

# La UE y la minoría árabe palestina en Israel



Euro-Mediterranean Human Rights Network  
Adalah - The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel  
HRA - Arab Association for Human Rights

Edición española: Madrid - Octubre 2011



Coordinación: **Barbara Demurtas**

Traducción: **AEIOU Traductores**

Diseño y maquetación:

 **Grupo de ONG por Palestina**

Website: [www.ongporpalestina.org](http://www.ongporpalestina.org)



Website: [www.2015ymas.org](http://www.2015ymas.org)

**APODAKA ESTUDIO**

Website: [www.apodaka.net](http://www.apodaka.net)

### **Edición Original**

Bruselas - Febrero de 2011

Título: La UE y la minoría árabe palestina en Israel

Autora principal: Tocci, Nathalie

Colaboradores principales: Stanus, Nathalie; Rosenberg, Rina; Hesketh, Katie; Zeidan, Mohammed  
Autores corporativos: Red Euromediterránea de Derechos Humanos; Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel ; Arab Association for Human Rights

Edición y corrección: Storer, Alessandro; Flø Jørgensen, Marit; Schade-Poulsen, Marc.

Editado por: Red Euromediterránea de Derechos Humanos

ISBN 87-91224-61-6

Idioma original: Inglés

Palabras clave: Derechos Humanos / Derecho Internacional / Minoría Árabe Palestina

Términos geográficos: Unión Europea / Israel / Mediterráneo

© Copyright 2010 Euro-Mediterranean Human Rights Network

### **RED EUROMEDITERRÁNEA DE DERECHOS HUMANOS**

Vestergade 16 - 1456 Copenhagen K - Denmark

Tel: + 45 32 64 17 00 - Fax: + 45 32 64 17 02

E-mail: [info@euromedrights.net](mailto:info@euromedrights.net) · Website: [www.euromedrights.net](http://www.euromedrights.net)

### **ADALAH – CENTRO JURÍDICO PARA LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS ÁRABES EN ISRAEL**

94 Yaffa Street, PO Box 8921, Haifa 31090, Israel

Tel: + 972 4 950 1610 - Fax: + 972 4 950 3140

E-mail: [adalah@adalah.org](mailto:adalah@adalah.org) · Website: [www.adalah.org](http://www.adalah.org)

### **ASOCIACIÓN ÁRABE PRO DERECHOS HUMANOS**

POBOX: 224, Nazareth 16101

Tel:+972(04) 6561923 Fax:+ 972 (04) 6564934

Email: [hra1@arabhra.org](mailto:hra1@arabhra.org) · Website: [www.arabhra.org](http://www.arabhra.org)

La edición original del presente documento ha sido posible gracias a la financiación de Christian Aid, DANIDA, Open Society Institute y SIDA.

La edición española de esta publicación forma parte de un Convenio financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de Red Euromediterránea de Derechos Humanos y no reflejan necesariamente la opinión de la AECID y o de los otros financiadores.

Foto Portada: Mundubat · Enrique Pimoulier





# LA UE Y LA MINORÍA ÁRABE PALESTINA EN ISRAEL

Euro-Mediterranean Human Rights Network  
Adalah- The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel  
HRA - Arab Association for Human Rights

## ➤ ADALAH - THE LEGAL CENTER FOR ARAB MINORITY RIGHTS IN ISRAEL

*Adalah* ("Justicia" en árabe) es una organización independiente de derechos humanos fundada en noviembre de 1996, que trabaja para promover y defender los derechos de la ciudadanía árabe palestina de Israel y de la población palestina que vive en el Territorio Palestino Ocupado (TPO).

## ➤ ARAB ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS - HRA

Nace en 1988 para la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales de la minoría árabe palestina en Israel desde un punto de vista de los derechos humanos. Sus actividades se centran en educación y derechos humanos, derechos de las mujeres, investigación y publicación de informes e incidencia política internacional.

## ➤ RED EUROMEDITERRÁNEA DE DERECHOS HUMANOS

La *Red Euro-Mediterránea de Derechos Humanos* es una red de más de 75 organizaciones de derechos humanos, instituciones y particulares comprometidos con los derechos humanos universales, con sede en 28 países de la región euromediterránea.

## ➤ La PLATAFORMA 2015 Y MÁS y el GRUPO DE ONG POR PALESTINA

La *Plataforma 2015 y más* es una plataforma de 17 ONGD progresistas unidas para exigir que se cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Defienden una globalización alternativa y esperanzadora, capaz de devolver la dignidad humana a cientos de millones de personas hoy excluidas. Porque el camino para erradicar la pobreza del mundo y alcanzar el desarrollo humano sostenible pasa inevitablemente por un profundo cambio en las relaciones entre el Norte y el Sur. Para que esto cambie, debemos ejercer presión política sobre los poderes públicos y organismos internacionales, de manera firme, pacífica y basada en el diálogo.

El *Grupo de ONG por Palestina* es una coordinación informal de ONG de la *Plataforma 2015 y más* y de la *Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos* - España activas en el campo de la cooperación al desarrollo y la solidaridad con el pueblo de Palestina y la aplicación de sus derechos inalienables.

## ➤ EL CONVENIO

Esta publicación es parte de una serie de documentos elaborados y traducidos en el marco del convenio de la *Plataforma 2015 y más* "Apoyo a iniciativas de construcción de paz entre palestinos e israelíes, a través del fortalecimiento de organizaciones de ambas sociedades civiles, del diálogo político y social y del conocimiento, protección y sensibilización sobre el derecho internacional y los derechos humanos. Territorio Palestino Ocupado y refugiados palestinos en países limítrofes", financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), liderado por *ACSUR-Las Segovias* y en el que participan *ACPP, CEAR, IEPALA, Mundubat* y *Solidaridad Internacional*.

