

¹³ ICJ, Advisory opinion, *Legal consequences of construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, 9 July 2004, rep. 2004, párr. 90.

¹⁴ POISSONNIER y OSSELAND, *op. cit.*, nota 10, p. 67.

¹⁵ «The Court considers that the Fourth Geneva Convention is applicable in any occupied territory in the event of an armed conflict arising between two or more High Contracting Parties. Israel and Jordan were parties to that Convention when the 1967 armed conflict broke out. The Court accordingly finds that that Convention is applicable in the Palestinian territories which before the conflict lay to the east of the Green Line and which, during that conflict, were occupied by Israel, there being no need for any enquiry into the precise prior status of those territories» (ICJ, *op. cit.*, nota 13, párr. 101).

¹⁶ «En el curso de sus actividades efectuadas en los territorios ocupados por Israel, el CICR ha comprobado repetidamente infracciones de varias disposiciones del derecho internacional humanitario, como el traslado por Israel de parte de su población a los territorios ocupados, la destrucción de viviendas, el no respeto de las actividades sanitarias y la detención de personas protegidas fuera de los territorios ocupados. Algunas prácticas que contravienen el IV Convenio de Ginebra han sido incorporadas en leyes

das¹⁷, la Asamblea General¹⁸, o el Consejo de Derechos Humanos, que afirma «que los asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, vulneran [el art. 49] y, por tanto, son ilegales con arreglo al Derecho Internacional»¹⁹.

Una vez constatada la ilegalidad de los asentamientos, es posible ir un poco más allá a la hora de establecer su naturaleza jurídica. Así, el Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra considera que la transferencia de población de la potencia ocupante a territorio ocupado constituye una infracción grave del derecho internacional humanitario²⁰, lo que, según los arts. 85.4 y 85.5 de dicho instrumento, nos conduce a calificar estas infracciones graves como crímenes de guerra, *ergo*, como violación de normas de *ius cogens*²¹.

y directrices administrativas, que han sido aprobadas por las más altas autoridades judiciales. Sin dejar de reconocer las facilidades que le otorgan para la realización de su cometido humanitario, el CICR, con regularidad, ha señalado a la atención de las autoridades israelíes el sufrimiento y la pesada carga que padece la población palestina a causa de la política de la ocupación. De conformidad con su práctica habitual, el CICR ha expresado su preocupación mediante repetidas gestiones bilaterales y multilaterales, así como llamamientos públicos. En particular, el CICR ha expresado su creciente preocupación acerca de las consecuencias, en términos humanitarios, del establecimiento de asentamientos judíos en los territorios ocupados, en violación del IV Convenio de Ginebra. La política de asentamientos ha significado, con frecuencia, la destrucción de viviendas palestinas, la confiscación de tierras y de recursos hídricos, así como el desmembramiento de los territorios. Las medidas destinadas a extender los asentamientos y proteger a los colonos, que implican la destrucción de viviendas, la requisación de tierras y el cierre de zonas, retenes en las carreteras y la imposición de largos toques de queda ponen trabas a la vida diaria de la población palestina» (Conferencia de las Altas Partes Contratantes en el IV Convenio de Ginebra, *Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, 5 de diciembre de 2001, párr. 5).

¹⁷ Entre otras, véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 271 (1969), 446 (1979), 641 (1989), 799 (1992), 51/223 (1997) y 10/6 (1999).

¹⁸ Véanse, entre otras, las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 2546 (XXIV), ES-10/2, 36/147 C, 54/78, 58/97, ES-10/18 y 66/255.

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 8, párr. 16.

²⁰ El Tribunal Internacional de Justicia ha indicado: «The Court would observe that the obligations violated by Israel include certain obligation *erga omnes* [...]. The obligations *erga omnes* violated by Israel are the obligation to respect the right of the Palestinian people to self-determination, and certain of its obligations under international humanitarian law» (ICJ, *op. cit.*, nota 13, párr. 155).

²¹ Como afirma Dubuisson «the rules breached by Israel in the context of its settlement policy are unquestionably peremptory norms of international law and obligations *erga omnes*. These breaches must also be deemed 'flagrant or systematic' given their large-

El Protocolo Adicional I ha sido ratificado por gran parte de los Estados de la comunidad internacional —actualmente cuenta con 174 Estados parte²²—, por lo que dichos Estados están vinculados por esta consideración. Además, el art. 8.1.b.viii del Estatuto del Tribunal Penal Internacional afirma que la transferencia directa o indirecta de población civil de la potencia ocupante al territorio que ocupa, constituye un crimen de guerra en el marco de los conflictos armados internacionales²³. Israel no ha ratificado, pero sí ha firmado el Estatuto de Roma el 31 de diciembre de 2000, por lo que, si bien no está obligado por su contenido, no puede ir contra su objeto y fin. Por su parte, los 28 Estados miembros de la Unión Europea son parte del Estatuto de Roma, así como del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra.

III. LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA E ISRAEL

Las relaciones entre la UE e Israel se encuadran en el marco más amplio de las relaciones euromediterráneas. Aunque las relaciones entre ambas orillas del Mediterráneo se remontan a los años sesenta del siglo pasado²⁴, no es hasta 1995, con el llamado Proceso de Barcelona, cuando se impulsa la denominada Asociación Euromediterránea²⁵, que buscaba la creación de una zona de libre

scale, intentional, organised, repeated and prolonged nature» (François DUBUIS-SON, *The International Obligations of the European Union and its Member States with regard to Economic Relations with Israeli Settlements*, Centre de droit international de l'Université Libre de Bruxelles, 2014, p. 22).

²² Véase la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=D9E6B6264D7723C3C12563CD002D-6CE4&action=openDocument> (consultado por última vez el 24.2.2016).

²³ POISSONNIER y OSSELAND, *op. cit.*, nota 10, p. 83.

²⁴ José María CASADO RAIGÓN, «La Unión Europea en el Mediterráneo», en Juan VELARDE FUENTES (coord.), *El futuro de la economía española*, Cajamar, 2009, p. 257 y ss.; Inmaculada MARTÍNEZ ZARZOSO, «Relaciones comerciales Unión-Europea-Países Socios del Mediterráneo», *Boletín Económico del ICE*, núm. 2757, 2003, pp. 23-32, p. 23 y ss.; y Federica BICCHI, «The Impact of the ENP on EU-North Africa Relations: The Good, the Bad and the Ugly» y Carlos ECHEVERRÍA, «The ENP and the Middle East», en Richard G. WHITMAN y Stefan WOLFF, *The European Neighbourhood Policy in perspective: context, implementation and impact*, Palgrave Mac Millan, 2012, pp. 206-222 y pp. 247-257, respectivamente.

²⁵ De forma esquemática el «Proceso de Barcelona [...] comportaba tres elementos novedosos:

comercio para 2010 a través de la celebración de acuerdos de asociación²⁶. En busca de este objetivo, a partir de 2003²⁷, la Política Europea de Vecindad «intenta revitalizar un marco que no funciona»²⁸ con relación al Mediterráneo²⁹. El marco establecido en el contexto de la Política Europea de Vecindad

— Un partenariado global entre asociados iguales y con unos ambiciosos objetivos a largo plazo, incluyendo aspectos nuevos como eran el respeto a la dignidad y a los derechos humanos, así como aspectos de seguridad, culturales y apertura de las economías de mercado a una zona de libre comercio para 2010, así como un reenfoque de la cooperación financiera.

— La promoción de la cooperación Sur/Sur cuando hasta entonces solamente se había contemplado la cooperación Europa/Sur.

— El aumento del paquete financiero comunitario a favor de los países mediterráneos» (Francesc GRANELL TRÍAS, «La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional y como catalizadora de la cooperación europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 46, 2013, pp. 1033-1059, p. 1044).

Véase, además, Gonzalo ESCRIBANO y Alejandro LORCA, «La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto», *Documento de Trabajo núm. 13/2008*, Real Instituto Elcano, 2008.

²⁶ Entre 1998 y 2005 la UE celebró siete acuerdos euromediterráneos de asociación con países de la ribera sur y oriental: Argelia (DO L 265 de 10.10.2005), Egipto (DO L 304 de 30.0.2004), Jordania (DO L 129 de 15.5.2002), Israel (DO L 147 de 21.6.2000), Líbano (DO L 143 de 30.5.2006), Marruecos (DO L 70 de 18.3.2000) y Túnez (DO L 97 de 30.3.1998). Además, se celebró un acuerdo interino de asociación con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que actúa por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza (DO L 187 de 16.7.1997). Dada la situación de inestabilidad política en Libia y de conflicto armado en Siria, no parece probable que se avance en las negociaciones con ninguno de estos dos Estados. Sobre el alcance de estos acuerdos, véase Eva DÍEZ PERALTA, «Nuevos desafíos de la Política Comercial de la Unión Europea en el Mediterráneo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 44, 2013, pp. 191-232.