# ÍNDICE

● <b>Resumen</b>	<b>7</b>
● <b>1. Introducción</b>	<b>1. 10</b>
● <b>2. Contexto: Una visión general sobre la minoría árabe en Israel</b>	<b>2. 13</b>
● 2.1 Minorías, derechos de las minorías y la minoría árabe palestina	2.1 <b>13</b>
● 2.2 La situación de la minoría árabe palestina en Israel	2.2 <b>17</b>
● <b>3. La política de la UE respecto a la minoría árabe palestina en Israel</b>	<b>3. 22</b>
● 3.1 La postura de la UE con respecto a la minoría árabe palestina en Israel	3.1 <b>22</b>
● 3.2 Los instrumentos de la política de la UE y la minoría árabe palestina	3.2 <b>24</b>
● 3.2.1 Una historia conocida: la ausencia de la condicionalidad	3.2.1 <b>24</b>
● 3.2.2 Un silencio ensordecedor: la diplomacia declarativa	3.2.2 <b>26</b>
● 3.2.3 Un instrumento esporádico: el diálogo político	3.2.3 <b>28</b>
● 3.2.4 Asistencia y cooperación: las paradojas de una economía desarrollada con un problema de desarrollo	3.2.4 <b>31</b>
● <b>4. La política de la UE respecto a la minoría árabe palestina</b>	<b>4. 39</b>
● 4.1 La UE, Israel y la naturaleza judía del Estado	4.1 <b>39</b>
● 4.2 La UE, las minorías y los derechos de las minorías	4.2 <b>41</b>
● 4.2.1 Ambigüedades legales	4.2.1 <b>42</b>
● 4.2.2 Prácticas divergentes dentro de la UE	4.2.2 <b>43</b>
● 4.2.3 Implicaciones para la política exterior	4.2.3 <b>43</b>
● <b>5. La justificación de un compromiso más activo con la minoría árabe palestina: paz y estabilidad en la región</b>	<b>5. 48</b>
● <b>6. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>6. 54</b>
● <b>Anexos</b>	<b>63</b>
● <b>El Proyecto</b>	<b>66</b>
● <b>Acrónimos I</b>	<b>69</b>
● <b>Acrónimos II</b>	<b>70</b>

En el Plan de Acción UE-Israel, acordado en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) en 2005, ambos países se comprometieron a entablar un diálogo político y a cooperar en la “promoción y protección de los derechos de las minorías, incluyendo la mejora de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales de toda la ciudadanía y residentes legales”. Sin embargo, cinco años después, la situación de la minoría árabe palestina en Israel no sólo no ha mejorado, sino que ha empeorado. Es más, Israel ha representado de manera progresiva a esta minoría como una amenaza demográfica y para la seguridad, legitimando el uso de medidas extraordinarias en su contra. Entre ellas se incluyen la legislación discriminatoria hacia los derechos ciudadanos básicos de la población árabe y la exigencia de lealtad hacia el Estado judío; los intentos permanentes de impedir la participación de los partidos políticos y los miembros árabes de la Knéset en las elecciones; y la interposición de acusaciones penales contra los líderes políticos árabes por su participación en actividades políticas legítimas. La UE es consciente y se muestra crítica con los problemas con los que se encuentran los ciudadanos árabes en Israel (como así se demuestra en los Informes de Progreso de la PEV publicados por la Comisión Europea), especialmente en relación con la discriminación en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos y culturales. Sin embargo, la UE ha desaprovechado los diversos instrumentos que tiene a su disposición a través de los cuales podría haber ejercido cierta presión:

- La UE nunca ha condicionado sus relaciones bilaterales con Israel a mejoras tangibles en la situación de los derechos humanos en Israel o en el Territorio Palestino Ocupado (TPO), incluidos los derechos de la minoría árabe palestina.
- Todas las instituciones de la UE, incluido el Parlamento Europeo, han fracasado en su uso de la diplomacia declarativa a la hora de atajar la discriminación de la ciudadanía árabes de Israel.
- En el diálogo político mantenido con Israel sobre la minoría árabe palestina, la UE se ha centrado especialmente en el ámbito técnico, en el marco del Grupo de Trabajo UE-Israel sobre de derechos humanos, un instrumento cuyos defectos han limitado la capacidad de la UE para introducir mejoras tangibles.
- La UE ha tratado de compensar su falta de apoyo político a la minoría árabe palestina a través de la transferencia de fondos. Sin embargo, la repercusión que esta ayuda ha tenido sobre los derechos de la minoría se ha visto obstaculizada por la limitada cantidad de fondos transferidos a Israel (tanto al Estado como a las organizaciones de la sociedad civil) y contrarrestada, por lo demás, por la incapacidad de la UE para impedir que las prácticas discriminatorias internas contagien a los programas de asistencia y cooperación.

La política de la UE respecto a la minoría árabe palestina no es diferente en esencia a las políticas dirigidas a las minorías de otros países adscritos a la PEV con los que la UE mantiene relaciones contractuales comparables. Es más, los derechos de las minorías no figuran entre los principios fundamentales de la política exterior de la UE, por lo que ésta se ha mostrado extremadamente cautelosa a la hora de presionar a terceros Estados en este ámbito. Además, la ambigüedad mostrada por la UE en torno a la tensión existente entre la definición de Israel como Estado judío (o Estado de los judíos) y Estado democrático, la inexistencia de una legislación internacional clara sobre los derechos de las minorías y la falta de coherencia en las prácticas internas de los Estados miembros relativas a sus propias minorías, todo ello unido, explica las carencias de las políticas de la UE dirigidas hacia la minoría árabe palestina de Israel.

La UE se ha mostrado más activa en su relación con determinadas minorías de los países vecinos del Este o de aquellos que pretenden acceder a la misma. En este caso, la UE ha considerado que la protección de las minorías es crucial para la estabilidad y seguridad regional. Por otro lado, las aspiraciones que tienen estos países de convertirse finalmente en miembros de la UE y su participación en el Consejo de Europa y en la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa ha otorgado a la UE carta blanca a la hora de insistir en la protección de los derechos de las minorías en dichos países.

Aparte del imperativo que obliga a la UE a abordar el problema de la minoría árabe palestina en Israel por su relación con los derechos humanos y la democracia, existe otro imperativo adicional, el de promover la paz y la estabilidad, que requiere una mayor implicación de la política de la UE respecto a las minorías. En este informe se argumenta que la UE debería afrontar este asunto desde el punto de vista del conflicto palestino-israelí, del que la minoría supone un elemento esencial. Hasta ahora, la UE ha tratado de evitar cualquier debate sobre la minoría en el contexto del Proceso de Paz en Oriente Medio (PPOM). Sin embargo, a raíz de la exacerbación del conflicto tras el fracaso del proceso de paz de Oslo, los gobiernos israelíes han intentado establecer varios vínculos “negativos” entre la minoría árabe palestina y el conflicto palestino-israelí. Los últimos gobiernos israelíes han insistido en que el proceso de paz debe estar basado en el reconocimiento por parte de los palestinos de Israel como “Estado judío”, y sus dirigentes han propuesto un intercambio de ciudadanos entre Israel y el futuro Estado palestino, dos medidas que legitimarían la discriminación de la población árabe y socavarían su estatus como ciudadanos israelíes.



De acuerdo con su objetivo de promover la paz, la seguridad y la estabilidad en Oriente Medio por medio del establecimiento de dos Estados viables, seguros y democráticos, delimitados por las fronteras establecidas en 1967, la UE debe vincular la minoría al conflicto e implementar una estrategia basada en la defensa de los derechos que persiga esto último y que incluya una estrategia mejorada cuyo objetivo sea la minoría. El informe argumenta que la relación bilateral existente entre la UE e Israel y sus instrumentos siguen constituyendo un marco político adecuado para que la UE se haga cargo de la situación de la minoría, y que ésta debería hacer un mejor uso de dichos instrumentos. A continuación especificamos las medidas que la UE debería tomar:

- Apoyar y promover públicamente la ciudadanía completa y en igualdad de condiciones y los derechos de la minoría árabe palestina. La UE también debería estipular que los derechos y la ciudadanía de los miembros de la minoría estén plenamente garantizados en cualquier acuerdo alcanzado entre Israel y los palestinos, así como asegurar la condición no negociable de la ciudadanía.
- Fortalecer el diálogo político con Israel en lo referente a la minoría árabe palestina para garantizar progresos tangibles sobre el terreno. La UE debería garantizar el planteamiento de dichos problemas en las instancias políticas más altas, así como en todas las relaciones bilaterales mantenidas con Israel, entre las que también se incluyen los ámbitos de la educación, la cooperación social y el transporte.
- Garantizar la recepción por parte de la minoría árabe palestina de los fondos de asistencia de la UE dirigidos a dicho colectivo, así como que este grupo se vea beneficiado por la participación de Israel en programas de investigación y estudio. La UE debería evitar que los patrones de discriminación de Israel se reprodujeran en sus proyectos de hermanamiento, y, al mismo tiempo, debería alentar a Israel a presentar un proyecto de hermanamiento destinado a armonizar la legislación antidiscriminatoria de conformidad con el acervo comunitario.
- Condicionar el mantenimiento de las relaciones con Israel, incluido cualquier acuerdo bilateral, a mejoras tangibles en la situación de los derechos humanos en los TPO y en Israel, entre los que se incluirían los derechos humanos de la minoría árabe palestina en Israel. El Parlamento Europeo debería usar su poder de votación para la consecución de este fin.



# 1. Introducción

En 2005, dentro del Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad (PEV) acordado conjuntamente, la Unión Europea (UE) e Israel decidieron apostar por el diálogo político y la cooperación en el terreno de la promoción y protección de los derechos humanos. En dicho acuerdo ambas partes se comprometían a la “promoción y protección de los derechos de las minorías, incluyendo la mejora de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales de toda la ciudadanía y residentes legales”. Sin embargo, cinco años después se siguen violando sistemáticamente los derechos de la minoría árabe palestina en Israel, situación que empeoró ostensiblemente a partir de la elección del actual gobierno israelí, en febrero de 2009. En abril de 2010, la UE concluyó en su informe de progreso sobre la implementación del Plan de Acción por parte de Israel en 2009 que “se habían registrado escasos progresos en la situación de la minoría árabe”<sup>1</sup>. A pesar de este reconocimiento, la política de la UE acerca de los derechos de la minoría árabe palestina en Israel se ha caracterizado por su debilidad. La Red Euromediterránea de Derechos Humanos (REMDH) y su grupo de trabajo sobre Palestina, Israel y los palestinos, se comprometieron a informarse más en profundidad sobre las políticas de la UE referentes a la minoría árabe palestina en Israel y a tratar de contribuir a su fortalecimiento.