²⁷ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «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», Bruselas, 11 de marzo de 2003, (COM (2003), 393 final).

²⁸ Mercedes GUINEA, «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», *Revista UNISCI*, núm. 39, 2015, pp. 253-272, p. 255.

²⁹ Como bien recuerda Guinea «en las primeras iniciativas, la [Política Europea de Vecindad] estaba dirigida a los países de Europa Oriental que en 2004 iban a constituir la nueva frontera de la UE en el Este. No obstante, la insistencia francesa haría que finalmente se incluyera en este marco político a los países del Mediterráneo Sur, su

se complementa con la Unión para el Mediterráneo a partir de 2008³⁰, consistente en una nueva organización internacional, que tiene por miembros a la UE y sus Estados miembros, así como a Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Turquía, Mónaco y a Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Palestina, Líbano, Jordania, Siria y Mauritania³¹. Sus principales objetivos son el fomento de la integración entre ambas orillas, la mejora de la situación de desarrollo, y la estabilidad, lo que se traduce en la cooperación en torno a proyectos concretos³². Sin embargo, la Unión para el Mediterráneo no ha tenido una trayectoria exitosa; es más, las tensiones políticas y los conflictos armados han conducido a su parálisis y fracaso³³.

tradicional zona de influencia, para contrarrestar el peso alemán incrementado con la ampliación. [...] Comenzada a aplicar en el año 2004, utilizando los acuerdos euro-mediterráneos como base jurídica, sufriría una adaptación en el año 2007, tras la evaluación de los primeros años de aplicación» (*Ibid.*, p. 257). Además, «la dimensión bilateral de la [Política Europea de Vecindad] fue complementada a través de la Unión para el Mediterráneo de 2008, que dota de una dimensión multilateral y una regionalización expresa a la política europea hacia el Mediterráneo. Se añade así una nueva capa sobre la Asociación Euromediterránea y la [Política Europea de Vecindad] a la estrategia europea hacia el Mediterráneo. En ese sentido, la Unión para el Mediterráneo constituye una etapa y un nivel más de la política mediterránea de la UE, en una reacción intergubernamental al evidente fracaso de la [Política Europea de Vecindad]» (*Ibid.*, p. 259). Véase también, Paul James CARDWELL, «EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean», *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, núm. 2, 2011, pp. 219-241.

³⁰ Esther BARBÉ, «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, 2009, pp. 9-46, y GRANELL TRÍAS, *op. cit.*, nota 25.

³¹ Véase: <http://ufmsecretariat.org/> (Consultado por última vez el 6.2.2016).

³² Así, Guinea afirma: «La [Unión por el Mediterráneo] quiere ser un nuevo impulso en una asociación mediterránea que se consideraba que se encontraba, en buena medida, estancada. Este marco incluye dos objetivos [...]. Los objetivos son reforzar la coapropiación por parte de los estados del Sur e intentar promover el desarrollo económico y la prosperidad en estos países. Para conseguir el primer objetivo se propone un marco institucional común, con la finalidad de incentivar la participación de los vecinos del Sur en la definición de la política y reforzar el diálogo. Para alcanzar el segundo, se promueve la cooperación transregional en base a proyectos concretos en un número de sectores» (GUINEA, *op. cit.*, nota 28, p. 257).

³³ «The hype around the Union for the Mediterranean was short-lived. While Israel's objection to the formal incorporation of the Arab League as an observer already resulted in a deadlock in August 2008, all Union for the Mediterranean meetings were

Si bien las relaciones entre la UE e Israel se encuadran en este ámbito, han tenido sus peculiaridades, sobre las que se centrarán las próximas líneas. El 20 de noviembre de 1995 se firma el Acuerdo de Asociación entre la UE e Israel³⁴, que entraría en vigor el 1 de junio de 2000 y sustituye al marco anterior establecido en el Acuerdo de Cooperación de 1975 que preveía una liberalización recíproca para los productos industriales e importantes concesiones asimétricas para los productos agrícolas originarios de Israel. El Acuerdo de Asociación contempla la liberalización progresiva del comercio de servicios y del derecho de establecimiento, así como una mejora de las condiciones de acceso de los productos industriales y prevé avances en la liberalización del comercio agrícola³⁵. De hecho, el Acuerdo sobre la liberalización de productos agrícolas³⁶, en vigor desde el 1 de enero de 2010, supone un enorme paso adelante en el estrechamiento de las relaciones la UE e Israel, ya que la Unión

suspended at Egypt's request following Israel's offensive in the Hamas-ruled Gaza Strip the following December. For observers of the Euro-Mediterranean affairs thus development was hardly surprising, as the Euro-Mediterranean Partnership experience had amply demonstrated the relative ease with which regional initiatives came to depend on the Middle East politics» (Raffaella A. DEL SARTO, «Plus ça change...? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, vol. 16, núm. 1, 2011, pp. 117-134, pp. 118 y 119). Como recuerdan Escribano y Lorca desde el comienzo del proyecto de la Unión para el Mediterráneo existieron suspicacias a la hora de incluir a Israel, ya fuera por la inexistencia de un Estado palestino, ya por la necesidad de condicionar su posible participación en el objetivo de alcanzar la paz (ESCRIBANO y LORCA, *op. cit.*, nota 25).

³⁴ DO L 147 de 21.6.2000.

³⁵ El art. 2 de este tratado recoge la cláusula elemento esencial, relativa a la protección de los derechos humanos y la democracia, que, a pesar de las reiterativas iniciativas de la sociedad civil que han pedido su aplicación, dando lugar a una suspensión del acuerdo, nunca se ha activado. Las últimas campañas militares sobre Gaza han provocado múltiples solicitudes de suspensión. Véase *A European call to suspend the EU-Israel Association Agreement*, 13th November 2014, disponible en: <http://www.redressonline.com/2014/11/a-european-call-to-suspend-the-eu-israel-association-agreement/> (consultado por última vez el 24.2.2016). Sobre esta cuestión, véase Eva DÍAZ PERALTA, «Made in Israel: reflexiones en torno al etiquetado de mercancías fabricadas en los Territorios Palestinos Ocupados. A propósito de la Sentencia Brita del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 25 de febrero de 2010 (C-386/08)», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 21, 2010, 35 pp., p. 21.

³⁶ Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos 1 y 2 y de sus anexos, y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el

es el principal socio económico de este Estado, lo que ha conducido a que se contemple la posibilidad de otorgar un estatuto especial y privilegiado a Israel —y al futuro Estado palestino— en caso de que se consiga poner fin de forma exitosa al proceso de paz³⁷.

Además, es preciso aludir al acuerdo técnico en virtud del cual, a partir del 1 de febrero de 2005, Israel se compromete a hacer constar el código postal, el nombre de la ciudad, pueblo o zona industrial donde se ha fabricado el producto que exporta a la Unión³⁸.

IV. LA UE ANTE LOS ASENTAMIENTOS

Como se ha visto, los asentamientos constituyen una violación grave del derecho internacional humanitario, lo que no impide que se hayan convertido en importantes centros de producción agrícola e industrial de una gran

que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra (DO L 313 de 28.11.2009).

³⁷ «The EU will provide an unprecedented package of European political, economic and security support to both parties in the context of a final status agreement. In the event of a final peace agreement the European Union will offer Israel and the future state of Palestine a Special Privileged Partnership including increased access to the European markets, closer cultural and scientific links, facilitation of trade and investments as well as promotion of business to business relations. Enhanced political dialogue and security cooperation will also be offered to both states» (Council of the European Union Foreign Affairs meeting conclusions on the Middle East Peace Process, 16 December 2013, párr. 5). Disponible en: http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_14386_en.htm (consultado por última vez el 24.2.2016). Sobre esta cuestión, véase Bruno OLIVEIRA MARTINS, «Interpreting EU-Israel relations: a contextual analysis of the EU's Special Privileged Partnership proposal», *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, pp. 1-20, y Neve GORDON y Sharon PARDO, «Normative Power Europe meets the Israeli-Palestinian conflict», *Asia Europe Journal*, vol. 13, 2015, pp. 265-274.