La marginación a la que se ha sometido habitualmente a la minoría árabe palestina o a los “árabes de 1948”, así como a los derechos humanos en general, dentro del Proceso de Paz de Oriente Medio (PPOM) significa que cuando la UE ha prestado atención a este colectivo, lo ha hecho fundamentalmente desde la perspectiva de cumplir con el objetivo declarado de promocionar los derechos humanos y la democracia en el mundo (Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea)<sup>2</sup>. El resultado ha sido que dicha atención se ha visto eclipsada por el conflicto regional y por los acontecimientos de el Territorio Palestino Ocupado (TPO), incluidos Cisjordania, Jerusalén Este y la Franja de Gaza, que, a juicio de los actores de la UE, constituyen violaciones de derechos humanos más graves<sup>3</sup>. Las aspiraciones de la UE de convertirse en mediador del conflicto palestino-israelí también han incrementado su tendencia a obviar las violaciones de derechos cometidas sobre la minoría árabe palestina para no enfrentarse a Israel<sup>4</sup>.

Este informe afirma que la UE no ha utilizado todos los instrumentos a su disposición para avanzar en el reconocimiento de los derechos de una ciudadanía completa y en igualdad de condiciones, así como del estatus político de la minoría árabe palestina

1 Comisión Europea (2010), Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 - Progress Report Israel, pág. 3 (disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_520\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_520_en.pdf))

2 Entrevistas con funcionarios europeos, 2010.

3 Entrevistas con funcionarios europeos, 2010.

4 Ibid.

de Israel. Es más, aún reconociendo los problemas a los que se enfrenta la minoría, la UE no ha hecho uso ni de la condicionalidad ni de la diplomacia declarativa en este asunto. El problema sufrido por la minoría ha formado parte del diálogo político establecido entre la UE e Israel, pero su importancia se ha visto eclipsada por la atención prestada al conflicto palestino-israelí, cuya definición es muy limitada. Finalmente, la UE ha dedicado una parte de la ayuda financiera a dicha minoría con el apoyo a proyectos de la sociedad civil. Sin embargo, la repercusión que dicha ayuda ha tenido sobre los derechos de la minoría se ha visto obstaculizada por la limitada cantidad de fondos transferidos a Israel (tanto al Estado como a las organizaciones de la sociedad civil) y contrarrestada, por lo demás, por la incapacidad de la UE para impedir que las prácticas discriminatorias internas contagien a los programas de asistencia y cooperación.

La política de la UE respecto a la ciudadanía árabe de Israel debería tener más en cuenta el vínculo existente entre la minoría árabe palestina y la dinámica más general del conflicto palestino-israelí. Si la UE está decidida a perseguir la paz y la estabilidad sobre la base de dos Estados democráticos en Israel y Palestina, debería implicarse de una manera más activa en el fortalecimiento de los derechos de una ciudadanía completa y en igualdad de condiciones y del estatus político de la minoría árabe palestina en Israel, haciendo un mayor uso de los instrumentos a su disposición (condicionalidad, declaraciones, diálogo, asistencia y cooperación). Algunos analistas podrían considerar que el reconocimiento del vínculo entre la minoría y el conflicto (y el proceso de paz) constituye un arma de doble filo, una estrategia que podría otorgar legitimidad a la versión negativa de dicho vínculo difundida desde diversas facciones políticas en Israel, cuyas consecuencias serían el intercambio forzoso de ciudadanos y la revocación de ciudadanía para un gran número de residentes árabes en Israel, en el marco de la solución de los dos Estados<sup>5</sup>. Precisamente por esa razón, tener en cuenta el vínculo entre el conflicto y la minoría es un imperativo, no porque fuera a cambiar la solución que respalda la UE, sino porque ignorar dicha conexión reduciría la viabilidad del objetivo manifestado por la UE de promover la solución de los dos Estados, que se basa en los principios de la democracia y los derechos humanos. Por lo tanto, la estrategia sistemática de la UE respecto al conflicto en aras de una solución de dos Estados sostenible, democrática y fundamentada en los derechos en Israel y Palestina, debe incorporar como componente esencial los derechos de la minoría árabe palestina como ciudadanos en igualdad de condiciones en Israel.

5 Ibid.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente informe evalúa la política de la UE respecto a la minoría árabe palestina en Israel. Comienza con la definición de la minoría árabe palestina y de sus derechos individuales y colectivos. Después resume las principales violaciones de derechos humanos a las que éstos se enfrentan, recurriendo a fuentes académicas, oficiales y no gubernamentales. A continuación analiza las fuentes oficiales de la UE y el material de las entrevistas<sup>6</sup> con el objetivo de aclarar la postura de la UE con respecto a la minoría y comprobar si instrumentos como la condicionalidad, la diplomacia declarativa, el diálogo, la asistencia y la cooperación están ayudando y, en caso afirmativo, de qué manera, a la minoría. Luego el informe explica la política de la UE respecto a los ciudadanos árabes de Israel e identifica sus debilidades en relación con el problema más amplio que surge a partir de la legislación internacional sobre minorías y los derechos de las minorías, y, por tanto, con la legislación y política de la UE dentro y fuera de Europa. Todo esto, junto con las reticencias de la UE a tomar una postura con respecto a la definición de Israel como Estado “judío” y “democrático” permite explicar la debilidad de la política de la UE respecto a la ciudadanía árabe en Israel. Finalmente, el informe afirma que, teniendo en cuenta el vínculo existente entre los derechos de la minoría árabe palestina y el ya mencionado objetivo de la UE referente al PPOM, la UE debería hacer un mayor uso de los instrumentos a su disposición para promover la igualdad de los ciudadanos de Israel y aportar sugerencias para la consecución de este fin.

6 Las entrevistas para este informe se llevaron a cabo en Bruselas, Tel Aviv y Haifa en octubre de 2010 y los entrevistados fueron funcionarios, académicos y actores de la sociedad civil de la UE e Israel.



## 2. Contexto: Una visión general sobre la minoría árabe en Israel

### ➤ 2.1 Minorías, derechos de las minorías y la minoría árabe palestina

El término “minoría” es un concepto ambiguo. En el derecho internacional, así como en los instrumentos legales regionales, no existe ninguna definición autorizada sobre lo que constituye una minoría nacional. Sin embargo, la literatura científica de los ámbitos políticos y legales ha aportado definiciones de trabajo sobre lo que es una minoría y lo que no lo es. Un repaso a esta literatura nos sugiere que existen seis características que podrían definir una minoría nacional<sup>7</sup>. En primer lugar, una minoría nacional es una comunidad asentada en el territorio de un Estado, cuyo número total es menor que el del resto de la población de dicho Estado. Segundo, los miembros de una minoría nacional son ciudadanos del Estado. Tercero, una minoría nacional cuenta con características étnicas, lingüísticas, culturales y/o religiosas diferentes de aquellas de la mayoría. Cuarto, los miembros de una minoría comparten el deseo de salvaguardar las siguientes características: son conscientes de su identidad y quieren conservar y fortalecer sus modos de expresión. Quinto, una minoría nacional se encuentra habitualmente en una posición no dominante dentro de las estructuras de gobierno del Estado. Sexto, una minoría nacional es una comunidad tradicional vinculada históricamente al territorio de un Estado y, como tal, se diferencia de una comunidad inmigrante, aun cuando los miembros de esta última se han convertido ya en ciudadanos del Estado.

Aunque el Estado de Israel no reconoce formalmente a la ciudadanía árabe de su territorio como minoría y, por tanto, no les otorga derechos específicos, los ciudadanos árabes de Israel constituyen una minoría nacional de acuerdo con la definición de trabajo previa. Así, este grupo:

- Es menor en términos demográficos que la mayoría judía ya que constituye aproximadamente el 20% de la población del Estado de Israel<sup>8</sup> ;

7 Capotorti, F. (1979), *Study on the Rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, United Nations; van der Stoep, M. (1994) Keynote address at the Opening of the OSCE Minorities Seminar, Warsaw, (disponible en <http://www.osce.org/hcnm/13022.html>); Strá\_nická, V. & \_ebesta, \_ (1994), \_lovek a jeho práva (Man and his rights) Juga, Bratislava; Kymlicka, W. (2006) 'The evolving basis of European norms of minority rights: rights to culture, participation and autonomy', en J. McGarry y M. Keating (eds), *European Integration and the Nationalities Question*, London, Routledge, págs. 35-63.

8 Para conocer los antecedentes históricos de la minoría árabe palestina, véase, por ejemplo, <http://www.old-adalah.org/eng/backgroundhistory.php>

- No se encuentra en una posición dominante, pues la identidad dominante, tanto en la ley como en la práctica, viene determinada por la mayoría judía;
- Se le concedió la ciudadanía tras el establecimiento del Estado en 1948, aunque hasta 1966 vivió bajo la normativa militar que se aplicó únicamente a este grupo;
- Cuenta con una identidad étnica (árabe), lingüística (árabe) y religiosa (cristiana, musulmana, drusa), cuyas características son distintas de las de la mayoría judía;
- Se reconoce a sí mismo como un grupo nacional (el palestino) que, desde la declaración de la primera huelga en protesta por la expropiación de tierras de 1976, se ha movilizó para mejorar su estatus de ciudadanía dentro del sistema israelí<sup>9</sup> ;
- No es una comunidad inmigrante y su tierra natal ha sido históricamente el territorio que se convirtió en el Estado de Israel tras 1948<sup>10</sup>. Representan a los descendientes de aquellos palestinos que permanecieron dentro de los límites del Estado de Israel tras la guerra de 1948. Dicha minoría se concentra principalmente en la región de Galilea, el Triángulo y el desierto de Néguev.

La falta de claridad en la definición legal de lo que constituye una minoría tiene su origen en la ambigüedad de la definición legal de los derechos de la minoría. Los dos pilares reconocibles de los derechos de la minoría son los derechos individuales y los colectivos o de grupo. La ambigüedad reside tanto en la definición de derechos colectivos como en la relación entre éstos y los derechos individuales. El primer e indiscutible aspecto de los derechos de la minoría son los derechos humanos individuales de aquellas personas que pertenecen a una minoría nacional, instrumento que impide la discriminación de dichos miembros para proteger dichos derechos<sup>11</sup>. El segundo pilar de los derechos de la minoría, este sí, discutido, son los derechos colectivos: derechos cuyo ejercicio tan solo es colectivo y no individual, y cuyo objetivo consiste en proteger la existencia de un grupo y evitar su subyugación a otros<sup>12</sup>. Los derechos colectivos de las minorías nacionales se asocian habitualmente al derecho

9 El 30 de marzo de 1976, seis palestinos de Galilea fueron asesinados, desencadenando la primera respuesta colectiva de la minoría que consistió en una huelga general que se extendió desde el Néguev hasta la Alta Galilea, en protesta por la política de expropiación de tierras.

10 Jabareen, H. (2002) 'The Future of Arab Citizenship in Israel', en D. Levy and Y. Weiss (eds) *Challenging Ethnic Citizenship*, New York, Berghahn Books, págs. 196-230.