³⁸ Esta medida es aplicable a los certificados EUR 1 y EUR-MED de exportación, así como a las declaraciones de facturas. Véase la *Nota informativa NI GA 8/2012 de 9 de agosto, relativa a importaciones de Israel en la Unión Europea* de la Agencia Tributaria, donde se indica que «se hace saber a los agentes que tengan previsto presentar pruebas documentales de origen para obtener trato preferencial para los productos originarios de Israel que se denegará el trato preferencial para aquellos productos para los que la prueba de origen indique que la producción que confiere el carácter originario se ha efectuado en un lugar situado en los territorios que se hallan bajo Administración Israelí desde junio de 1967 (Asentamientos)».

potencia económica³⁹. Ello ha conducido a que Israel incluya en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación los productos originarios de los asentamientos. Ahora bien, los asentamientos ¿son territorio de Israel? Parece claro que la respuesta a esta pregunta no puede ser sino negativa, pero, a pesar de ello, Israel insiste en considerar los productos originarios de los asentamientos como beneficiarios del acuerdo. Para aclarar esta cuestión no cabe sino explorar el ámbito de aplicación territorial de este tratado (1). En segundo lugar, una vez realizada esta tarea, será preciso determinar qué productos pueden beneficiarse del régimen establecido, esto es, qué es un producto israelí, y para ello, será necesario analizar las reglas de origen establecidas en el acuerdo (2), para, a continuación y en tercer lugar, examinar la reacción de la Unión ante la importación de productos originarios de los asentamientos (3).

1. LA APLICACIÓN TERRITORIAL DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

El art. 83 del Acuerdo de Asociación dice que «el presente Acuerdo será aplicable, por una parte, en los territorios en los cuales se aplican los tratados constitutivos de la Comunidad Europea y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y con arreglo a las condiciones establecidas en dichos tratados y, por otra, en el territorio del Estado de Israel». Hasta dónde se extienden las fronteras de este Estado no es ni ha sido nunca una cuestión pacífica.

Israel cree que, al controlar los territorios ocupados *de facto*, los productos originarios de los asentamientos entran en el marco del Acuerdo de Asociación⁴⁰. Así, afirma que tiene el derecho a extender su jurisdicción sobre los territorios palestinos ocupados, como administrador de ellos, de conformidad con su legislación interna⁴¹. Es más, considera que el hecho de que tras

³⁹ La exportación de productos originarios de los asentamientos sobre los territorios ocupados representa veinte veces más que las exportaciones provenientes de la Autoridad Palestina (WORLD BANK, *Fiscal Crisis, Economic Prospects. The Imperative for Economic Cohesion in the Palestinian Territories*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September 23, 2012, párr. 26).

⁴⁰ Guy HARPAZ, «The Dispute over the treatment of products exported to the European Union from the Golan Heights, East Jerusalem, the West Bank and the Gaza Strip- The Limits of Power and the Limits of Law», *Journal of World Trade*, vol. 38, núm. 1, 2004, pp. 1049-1058, p. 1053.

⁴¹ Benedetta VOLTOLINI, «Territorial Borders and Functional Regimes in the EU-Israeli Agreements», en Raffaella A. DEL SARTO (coord.), *Fragmented Borders, Interdependence and External Relations. The Israel-Palestine-European Union Triangle*, Palgrave, 2015, pp. 67-85, p. 70.

los acuerdos de Oslo se reconociese la jurisdicción israelí sobre la zona C⁴², donde se encuentran los asentamientos, da lugar a que estos puedan entrar en este ámbito territorial⁴³. Otra línea argumental es la que defiende que Israel y los territorios palestinos conforman una unión aduanera, de acuerdo con el Acuerdo Gaza-Jericó de 1994, que prevé la libre circulación de mercancías entre ambas partes⁴⁴, con excepción de tomates, patatas, pepinos, huevos y pollo, que se someten a contingentes, y permite a la Autoridad Palestina la importación en cantidades limitadas de productos originarios de otros países árabes. Ahora bien, estamos ante un acuerdo muy limitado, cuyo ámbito territorial de aplicación se circunscribe a la Franja de Gaza —sometida a embargo por Israel desde 2007, y donde hoy no existen asentamientos— y al área de Jericó, esto es, no se extiende a la totalidad de Cisjordania. En relación con su aplicación territorial, alude a las zonas A y B, pero no concreta cuál es el alcance de estos espacios, ni tampoco hasta dónde se extiende el Estado de Israel. Además, en la práctica esta posible unión aduanera no funciona, dados

⁴² Como es sabido, los acuerdos de Oslo dividen Cisjordania en 3 zonas: zona A, bajo control palestino y que engloba básicamente a las ciudades; zona B, cuya seguridad estaría bajo control israelí y las cuestiones civiles, bajo control palestino; y zona C, bajo control israelí.

⁴³ KONTOROVICH, *op. cit.*, nota 11, p. 990. Como señala Rodenhäuser, «by referring to the Occupied Territories as ‘disputed’ instead of ‘occupied’ territories, Israel claims that it holds a legitimate right to these territories. This claim is either argued to be a historic title deriving from a long-term presence in these territories, or that Israel’s right to settle in the Occupied Palestinian Territories derives from the Mandate for Palestine of 1922. [...] Indeed, the claim that Jews lived in the territory which forms today the Occupied Palestinian Territories over thousands of years without constituting a State can hardly justify a legal claim on a territory to which different legal regimen applies. Accepting that states could claim historic title to territory for which different legal titles are in force would create a potentially dangerous situation of instability that would contravene the aims of peace and stability under international law» (Tilam RODENHÄUSER, «The Legality of Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories under International Law», *e-International Relations*, 2013, 12 pp., p. 3).

⁴⁴ Protocolo sobre Relaciones Económicas firmado en París, que constituye el Anexo V del Acuerdo. Sobre esta cuestión, véase Christian HAUSWALDT, «Problems under the EC-Israel Association Agreement: The Export of Goods Produced in the West Bank and the Gaza Strip under the EC-Israel Association Agreement», *European Journal of International Law*, vol. 14, núm. 3, 2003, pp. 591-611, p. 598.

los múltiples obstáculos que las prácticas israelíes ponen al tránsito de bienes entre ambas partes⁴⁵.

Por otro lado, la Unión mantiene una postura opuesta y más respetuosa con la regulación internacional, esto es, una aproximación *de iure*, lo que se ha traducido en afirmaciones realizadas por la Comisión⁴⁶ y por el Consejo⁴⁷. Más conservador, pero manteniendo en esencia esta línea, se manifestó

⁴⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Implementation of the Interim Agreement on Trade and Trade-related matters between the European Community and Israel*, SEC (1998) 695 final, de 12.05.1998, p. 10 y ss.

⁴⁶ En una Comunicación al Parlamento y al Consejo afirmaba que «the question arises whether Israeli settlements in the West Bank and Gaza Strip, East Jerusalem and the Golan Heights are part of the State of Israel. Israel has unilaterally annexed both East Jerusalem and the Golan Heights and thus, as a matter of Israeli law, they form part of the State of Israel. For Israeli settlements in the West Bank and Gaza Strip, which have not been formally annexed, Israeli jurisdiction applies in practice. However, the international community and international public law take a different view. All relevant United Nations Security Council Resolutions [alude específicamente a las famosas resoluciones 242 y 338 que establecen la prohibición de la adquisición de territorio por la fuerza e instan a Israel a que se retire de los territorios ocupados. Además, también se refiere a las resoluciones 446, 452, 465 y 471 que confirman la ilegalidad de los asentamientos; a las resoluciones 476 y 478 relativas a Jerusalén, y la resolución 497 en relación a los Altos del Golán] lead to the conclusion that neither Israeli settlements in the West Bank and Gaza Strip, nor East Jerusalem and the Golan Heights, can be considered as part of the State of Israel. [...] In addition, the European Union has consistently endorsed the principles enshrined in all relevant Security Council Resolutions, notably in the 1980 Venice declaration, the October 1996 Luxembourg Council declaration, the December 1996 declaration of the Dublin European Council and the June 1997 Amsterdam 'Call for Peace'. Y en esta línea, sentencia: «Pending a permanent status solution it must therefore be concluded that the territorial scope of application of the EC-Israeli Interim Agreement on Trade and Trade-related matters is limited to Israel's pre-1967 borders, thus leaving out Israeli settlements in the West Bank and Gaza Strip, and the unilaterally annexed areas of East Jerusalem and the Golan Heights (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Implementation of the Interim Agreement on Trade and Trade-related matters between the European Community and Israel*, SEC (1998) 695 final, de 12.05.1998, pp. 7 y 8).