11 Esto incluye, por un lado, los derechos civiles y políticos y, por el otro, los derechos sociales, económicos y culturales, como se refleja en los dos pactos principales de la ONU: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como en la Convención sobre la Eliminación de todo tipo de discriminación contra las mujeres (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

12 Sanders, D. (1991) 'Collective Rights', *Human Rights Quarterly*, Vol. 13, No. 3, págs. 368-386; Dinstein, Y. (1976) 'Collective Human Rights and Minorities', *The International and Law Quarterly*, Vol. 25, No. 1, págs. 102-120.



a preservar una identidad concreta y a desarrollar formas internas de autodeterminación, así como métodos efectivos de participación política dentro de un Estado. Por lo tanto, más allá de los derechos negativos de no interferencia, los derechos colectivos incluyen derechos positivos como la asistencia, la financiación, la autonomía o el estatus de lengua oficial<sup>13</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta la inexistencia de una definición legal de lo que constituye una minoría, los derechos colectivos carecen de una definición precisa y son objeto de un debate permanente en los ámbitos judicial y político. Mientras que el punto de referencia de los derechos colectivos es el grupo, el derecho como tal lo disfrutan “las personas que pertenezcan a las minorías” (Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP). Pero, a diferencia de los derechos humanos individuales, los derechos colectivos los ejercen individuos “en común con los demás miembros de su grupo” (Artículo 27 del PIDCP), presuponiendo el disfrute de los derechos individuales.

Así, bajo nuestro punto de vista, estos serían los dos componentes de los derechos de la minoría:

- Los derechos individuales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), incluidos en el derecho de la ciudadanía árabe de Israel a no ser discriminada con respecto a sus compatriotas judíos israelíes;
- Los derechos ejercidos por individuos árabes en común con los demás miembros de su grupo (Artículo 27 del PIDCP) para proteger y promover su identidad nacional particular, en la que se incluye la lengua, la religión y la cultura, observados en la noción de acciones positivas como la asistencia, la financiación, la autonomía o el estatus de lengua oficial.

A diferencia de otras minorías cuyas reivindicaciones fundamentales están relacionadas con la autodeterminación interna, en Israel el Estado puede ser más proclive a reconocer ciertos derechos colectivos adicionales a sus ciudadanos árabes que a garantizar su igualdad como ciudadanos individuales<sup>14</sup>. Esta particularidad está unida inextricablemente tanto a la definición de Israel como Estado “judío y democrático<sup>15</sup>” como al conflicto palestino-israelí. Las dos premisas (“judío” y “democrático”) sobre las que se basa la definición del Estado de Israel suponen una contradicción fundamental. El elemento “judío” del Estado prioriza la identidad cultural/religiosa de un solo grupo residente en el mismo, circunstancia que implica una escala de discriminación

13 Kymlicka (2006) op. cit.

14 Por ejemplo, a diferencia de otros países que cuentan con minorías nacionales, Israel reconoce el árabe como lengua oficial, permite la gestión de los asuntos personales de la minoría, así como una educación árabe separada y un departamento independiente de educación árabe dentro del Ministerio de Educación. Sin embargo, en la práctica, estos reconocimientos no se traducen en acciones ni se respeta el estatus del colectivo árabe. Como se muestra más adelante en este informe, el ejercicio de estos derechos se enfrenta constantemente a la discriminación y a la imposición de un doble rasero. Esta discriminación tiene su origen en la protección desigual de los derechos individuales.

15 La Declaración del Establecimiento del Estado de Israel, 14 de mayo de 1948, disponible en: [www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm). Leyes Fundamentales disponibles en: [www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_mimshal\\_yesod1.htm](http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod1.htm).

de las mayorías sobre las minorías. En cambio, el carácter “democrático” del Estado pone el énfasis en la igualdad de derechos, trato y representación de toda la ciudadanía israelí. A esto se añade que el conflicto palestino-israelí ha llevado a la vigilancia de la minoría árabe palestina, a la que, cada vez más, la mayoría judía considera como la quinta columna del Estado. Con el deterioro del conflicto, especialmente tras el fracaso del proceso de Oslo, el estallido de la segunda Intifada y los acontecimientos de Israel en 2000, la seguridad se ha convertido en la máxima prioridad y en la característica definitoria del Estado de Israel, al tiempo que la minoría árabe palestina se ha convertido paulatinamente, a ojos de los israelíes, en una amenaza demográfica y para la seguridad. Como se detalla más adelante, las violaciones de derechos humanos y las prácticas discriminatorias se han incrementado a lo largo de la última década<sup>16</sup>.

El problema, por tanto, reside en todas aquellas leyes y prácticas que se dan en Israel que priorizan la naturaleza judía del Estado de Israel sobre su carácter democrático, y/o que consideran a la minoría árabe palestina una amenaza demográfica y para la seguridad, razón por la cual se justifica el uso de acciones legales y políticas de carácter extraordinario. Si bien la Declaración de Independencia de Israel hace referencia a la igualdad de todos los ciudadanos, no puede considerarse un instrumento legal sólido ya que carece del estatus de documento constitucional. Por el contrario, Leyes Fundamentales<sup>17</sup> como la de Dignidad Humana y Libertad o como la de Libertad de Ocupación, mientras que por un lado ponen el énfasis en la naturaleza judía del Estado, por el otro no garantizan el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación alguna debido a su raza, religión, lugar de procedencia o género. La consecuencia de todo esto ha sido la promulgación por parte del Estado de Israel de numerosas leyes, políticas y prácticas discriminatorias que han socavado los derechos civiles, políticos y económicos, así como los sociales y culturales. La siguiente sección resume brevemente las principales esferas en las que los ciudadanos árabes de Israel se han visto discriminados, con el objetivo de establecer si la UE está contribuyendo y de qué manera a reducir la violación de derechos humanos, y la postura que debería adoptar en su relación bilateral con Israel para mejorar dicha situación<sup>18</sup>.