⁴⁷ El Consejo, por su parte, en la respuesta a la pregunta P-2747/00 presentada por europarlamentario Alain Lipietz sobre la aplicación irregular del Acuerdo CE-Israel, afirmó que «por lo que se refiere al ámbito geográfico de aplicación del Acuerdo de Asociación, su art. 83 se aplica sólo al territorio del Estado de Israel. El término Israel abarca las aguas territoriales que rodean a Israel y, bajo determinadas condiciones,

el Tribunal de Justicia (TJUE) en el *asunto Brita*⁴⁸. En su sentencia, el TJUE recurre a los métodos de interpretación clásicos del Derecho Internacional, esto es, al art. 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Así, de conformidad con esta disposición, un tratado debe interpretarse de buena fe, de acuerdo con el sentido corriente de los términos, en su contexto y atendiendo a su objeto y fin⁴⁹. Además, debe valorarse el principio recogido en el art. 34 de dicha convención, *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, en virtud del cual los tratados no deben perjudicar ni beneficiar a terceros⁵⁰. De este modo «se desprende de estas consideraciones [...] que el art. 83 del Acuerdo de Asociación CE-Israel, que define su ámbito de aplicación territorial, debe interpretarse de manera conforme con el principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*»⁵¹, aludiendo a la celebración del Acuerdo de Asociación CE-OLP, cuyo art. 73 dispone que será de aplicación al «territorio de Cisjordania y la Franja de Gaza»⁵². El Tribunal va a pronunciarse acerca de las competencias de las autoridades aduaneras israelíes para emitir certificados de exportación de los productos originarios de los asentamientos, sobre lo que llega a afirmar que:

[...] interpretar el art. 83 del Acuerdo de Asociación CE-Israel en el sentido de que las autoridades israelíes están investidas de competencias aduaneras respecto de los productos originarios de Cisjordania equivaldría a imponer a las autoridades aduaneras palestinas la obligación de no ejercer las competencias que les otorgan las disposiciones antes mencionadas del Protocolo CE-OLP. De este modo, tal interpretación, que tendría por efecto crear una obligación para un tercer sujeto sin su consentimiento, sería contraria al principio de derecho internacional general *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, tal como está codificado en el art. 34 de la Convención

también algunos buques. El acuerdo no contiene ninguna otra definición. Por su parte, la CE estima que el acuerdo se aplica únicamente al territorio del Estado de Israel contenido en las fronteras reconocidas internacionalmente en virtud de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La CE y sus Estados miembros siguen basando sus relaciones con Israel y los palestinos en los principios del Derecho internacional, entre ellos el cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles (1949), que prohíbe entre otras cosas la creación de asentamientos» (DO C 113 E, 28.4.2001).

⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 2010, *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 43.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 44.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 45.

⁵² *Ibid.*, párr. 47.

de Viena. De ello se deduce que el art. 83 del Acuerdo de Asociación CE-Israel debe interpretarse en el sentido de que los productos originarios de Cisjordania no están incluidos en el ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo y, por tanto, no tienen derecho al régimen preferencial que éste establece⁵³.

Si bien la aproximación realizada por la UE es acertada, se echa de menos un mayor compromiso con el derecho internacional⁵⁴, y afirmar abiertamente que la UE no puede sino cumplir con este ordenamiento, esto es, con las tres obligaciones específicas establecidas por la Corte Internacional de Justicia en relación con el asunto que nos ocupa, y sobre las que volveré más adelante: obligación de no reconocer una situación ilícita, como es la adquisición de territorio en violación de la prohibición del uso de la fuerza, la obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de dicha situación y la obligación de asegurar el respeto por Israel del derecho internacional humanitario⁵⁵.

2. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

A la hora de determinar cuándo un producto puede beneficiarse del tratamiento preferencial previsto en el Acuerdo de Asociación, es crucial conocer su origen, esto es, si puede ser considerado un producto israelí⁵⁶.

⁵³ *Ibid.*, párr. 52 y 53. Sobre este asunto, véase DÍAZ PERALTA, *op. cit.*, nota 35, y Paul James CARDWELL, «Adjudicating on the Origin of Products from Israel and the West Bank: Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen (C-398/06)», *European Public Law*, vol.1, 2011, pp. 37-50.

⁵⁴ Mucho menos ajustada a derecho es la postura de la Unión ante el Sáhara Occidental, cuestión puesta en evidencia la reciente sentencia del Tribunal General de 10 de diciembre de 2015, Frente Polisario/Consejo, T-512/12, EU:T:2015:953. Sobre este tema, véase Juan SOROETA LICERAS, «La sentencia de 10 de diciembre de 2015 del Tribunal General de la UE (T-512/12), primer reconocimiento en vía judicial europea del estatuto del Sáhara Occidental y de la subjetividad internacional del Frente Polisario», *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 38, 2016, pp. 202-238, y Ricardo GOSALBO BONO, «El Frente Polisario, las normas del Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea. Apuntes en torno a la Sentencia del Tribunal General, de 10 de diciembre de 2015, T-512/12, Frente Polisario/Consejo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 53, 2016, pp. 21-77.

⁵⁵ ICJ, *op. cit.*, nota 13, párr. 159 y 160.

⁵⁶ En general se utilizan tres métodos básicos para la verificación del origen, como son: el test del valor añadido, que analiza el contenido nacional del producto, requiriendo un porcentaje mínimo del valor del producto originario; el test técnico, que analiza determinadas actividades que pueden otorgar o denegar el status de producto originario, es decir, que pueden ser considerados como suficientes, y el test del cambio en la partida

Para ello se establecen varios criterios en los artículos 2 y siguientes del Protocolo 4 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa. Así, se considerarán productos «originarios de Israel»:

- a) los productos enteramente obtenidos en Israel, en el sentido del art. 4 del presente Protocolo;
- b) los productos obtenidos en Israel que contengan materias que no hayan sido enteramente obtenidas en dicho país, siempre que dichas materias hayan sido objeto de elaboraciones o transformaciones suficientes en Israel con arreglo a lo dispuesto en el art. 5 del presente Protocolo.

¿Cuándo estamos, pues, ante un *producto enteramente obtenido en Israel*? El art. 4 incorpora una lista de los productos que se consideran como tales⁵⁷. Más problemática es la determinación del origen de un producto cuando no es *enteramente obtenido*. Los artículos 5 y 6 del Protocolo 4 regulan qué se

arancelaria, que otorga el carácter de producto originario a través de la realización de cambios en la clasificación arancelaria dentro del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

- ⁵⁷ «a) los productos minerales extraídos de su suelo o del fondo de sus mares u océanos;
b) los productos vegetales recolectados en ellos;
c) los animales vivos nacidos y criados en ellos;
d) los productos procedentes de animales vivos criados en ellos;
e) los productos de la caza y de la pesca practicadas en ellos;
f) los productos de la pesca marítima y otros productos extraídos del mar por sus buques;
g) los productos elaborados en sus buques factoría a partir, exclusivamente, de los productos mencionados en la letra f);
h) los artículos usados recogidos en ellos, aptos únicamente para la recuperación de las materias primas, entre los que se incluyen los neumáticos usados que sólo sirven para recauchutar o utilizar como desecho;
i) los desperdicios y desechos procedentes de operaciones de manufactura realizadas en ellos;
j) los productos extraídos del suelo o del subsuelo marinos fuera de sus aguas territoriales siempre que tengan derechos de suelo para explotar dichos suelo y subsuelo;
k) las mercancías obtenidas en ellos a partir exclusivamente de los productos mencionados en las letras a) a j)».

considera *producto suficientemente elaborado* o *transformado*⁵⁸ y las *operaciones de elaboración* o *transformación insuficiente*⁵⁹.

⁵⁸ «1. A efectos del art. 2, los productos no obtenidos enteramente en la Comunidad o en Israel se considerará que han sido objeto de elaboraciones o transformaciones suficientes en la Comunidad o en Israel cuando se cumplan las condiciones establecidas en la lista que figura en el anexo II y con arreglo a las notas del anexo I.

Estas condiciones indican, para todos los productos contemplados en el Acuerdo, las elaboraciones o transformaciones que deben llevarse a cabo en las materias no originarias utilizadas en la fabricación de estos productos y aplicables sólo en relación con dichas materias. Por consiguiente, si un producto que ha adquirido el carácter originario porque reúne las condiciones establecidas en la lista correspondiente a ese producto es utilizado en la fabricación de otro producto distinto, no le serán aplicables las condiciones relativas al producto al que es incorporado y no se tendrán en cuenta las materias no originarias utilizadas en su fabricación.

2. No obstante lo establecido en el apartado 1 y con excepción de los casos mencionados en el apartado 4 del art. 12, las materias no originarias que, de acuerdo con las condiciones establecidas en la lista correspondiente a un producto determinado, no deben utilizarse en la fabricación de dicho producto, podrán no obstante ser utilizadas siempre que:

- a) su valor no exceda del 10 % del precio franco fábrica del producto;
- b) cuando figuren en la lista uno o varios porcentajes correspondientes al valor máximo de las materias no originarias, estos porcentajes no se excedan mediante la aplicación del presente apartado.

3. Los apartados 1 y 2 serán aplicables excepto en los casos previstos en el art. 6».

⁵⁹ «Las operaciones que se indican a continuación se considerarán como elaboraciones o transformaciones insuficientes para conferir el carácter de productos originarios, satisfagan o no lo establecido en el art. 5:

- a) las manipulaciones destinadas a garantizar la conservación de los productos en buen estado durante su transporte y almacenamiento (ventilación, tendido, secado, refrigeración, inmersión en agua salada o sulfurosa o en otras soluciones acuosas, separación de las partes deterioradas y operaciones similares);
- b) las operaciones simples de desempolvado, cribado, selección, clasificación, preparación de surtidos (incluso la formación de juegos de artículos), lavado, pintura y troceado;
- c) i) los cambios de envase y las divisiones o agrupaciones de bultos, ii) el simple envasado en botellas, frascos, bolsas, estuches y cajas o la colocación sobre cartulinas, tableros, etc., y cualquier otra operación sencilla de envasado;
- d) la colocación de marcas, etiquetas y otros signos distintivos similares en los productos o en sus envases;
- e) la simple mezcla de productos, incluso de clases diferentes, si uno o más componentes de la mezcla no reúnen las condiciones establecidas en el presente Protocolo para considerarlos productos originarios de la Comunidad o de Israel;
- f) el simple montaje de partes de art.s para formar un art. completo;

En 1998 la Comisión se planteó que podría haber problemas en relación con la aplicación de acuerdo, más concretamente en lo referente a la aplicación del Protocolo sobre las reglas de origen, ya que era probable que Israel no estuviera cumpliendo con sus obligaciones⁶⁰. En este sentido, el art. 2 del citado Protocolo 4, establece que se considerarán productos originarios de Israel: «los productos enteramente obtenidos en Israel [...] [y] los productos obtenidos en Israel que contengan materias que no hayan sido enteramente obtenidas en dicho país, siempre que dichas materias hayan sido objeto de elaboraciones o transformaciones suficientes en Israel [...]». Así, si bien el Acuerdo de 1995 permite la *acumulación bilateral* —esto es, entre ambas partes—, no tolera la *acumulación diagonal* —esto es, la establecida a través de transformaciones en diferentes partes en tratados de asociación—. Por tanto, los bienes sustancialmente manufacturados fuera de Israel no pueden disfrutar de las ventajas que concede el mencionado Acuerdo, lo que afecta a los bienes de los asentamientos y a los producidos en los territorios ocupados⁶¹, dado que no podrán ser considerados como originarios.

Ahora bien, Israel ha insistido en esta práctica, continuando la exportación de productos originarios de los asentamientos a la UE, a pesar de la oposición de esta, lo que ha conducido a que la Unión reaccione de forma más contundente, como se verá a continuación.

3. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UE. ESPECIAL REFERENCIA AL ETIQUETADO DE PRODUCTOS ORIGINARIOS DE LOS ASENTAMIENTOS

El Acuerdo de Asociación de 1995 y el Acuerdo Técnico de 2004 sobre cuestiones aduaneras no han servido para solucionar el problema. Un intento más se encuentra en las Directrices sobre el derecho de las entidades israelíes y sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 a optar a las subvenciones, premios e instrumentos financieros fi-

g) la combinación de dos o más de las operaciones específicas en las letras a) a f);
h) el sacrificio de animales».

⁶⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Implementation of the Interim Agreement on Trade and Trade-related matters between the European Community and Israel*, SEC (1998) 695 final, de 12.05.1998, p. 5.

⁶¹ *Ibid.* p. 6. Para algunos autores estamos ante una aproximación política a las reglas de origen. Véase Moshe HIRSCH, «Rules of Origin as Trade Foreign Policy Instruments? The European Union Policy on Products Manufactured in the Settlements in the West Bank and the Gaza Strip», *Fordham International Law Journal*, vol. 26, núm. 3, 2002, pp. 572-594, y HARPAZ, *op. cit.*, nota 40, p. 1050 y ss.

nanciados por la UE a partir de 2014⁶² (e adelante, «las Directrices»). Las Directrices son un instrumento relevante⁶³, a pesar de su carácter de *soft law*, en tanto que persigue el cumplimiento de las obligaciones internacionales en relación a los territorios ocupados. No en vano, sus primeros párrafos dicen así:

1. En las presentes Directrices se establecen las condiciones según las que la Comisión aplicará los principales requisitos para la concesión de ayuda de la UE a las entidades israelíes o a sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967. Su objetivo es garantizar el respeto de las posiciones y compromisos de la UE de conformidad con el Derecho internacional sobre el no reconocimiento por parte de la UE de la soberanía de Israel sobre los territorios ocupados por ese país desde junio de 1967. Las presentes Directrices se entienden sin perjuicio de otros requisitos establecidos por la legislación de la UE.
2. Los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 comprenden los Altos del Golán, la Franja de Gaza y Cisjordania, incluido Jerusalén Este.
3. La UE no reconoce la soberanía de Israel sobre ninguno de los territorios a los que se hace referencia en el punto 2, y no considera que formen parte del territorio de Israel, con independencia de su estatuto jurídico según la legislación nacional israelí. La UE ha dejado claro que no reconocerá ningún cambio en las fronteras anteriores a 1967 que no se atenga a lo acordado por las Partes en el proceso de paz en Oriente Medio [...]. El Consejo de Asuntos Exteriores de la UE ha subrayado la importancia de limitar la aplicación de los acuerdos con Israel al territorio de Israel reconocido por la UE.

Al tiempo, la Comisión va a proceder a la adopción del Reglamento de Ejecución (UE) núm. 594/2013 de la Comisión, de 21 de junio de 2013, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 543/2011 en lo que se refiere a las normas de comercialización del sector de las frutas y

⁶² DO C 205, 19.7.2013.

⁶³ «The EU Funding Guidelines are not an exotic stand-alone phenomenon. Their true significance can be understood only if they are placed in the context of the EU's overall policy of defining the territorial applicability of EU legislation and implementing acts concerning Israel and of bilateral EU-Israel agreements. In this perspective, they look more like «the tip of an iceberg» of a comprehensive EU policy, which covers many sectors» (Krassimir Y. NIKOLOV, «Ashton's Second Hat: The EU Funding Guidelines on Israel as a Post-Lisbon Instrument of the European Foreign Policy Making», *Diplomacy*, vol. 11, 2014, pp. 167-189, p. 170).

hortalizas y se corrige dicho Reglamento de Ejecución⁶⁴, cuya finalidad no es otra que aclarar la «cobertura territorial de los certificados» de exportación, limitándola al territorio del Estado de Israel, «excluidos los territorios bajo administración israelí desde junio de 1967, a saber, los Altos del Golán, la Franja de Gaza, Jerusalén oriental y el resto de Cisjordania», y «de conformidad con el Derecho Internacional Público»⁶⁵.

Como señala Dubuissou, la adopción de las Directrices y de estas medidas de ejecución supone un avance significativo en el cumplimiento por parte de la UE de sus obligaciones internacionales, pero el respeto efectivo de las condiciones estipuladas va a depender de los mecanismos de control que las autoridades europeas pongan en práctica. Es más, en relación con el lugar de establecimiento, la práctica demuestra que es bastante sencillo para una empresa israelí que desarrolla la mayor parte de sus actividades en los territorios ocupados, establecer su sede legal en territorio de Israel⁶⁶. No en balde, instituir este control no es sencillo⁶⁷.

Un paso más para intentar controlar el comercio con los asentamientos ha sido la adopción de la Nota interpretativa el 11 de noviembre de 2015, sobre la indicación del origen de mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967⁶⁸. Esta nota⁶⁹ no supone un avance

⁶⁴ DO L 170, 22.6.2013.

⁶⁵ Considerando (7).

⁶⁶ Véase el informe *EU Trade with Israel Settlements. How the European Union sustains the Israeli settlement Enterprise in the State of Palestine and why trade needs to be ceased immediately*, Position Paper, Paltrade, November 2013, 14 pp., p. 10 y ss.

⁶⁷ François DUBUISSON, «Les obligations internationales de l' Union Européenne et ses États membres concernant les relations économiques avec les colonies israéliennes», *Revue Belge de Droit International*, vol. 2, 2013, pp. 408-489, p. 445.

⁶⁸ Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967, C (2015) 7834 final, 11.11.2015.

⁶⁹ Dieciséis ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros solicitaron el 13 de abril de 2015, a la Alta Representante Federica Mogherini tal medida en los siguientes términos: «We would like to draw your attention to the letter dated 13th April 2013 sent to your predecessor on EU wide guidelines on the labelling of settlement produce/products. Following the public commitment made by the Council in May and December 2012 and more recently in November 2014, we remain of the view that this is an important step in the full implementation of EU longstanding policy, in relation to the preservation of the two-state solution. The continued expansion of Israeli illegal settlements in the Occupied Palestinian Territory, and other territories occupied by Israel since 1967, threatens the prospect of a just and final peace agreement. Moreover, the correct and coherent implementation of EU consumer protection and

legislativo, sino que sirve para aclarar determinados elementos relativos a la interpretación y a la implementación de las normas ya existentes, y tiene por objeto que los Estados miembros, los operadores económicos y los consumidores dispongan de información necesaria sobre el origen de los productos cuando éstos sean originarios de los asentamientos⁷⁰.