16 Documentación de UK Task Force sobre los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos árabes de Israel (2010), Key Facts, disponible en: <http://www.uktaskforce.org/resources/key-facts.php>; Instituto Israelí para la Democracia (2010), Israeli Democracy Index 2010, disponible en: <http://www.idi.org.il/sites/english/events/ThePresidentsConference/Pages/2010DemocracyIndex.aspx>

17 Las Leyes Fundamentales constituyen, junto con los reglamentos generales, el equivalente a la constitución del Estado de Israel.

18 Para análisis en profundidad sobre la minoría árabe en Israel, véanse, entre otros, los informes de Adalah ([www.adalah.org](http://www.adalah.org)), la Asociación Árabe de Derechos Humanos ([www.arabhr.com](http://www.arabhr.com)), el Centro Mossawa ([www.mossawacenter.org](http://www.mossawacenter.org)), La Asociación por los Derechos Civiles en Israel ([www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)), Sikkuy ([www.sikkuy.co.il](http://www.sikkuy.co.il)) y Mada (<http://www.mada-research.org/?Languageld=1>). Para una perspectiva académica, véase Jamal, A. (2009) ‘The contradictions of state-minority relations in Israel: The search for clarifications’, *Constellations*, Vol. 16, No. 3, págs.493-508, p. 497; y Jabareen, H. (2002) op. cit.

## ➤ 2.2 La situación de la minoría árabe palestina en Israel

En primer lugar, en lo que a derechos civiles se refiere, la discriminación de la minoría árabe palestina tiene su origen en las leyes de nacionalidad de Israel, entre las que se incluyen la Ley de Retorno (1950) y la Ley de Nacionalidad (1952). Dichas leyes ofrecen a cualquier judío de cualquier parte del mundo la posibilidad de trasladarse a Israel a vivir y obtener la nacionalidad, mientras deniegan este derecho a los palestinos que fueron obligados a abandonar sus casas en 1948. La discriminación en el terreno de los derechos de nacionalidad se ha incrementado a raíz de la escalada del conflicto palestino-israelí, desde la segunda Intifada hasta hoy. Así, en 2003, la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel prohibió la concesión del estatus de residente o ciudadano a cualquier palestino procedente del TPO que estuviera casado con ciudadanos israelíes. En 2007 la Knéset introdujo una nueva enmienda a dicha ley en la que impedía a los ciudadanos/residentes de varios países considerados por Israel como “Estados enemigos” (el Líbano, Siria, Irán e Iraq) recurrir a la unificación familiar con ciudadanos israelíes en territorio israelí<sup>19</sup>. Numerosos organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han hecho un llamamiento de forma repetida a Israel para que revoque dicha ley<sup>20</sup>. Finalmente, en 2008 se introdujo de nuevo una enmienda a la Ley de Nacionalidad en la que se restringían aún más los derechos de la ciudadanía, al permitir la revocación de la nacionalidad en caso de “abuso de la confianza” o deslealtad al Estado, aun cuando no existiera condena alguna. Mientras que la Ley de Retorno discrimina directamente a la ciudadanía árabe de Israel, la Ley de Nacionalidad tiene un efecto dispar sobre dicha población ya que, en la práctica, constituye el objetivo principal de discriminación de esta ley.

En segundo lugar, la minoría árabe palestina sufre discriminación en el terreno de los derechos políticos y se encuentra con impedimentos a la hora de participar en política de manera efectiva<sup>21</sup>. Aunque la ciudadanía árabe tiene derecho a votar y a presentarse como candidatos a la Knéset, y aunque su minoría esté representada correctamente en términos numéricos, en la práctica su peso político se ve restringido por su exclusión de los debates nacionales importantes y de las esferas de decisión. Los representantes de la minoría se ven marginados a la hora de formular políticas públicas claves y nunca han formado parte de la coalición de gobierno<sup>22</sup>. La marginación y la infrarrepresentación en la toma de decisiones a nivel nacional y local, así

19 El Tribunal Supremo Israelí respaldó la validez de la prohibición existente sobre la ley de unificación familiar en 2006. Todavía existen demandas pendientes sobre dicha ley. Para más información, véase: <http://www.old-adalah.org/eng/famunif.php>

20 Véanse las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Israel, CCPR/C/ISR/CO/3, 29 de julio de 2010, párrafo. 15; Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) – Israel, CERD/C/ISR/CO/13, 14 de junio de 2007, párrafo. 20; y las decisiones especiales del CERD bajo el procedimiento de acción urgente de 2003 (Decisión 2/63) y 2004 (Decisión 2/65).

21 Kamm, S. (2003) op. cit.; Adalah (2010), Special Report: 10 Discriminatory Laws, disponible en <http://www.old-adalah.org/eng/10.php>

22 Jamal, A. (2009) op. cit., pág. 497.

como en la administración pública, también es particularmente acusada cuando se trata de la ciudadanía árabe de Israel<sup>23</sup>. Además, los miembros árabes de la Knéset (MK) han sido objeto, cada vez más, de investigaciones policiales, acosos y procesos penales por participar en actividades políticas legítimas. Tanto la derecha política como los miembros de la Knéset han intentado en numerosas ocasiones impedir la participación de los partidos políticos árabes y de sus integrantes en las elecciones parlamentarias israelíes<sup>24</sup>. Hasta la fecha, los esfuerzos para inhabilitar a los partidos políticos árabes de acuerdo con la Ley Fundamental: La Knéset, Sección 7A, sobre la base de la “negación de la existencia de Israel como Estado judío y democrático” o el “apoyo a la lucha armada de organizaciones terroristas” han fracasado. Sin embargo, dicha ley, nacionalista e ideológica, pretende restringir la capacidad de los líderes políticos árabes para defender la igualdad de derechos de su electorado en un Estado democrático. La marginación política de la minoría también se ve agravada por otro tipo de medidas. La enmienda introducida en 2009 sobre la Ley de Consejos Regionales, por ejemplo, que permite el aplazamiento indefinido de la primera elección al Consejo Regional, ha sido aplicada en los pueblos árabes de Naqab (Néguev), medida que, en la práctica, garantiza la presencia judía israelí en el gobierno del Consejo Regional de la zona.