La UE ya dispone de instrumentos que obligan a que se indique el origen del producto⁷¹, en los que generalmente, basta con la alusión al país de origen⁷², pero el caso que nos ocupa reviste especial complejidad, dada la situación de ocupación. En relación con ella, la nota interpretativa indica que el etiquetado de origen debe ser correcto y no conducir al consumidor a error⁷³, por lo que si se etiqueta un producto proveniente de los asentamientos de Cisjordania o de los Altos del Golán como producto originario de Israel, el

EU labeling legislation is necessary to ensure that consumers are not being misled by false information. European consumers must indeed have confidence in knowing the origin of goods they are purchasing. Green Line Israel and Palestinian producers will benefit from this». Entre los ministros firmantes se encontraba el español, José Manuel García-Margallo, así como los ministros de Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Croacia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Suecia, Eslovenia y Reino Unido.

⁷⁰ Fact sheet on the Interpretative Notice of 11.11.2015.

⁷¹ Así, la nota hace referencia al Reglamento (CE) núm. 1223/2009 del Parlamento y el Consejo de 30 de noviembre de 2009 (DO L342 de 21.12.2009), que impone la mención de origen para los productos cosméticos; el Reglamento (UE) núm. 1308/2013 del Parlamento y el Consejo de 17 de diciembre de 2013 (DO L347 de 20.12.2013), que impone la mención de origen para los productos agrarios; el Reglamento (UE) núm. 1379/2013 del Parlamento y el Consejo de 11 de diciembre de 2013 (DO L 354, 28.12.2013), que impone la mención de origen para los productos pesqueros; la Directiva del Consejo 2001/110/CE de 20 de diciembre de 2001 (DO L10, 12.1.2002), que impone la alusión al origen para la miel; el Reglamento de ejecución (UE) núm. 29/2012 de la Comisión de 13 de enero (DO L 12, 14.1.2012), que impone la mención de origen para el aceite de oliva; el Reglamento (CE) n° 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000 (DO L 204, 11.8.2000), que impone dicha obligación para la carne de vacuno y sus derivados; el Reglamento (CE) núm. 543/2008 de la Comisión, de 16 de junio de 2008 (DO L 157, 17.6.2008), que alude a dicho deber en relación a la carne de aves de corral; y el Reglamento (UE) núm. 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 (DO L 304, 22.11.2011), que impone la alusión al origen para la carne de especies porcina, ovina, caprina o avícola, fresca, refrigerada o congelada.

⁷² Interpretative Notice, párr. 4.

⁷³ *Ibid.* párr. 5.

etiquetado sería incorrecto ya que conduciría a confusión⁷⁴. Tampoco basta un etiquetado que señale «producto de los Altos del Golán» o «producto de Cisjordania», en tanto que la omisión de la información relativa a los asentamientos puede confundir al consumidor. Sí sería aceptable expresiones como «producto de los Altos del Golán (asentamiento israelí)» o «producto de Cisjordania (asentamiento israelí)»⁷⁵.

Si bien ya algunos Estados miembros, como Reino Unido, Dinamarca y Bélgica llevaban unos años solicitando a Israel que procediera al etiquetado de los productos originarios de los asentamientos en términos voluntarios⁷⁶, el hecho que desde la UE se exija explícitamente tal mención al origen, ha sido muy criticado por el gobierno israelí⁷⁷. Pero, ¿basta con exigir dicho etiquetado para satisfacer las obligaciones internacionales en relación a los asentamientos? En las siguientes líneas se analizará si la UE está cumpliendo con las obligaciones que el derecho internacional general impone en relación con esta cuestión.

V. LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN RELACIÓN CON LOS ASENTAMIENTOS: ¿SON CUMPLIDAS POR LA UE?

Como ya se ha adelantado, en su Dictamen sobre las consecuencias de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó que las obligaciones que incumben a terceros sobre la cuestión que nos ocupa son tres: obligación de no reconocer una situación ilícita, como es la adquisición de territorio en violación de la prohibición del uso de la fuerza, la obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de dicha situación y la obligación de asegurar el respeto por Israel del derecho internacional humanitario⁷⁸.

1. LA OBLIGACIÓN DE NO RECONOCIMIENTO

Como ha recordado Crawford, la máxima *ex injuria ius non oritur* es la base de la obligación de no reconocimiento, en tanto que una acción con valor

⁷⁴ *Ibid.* párr. 7.

⁷⁵ *Ibid.* párr. 10.

⁷⁶ Reino Unido desde 2009, Dinamarca desde 2013 y Bélgica desde 2014.

⁷⁷ Juan Carlos SANZ, «Netanyahu y el síndrome de Scarlett Johansson», *El País*, 11 de noviembre de 2015.

⁷⁸ ICJ, *op. cit.*, nota 13, párr. 159 y 160.

jurídico no puede partir de un acto ilegal⁷⁹, y más cuando se trata de normas de carácter cualificado, de *ius cogens*, como las que nos ocupan⁸⁰.

¿Qué contenido tiene esta obligación? En principio, se trata de una obligación negativa o de abstención⁸¹, pero que podría tener implicaciones positivas⁸². Para determinar esta posibilidad es preciso referirse a las atribuciones de la soberanía del Estado para establecer qué comportamientos podrían dar lugar a un reconocimiento de la situación de ilegalidad⁸³. Para ello, Crawford, Brabandere y Van den Herik recurren al Dictamen sobre las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia no obstante la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad⁸⁴. En este dictamen, el Tribunal considera que la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia es ilegal, por lo que los Estados tienen la obligación de no reconocer esta situación ilegal, así como abstenerse de prestar cualquier forma de asistencia a Sudáfrica en relación a la ocupación. En relación con la obligación de no reconocimiento, la Corte considera que los Estados no pueden entrar en relaciones convencionales con un régimen ilegal con relación al territorio en disputa. Además, los Estados no pueden invocar o aplicar los tratados celebrados con Sudáfrica sobre el territorio ocupado, a pesar de que sí se contempla la posibilidad de invocar determinadas convenciones, por ejemplo, de carácter humanitario. También, los Estados se abstendrán de establecer relaciones diplomáticas o consulares con

⁷⁹ James CRAWFORD, *Opinion: Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories*, 2012, 60 pp., párr. 46, disponible en: <http://londonbds.org/tag/james-crawford/> (consultado por última vez el 24.2.2016).

⁸⁰ La Comisión de Derecho Internacional en su proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos de 2001 vincula la obligación de no reconocimiento a todas las violaciones de normas de *ius cogens*. Véase su art. 41.2.

⁸¹ Eric DE BRABANDERE y Larissa VAN DEN HERIK, «Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé», *Revue Belge de Droit International*, vol. 1, 2012, pp. 147-176, p. 154.

⁸² Isabelle MOULIER, «Les implications des obligations de non-reconnaissance et de non-assistance au maintien de la situation illicite issue de la politique de colonisation d'Israël pour les États tiers», *Revue Belge de Droit International*, vol. 2, 2013, pp. 490-512, p. 494 y ss.

⁸³ DE BRABANDERE y VAN DEN HERIK, *op. cit.*, nota 81, p. 156.

⁸⁴ CIJ, «Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité», Rec. 1971.

el régimen ilegal y que puedan implicar el reconocimiento de la autoridad sobre el territorio.

En relación con las relaciones económicas, la Corte indica que los Estados deben abstenerse de establecer relaciones económicas con Sudáfrica respecto a Namibia, que puedan afianzar su autoridad sobre el territorio⁸⁵. Para Christakis, esta obligación consiste en que terceros Estados no pueden hacer nada que pueda interpretarse como un reconocimiento implícito de la situación a la que ha dado lugar la violación de la norma de *ius cogens*, de lo que se deriva la prohibición de establecer relaciones convencionales con la autoridad ilegal, así como de acreditar misiones diplomáticas y recibirlas, rechazar la admisión y participación de la autoridad ilegal en una organización internacional o en un juicio interno o internacional y no dar efectos jurídicos a los actos internos que emanen de una autoridad ilícita. Para este autor, se encuentra también la obligación de rechazar el establecimiento de relaciones económicas o comerciales con la autoridad ilegal⁸⁶.

Como han señalado otros autores, se trata de no afianzar la autoridad del ocupante sobre el territorio. Esta finalidad conduce a Crawford a considerar que las relaciones económicas podrí­an permitirse siempre y cuando no sirvan a tal fin.⁸⁷ Por su parte, Brabandere y Van de Herik sostienen que el campo de aplicación territorial y personal de los tratados en vigor entre Israel y terceros Estados no debería extenderse a los territorios anexados *de facto*, y con ello se satisfaría la obligación de no reconocimiento⁸⁸. No obstante, otros autores mantienen una postura más estricta⁸⁹. Con todo, considero que el rechazo

⁸⁵ *Ibid.*, párr. 124. Esta obligación se flexibiliza en los siguientes términos: «En general, el no reconocimiento de la administración del territorio de Sudáfrica no debería tener por efecto privar al pueblo de Namibia de las ventajas derivadas de la cooperación internacional. En particular, mientras que los actos oficiales realizados por el Gobierno de Sudáfrica, en nombre de o en relación con Namibia después de la terminación del Mandato son ilegales e inválidos, dicha invalidez no puede extenderse a los actos, tales como, por ejemplo, el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios, cuyos efectos pueden ser ignorados solamente en detrimento de los habitantes del territorio» *Ibid.*, párr. 125. Traducción propia.

⁸⁶ Théodore CHRISTAKIS, «L' obligation de non-reconnaissance des situations créés par le recours illicite à la force ou d' autres actes enfreignant des règles fondamentales», en Christian TOMOUSHAT y Jean-Marc THOUVENIN (eds.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, Konunklijke Brill N.V., 2006, pp. 127-166, p. 154.

⁸⁷ CRAWFORD, *op. cit.*, nota 79, párr. 49.

⁸⁸ DE BRABANDERE y VAN DEN HERIK, *op. cit.*, nota 81, pp. 156 y 157.

⁸⁹ DUBUISSON, *op. cit.*, nota 67, p. 466.

permanente al reconocimiento de la situación creada en junio de 1967 y el hecho de excluir los bienes originarios de los asentamientos, así como la exigencia del etiquetado sí pueden satisfacer esta obligación. Más complicado parece satisfacer el cumplimiento de la obligación de no asistencia o ayuda al mantenimiento del ilícito.

2. LA OBLIGACIÓN DE NO PRESTAR AYUDA O ASISTENCIA AL MANTENIMIENTO DE DICHA SITUACIÓN

La obligación de no prestar ayuda o asistencia es el corolario lógico de la obligación de no reconocimiento⁹⁰. Esta obligación, tal y como se recoge en el art. 41.2 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad de Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en su comentario 11 va más allá de la prestación de ayuda o asistencia en la comisión del ilícito, y obliga a todos los Estados después de la comisión del ilícito y afecta al mantenimiento de la situación creada por la violación, de tal manera que los Estados no deben prestar ningún tipo de ayuda o asistencia que conduzca al mantenimiento de ésta. Crawford, Brabandere y Van Herik consideran que la compra de productos agrícolas originarios de los asentamientos podría considerarse un incumplimiento de esta obligación, ya que debe valorarse la cantidad de agua necesaria que para su cultivo utilizan los asentamientos, lo que viola la soberanía del pueblo palestino sobre sus recursos naturales, y el Reglamento de La Haya de 1907⁹¹. Porque, como ha dicho Dubuisson, la obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento de una situación ilegal implica que ninguna acción de apoyo puede hacerse a proyectos o actividades que permitan a los asentamientos perpetuarse, tal y como recoge la Resolución 465 (1980) del Consejo de Seguridad. Por ello, el respeto de la obligación de no asistencia por parte de la UE exige la cesación de toda relación económica con las entidades israelíes situadas más allá de la línea verde, en tanto que esta obligación encuentra un ámbito privilegiado de aplicación en las relaciones económicas⁹², postura que no puedo sino compartir. En este sentido, el etiquetado de los productos provenientes de los asentamientos es una medida insuficiente⁹³, ya

⁹⁰ Proyecto de artículos sobre responsabilidad de Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 41, comentario 12.

⁹¹ CRAWFORD, *op. cit.*, nota 79, párr. 86 a 88 y DE BRABANDERE y VAN DEN HERIK, *op. cit.*, nota 81, p. 158.

⁹² DUBUISSON, *op. cit.*, nota 67, p. 446 y 447.

⁹³ Este autor afirma: «il s' agit donc uniquement, dans l'optique des autorités européennes existantes, et non de prendre en considération les obligations internationales découlant des violations graves du droit international liées à la colonisation. [...] Les

que la exportación de productos hacia la Unión Europea, aunque sea fuera del ámbito preferencial, sí da oxígeno a los asentamientos. En consecuencia, considero que para satisfacer esta obligación es necesario el cese de las relaciones comerciales con los asentamientos.

3. LA OBLIGACIÓN DE ASEGURAR EL RESPETO POR PARTE DE ISRAEL DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

En su dictamen sobre la construcción del muro, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó que las partes en la IV Convención de Ginebra tienen la obligación de asegurar que Israel cumpla con sus obligaciones de derecho internacional humanitario⁹⁴, tal y como dispone su art. 1, común a las cuatro convenciones. Ahora bien, como ha criticado la doctrina, el Tribunal no explica el contenido de esta obligación⁹⁵. Para Crawford, el art. 49.6 da lugar a una obligación *erga omnes*, por lo que cualquier Estado puede invocar la responsabilidad de Israel por su incumplimiento, si bien no considera que los Estados estén obligados a invocar tal incumplimiento⁹⁶. Kolb comparte dicha interpretación, al considerar que estamos ante una facultad, no ante la imposición de una obligación⁹⁷. Por otro lado, de

obligations de faire respecter et de non-assistance exigent une interdiction de l'importation au sein de l'UE de produits des colonies, et non un simple étiquetage précisant leur origine, qui serait tout à fait insuffisant à cet égard. L'exigence d'étiquetage correct des produits en provenance des colonies israéliennes a en effet pour logique la volonté de l'UE et de ses États membres d'en autoriser corrélativement l'importation et la commercialisation sur leur marché, en pleine connaissance de cause. La question soulevée par l'origine de ces produits se réduirait en définitive à une question d'information du consommateur, et c'est à ce dernier qu'incomberait le choix, en toute liberté, de les acheter ou non. Une décision de l'UE d'autoriser l'importation et la commercialisation de produits dont les liens intrinsèques avec les violations graves du droit international seraient dûment établis par un étiquetage adéquat, constituerait une violation de l'obligation de non-assistance au maintien d'une situation illégale. Dès lors, l'instauration [...] d'un étiquetage spécifiant l'origine précise des produits des colonies ne saurait être considérée comme une mesure suffisante pour se conformer à l'obligation de non-assistance» (*Ibid.*, pp. 466 y 477).

⁹⁴ ICJ, *op. cit.*, nota 13, párr. 159.

⁹⁵ DE BRABANDERE y VAN DEN HERIK, *op. cit.*, nota 81, p. 159 y ss.

⁹⁶ CRAWFORD, *op. cit.*, nota 79, párr. 41.

⁹⁷ Robert KOLB, «Commentaires iconoclastes sur l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire selon l'article 1 commun des Conventions de Gèneve de 1949», *Revue Belge de Droit International*, vol. 2, 2013, pp. 513-520, p. 513 y ss.

acuerdo con la práctica, otros autores, entre los que me encuentro, sí que consideran que el art. 1 da lugar a obligaciones positivas. Moulier afirma que aunque las Convenciones de Ginebra no desarrollen esta obligación, la práctica subsiguiente sí lo hace porque para esta autora la dimensión más interesante de esta obligación consiste en imponer a terceros Estados la obligación de actuar contra las violaciones del derecho internacional humanitario, dimensión puesta en evidencia en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la construcción de muro⁹⁸, lo que conduciría a un *deber de no permitir* actividades que participen de esta violación, como es la facilitación de actividades económicas directamente ligadas a violaciones graves de este sector del derecho internacional⁹⁹.

VI. EN BUSCA DE UNA RESPUESTA ACORDE A DERECHO

Como se ha podido observar a lo largo de estas páginas, la UE ha afrontado la cuestión de los asentamientos haciendo referencias al no reconocimiento de la ocupación derivada del conflicto de 1967, excluyendo los productos originarios de los asentamientos del régimen preferencial establecido en virtud del Acuerdo de Asociación, y procediendo a exigir el etiquetado de estos productos. Ahora bien, como se ha podido apreciar, las obligaciones que establece el derecho internacional van más allá de las medidas implementadas por la Unión. Las obligaciones de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento del ilícito y de asegurar el respeto del derecho internacional humanitario exigen algo más que la exclusión del régimen preferencial y la exigencia

⁹⁸ Isabelle MOULIER, «L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire», en Michael J. MATHESON *et al.*, *Les règles et les institutions du droit international humanitaire à l'épreuve des conflits armés récents*, Nijhoff, 2010, pp. 697-783, p. 72. Esta opinión la comparten DUBUISSON, *op. cit.*, nota 67, pp. 432 y 433; Alexandre DEVILLARD, «L'obligation de faire respecter le Droit International Humanitaire: l'article 1 commun aux Conventions de Genève et à leur premier Protocole Additionnel, fondement d'un Droit International Humanitaire de coopération?», *Revue québécoise de droit international*, vol. 20, 2007, pp. 75-130, y Luigi CONDORELLI y Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, «Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'», en Christophe SWINARSKI, *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Comité international de la Croix-Rouge, 1984, pp. 17-35, entre otros.

⁹⁹ DUBUISSON, *op. cit.*, nota 67, p. 433.

del etiquetado. ¿La UE y los Estados miembros no pueden hacer más para cumplir con sus obligaciones?

Como es sabido, el art. 21.1 TUE establece que:

[...] la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional [...].

Para hacer efectivo este compromiso, podría acudirse art. 215.2 TFUE, que prevé la interrupción o reducción total o parcial de relaciones económicas y financieras con entidades no estatales —como pueden ser los asentamientos—. No en vano, esta disposición está dando lugar a una práctica intensa e interesante de medidas restrictivas, sanciones en la práctica, aplicadas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, cuando dichas medidas se consideran necesarias para lograr sus objetivos¹⁰⁰. Además, como recuerda Dubuisson, ya existen precedentes en virtud de los que se ha prohibido la comercialización en territorio europeo de productos en conexión con la existencia de ilegalidades relativas a sus condiciones de producción. Así, se prohíbe la importación de productos procedentes de Crimea y Sebastopol, anexionados por la Federación Rusa desde 2013, aneión considerada ilegal por la resolución 68/62 de la Asamblea General de Naciones Unidas¹⁰¹. Y también se prohíbe «la comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de esa madera»¹⁰². Para evitar esta

¹⁰⁰ Véase European Union, Restrictive measures (sanctions) in force. Regulations based on Article 215 TFUE and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy, updated on 15.1.2016.

¹⁰¹ Decisión (PESC) 2015/959 del Consejo, de 19 de junio de 2015 que modifica el acto de marras, la Decisión 2014/386/PESC del Consejo de 23 de junio de 2014 relativa a medidas restrictivas como respuesta a la aneión ilegal de Crimea y Sebastopol, DO L 183 de 24.6.2014, Reglamento (UE) núm. 692/2014 del Consejo de 23 de junio de 2014, relativo a restricciones respecto de la importación en la Unión de mercancías originarias de Crimea o Sebastopol, como respuesta a la aneión ilegal de Crimea y Sebastopol, DO L 183 de 24.6.2014.

¹⁰² Art. 4 del Reglamento (UE) núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, DO L 295 de 12.11.2010. La madera aprovechada «ilegalmente» se refiere a la madera que ha sido «aprovechada en

importación, se establece un sistema de trazabilidad, mecanismos de control y vigilancia, así como sanciones, lo que según Dubuisson podría ser extrapolable a los productos de los asentamientos. Es más, como afirma este autor, «ces deux exemples de règlements montrent qu'il est parfaitement possible en droit européen d'adopter des mesures de restriction d'importation et de commercialisation de marchandises, en dépit du principe de libre-échange normalement d'application, lorsque ces produits ont un contexte de production illicite»¹⁰³.

¿Y los Estados miembros? De acuerdo con el art. 24.2 del Reglamento (CE) núm. 260/2009 del Consejo de 26 de febrero de 2009 sobre el régimen común aplicable a las importaciones¹⁰⁴, la doctrina coincide en señalar que los Estados que quieran satisfacer sus obligaciones relativas a la no prestación de asistencia o ayuda al mantenimiento del ilícito y el aseguramiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario, pueden ampararse en esta disposición y prohibir las importaciones provenientes de los asentamientos de acuerdo con motivos como la moralidad o el orden público¹⁰⁵. Esta postura la comparte la Comisión en su respuesta a la pregunta planteada por eurodiputada Marian Harkin¹⁰⁶, donde afirmó:

In the light of Article 207 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and of Regulation 260/2009, measures in the field of trade policy are normally

incumplimiento de la legislación aplicable del país de aprovechamiento», de acuerdo con el art. 2.g).

¹⁰³ DUBUISSON, *op. cit.*, nota 67, pp. 468 y ss.

¹⁰⁴ DO L 84 de 31.3.2009.

¹⁰⁵ DUBUISSON, *op. cit.*, nota 67, pp. 468 y 469; EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK, *EU-Israel relations: promoting and ensuring respect for International Law*, 2012, p. 46; AL-HAQ, *Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Procedure and the Responsibility of EU Member States under International Law*, 2013, pp. 33 y 34; Jonathan MOLONY, Michelle STEWART, y Nancy TUOHY-HAMILL, *From Settlement to Shelf: The Economic Occupation of the Syrian Golan*, The Arab Centre for Human Rights in the Golan, 2009, p. 91 y ss. y VVAA., *Trading away Peace: How Europe helps sustain illegal Israeli settlements*, 2012, p. 31.

¹⁰⁶ «Can the Commission clarify what — if any — legal implications there would be under EC law were a Member State to adopt a policy of denying access to its markets to goods produced in illegal Israeli settlements?» (Question for written answer to the Commission, Rule 117, Marian Harkin (ALDE), 18 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-000047+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>. Consultado por última vez el 29.2.2016.

adopted at EU level. A Member State cannot adopt import measures unless specifically authorised in an act of the Union or, unless, on the basis of Regulation 260/2009 it can justify its action on grounds of public morality, public policy or public security, the protection of health and life of humans, animals or plants, the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value, or the protection of industrial and commercial property, and *in doing so it does not infringe EC law* (cursiva añadida)¹⁰⁷.

Evidentemente, es criticable, como afirma Dubuisson, que la Comisión omita toda referencia a las obligaciones internacionales y que base su respuesta únicamente en el derecho europeo¹⁰⁸, pero hay que valorar el sentido de la respuesta. Sin duda, creo con Crawford que en este sentido se constata que la obligación de cumplir con las obligaciones internacionales conduce a los Estados a contar con una prerrogativa en su ámbito comercial en virtud de la cual pueden prohibir la importación de productos originarios de los asentamientos por cuestiones de moral u orden públicos, por lo que podría incluirse en el ámbito de aplicación del art. 2 del Acuerdo de Asociación¹⁰⁹, la cláusula de elemento esencial, así como en el Reglamento 260/2009 y las disposiciones que permiten a los Estados tener en cuenta otras obligaciones más allá que las relativas al libre comercio.

VII. REFLEXIÓN FINAL

No cabe duda de la ilegalidad de los asentamientos israelíes en Palestina. De hecho, su mantenimiento y constante expansión constituyen uno de los principales obstáculos al de por sí tan endeble proceso de paz. La UE, parte en el cuarteto, juega un papel esencial en promover la llamada solución de dos Estados y, para ello, es crucial la viabilidad del Estado palestino, puesta en entredicho por el fenómeno de la colonización.

¹⁰⁷ Joint answer given by Mr De Gucht on behalf of the Commission, Written questions: P-011312/10, E-000047/11, 7 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-000047&language=EN> (consultado por última vez el 29.2.2016).

¹⁰⁸ DUBUISSON, *op. cit.*, nota 67, p. 469.

¹⁰⁹ CRAWFORD, *op. cit.*, nota 79, párr. 125. Algunos autores incluso afirman que los Estados miembros están obligados a tal prohibición en virtud de dicho art. 2. Véase Victor KATTAN, «The Wall, Obligations Erga omnes and Human Rights: the case of withdrawing the European Community's Terms of Preferential Trade with Israel», *Palestine Yearbook of International Law*, vol. 13, 2004/2005, pp. 71-89, p. 85.

La UE no juega un papel pasivo en este ámbito, todo lo contrario, es el principal socio comercial de Israel, y para lograr ese objetivo es esencial su implicación en todos los ámbitos, también en uno de los más importantes, como es el comercial. Si bien la UE no ha dejado de indicar que no reconoce la anexión de territorio realizada por Israel desde junio de 1967, incluyendo, pues, los asentamientos, y ha desarrollado medidas importantes al respecto, entre las que destaca la última relativa a la exigencia del etiquetado, no es menos cierto que el cumplimiento de las obligaciones internacionales parece ir más allá. En este sentido, la exclusión del tratamiento preferencial y la obligación del etiquetado se quedan cortas, y sería deseable prohibir la importación de los productos originarios de los asentamientos para cumplir con las obligaciones dimanantes del derecho internacional general, fundamentalmente la obligación de no prestar ayuda o asistencia al mantenimiento del ilícito y la obligación de asegurar el respeto por parte de Israel del derecho internacional humanitario.

Por tanto, el cese de las relaciones comerciales con los asentamientos no es una medida agresiva, en tanto que ya existe el precedente de la reacción europea a la anexión de Crimea y Sebastopol. También los Estados tienen en su mano esta opción. En síntesis, se trata de una cuestión de voluntad política, pero de voluntad política necesaria para la satisfacción de obligaciones internacionales *erga omnes*, derivadas de la violación de normas imperativas; esto es, se trata de dejar clara la defensa de la legalidad internacional, frente a la violación del derecho internacional y de los derechos humanos por parte de un tercer Estado.