El tercer ámbito de discriminación de los ciudadanos árabes en Israel es el económico, social y cultural<sup>25</sup>. La discriminación socioeconómica tiene que ver fundamentalmente con la expropiación de tierras y propiedades<sup>26</sup>. La expropiación de tierras comenzó poco después de la creación del Estado de Israel y alcanzó su pico más alto bajo la administración militar de la minoría árabe palestina entre 1948 y 1966. De acuerdo con la Ley de las Propiedades de los Ausentes (1950) y otras leyes y programas similares como la Ley de Administración de Tierras de Israel (1960), la Ley de Construcción y Edificación (1965) y la Ley de Asentamientos Agrícolas (1967), el gobierno israelí ha expropiado la tierra árabe utilizándola casi exclusivamente para el beneficio de los ciudadanos judíos<sup>27</sup>. Recientemente, la Ley de Administración de Tierras (2009) y la

23 CEDAW (2005) Third Periodic Report. Israel. 33ª Sesión, Julio de 2005, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#i>. Y CERD 2007, op. cit.

24 Véase, por ejemplo, Adalah (2010), Adalah Briefing Paper: Restrictions on Human Rights Organizations and the Legitimate Activities of Arab Political Leaders in Israel, disponible en: <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf> (consultado el 5 de enero de 2011).

25 Véase, por ejemplo, Haider, A. (2006, 2007, 2008) Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel, Haifa, Sikkuy. Para más información, véase también: Adalah (2010), NGO report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights regarding Israel's implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/Adalah\\_Israel45.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/Adalah_Israel45.doc)

26 En relación con la discriminación en el Néguev, véase, por ejemplo, Human Rights Watch (2008), Off the Map. Land and Housing Rights Violations in Israel's Unrecognised Bedouin Villages. vol. 20, No. 5 (E), marzo de 2008.

27 Los ciudadanos palestinos están excluidos de aproximadamente el 13% de las “tierras de Israel”, propiedad del Fondo Nacional Judío (FNJ), lo que incluye una buena parte del territorio expropiado a los refugiados palestinos bajo la Ley de las Propiedades de los Ausentes y las propiedades adquiridas por el FNJ antes de 1948. Véase Adalah (2007), Report to the CERD in Response to the List of Issues Presented by Israel, 1 de febrero, pág. 3.

enmienda introducida en 2010 en la Ordenanza de Adquisición de Tierras para Usos Públicos (1943) han intensificado aún más la discriminación de ciudadanos árabes en lo referente a tierras y viviendas. Dichas medidas permiten la privatización y venta por parte del Estado de las propiedades confiscadas a la población palestina, así como el intercambio de “tierra estatal” con el Fondo Nacional Judío y la asignación de tierras tras la aprobación de las instituciones sionistas. Actualmente, el 93% de todo el territorio de Israel está bajo el control directo del Estado, y el Fondo Nacional Judío, cuyo cometido consiste en arrendar y colonizar tierras exclusivamente para judíos, es el propietario del 13% de dichas tierras<sup>28</sup>.

La discriminación a la hora de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales también se hace evidente en el acceso a los servicios públicos<sup>29</sup>. Habitualmente, la asignación de fondos estatales destinados a la planificación urbanística de las ciudades, infraestructura, empresas públicas, servicios y educación están muy por debajo de la media en las ciudades árabes. Los fondos públicos per cápita asignados a los ciudadanos árabes son muy inferiores a los que reciben sus homólogos judíos. Así, en 2008, los ciudadanos árabes recibieron 944 millones de nuevos shékeles israelíes (ILS) procedentes de fondos para el desarrollo; dicha cantidad supone el 7,6% del presupuesto total aun cuando los árabes constituyen el 20% de la población total<sup>30</sup>. La discriminación en la asignación de recursos públicos se basa en sendas enmiendas introducidas en la Ley de Integración de los Soldados Licenciados y la Ley de Eficiencia Económica. La primera concede a los soldados licenciados subsidios para educación universitaria, lo que supone la discriminación de los ciudadanos árabes ya que, salvo los drusos y algunos beduinos, están exentos del servicio militar. La segunda permite al gobierno clasificar las ciudades y otras zonas en “Áreas Nacionales Prioritarias” (ANP), las cuales se benefician de fondos públicos adicionales. En la práctica, el gobierno israelí excluye a las ciudades y los pueblos árabes de las ANP, de tal manera que la mayor parte de las prestaciones financieras acaban casi exclusivamente en manos de los ciudadanos judíos<sup>31</sup>. Este problema es especialmente acusado en los pueblos “no reconocidos” del Néguev<sup>32</sup>. La categoría de “asentamientos ilegales” de dichos pueblos, adjudicada por el Estado de Israel, les excluye de los servicios pú-

28 Adalah (2010) op. cit.

29 Mossawa Centre (2008a), *The Economic Status of Arab Citizens of Israel: An Overview*, disponible en: <http://www.mossawa.org/files/files/File/Reports/2008/Overview%20economic%20status.pdf>; Mossawa Centre (2008b); Adalah (2010) op. cit.

30 Ibid., Mossawa Centre (2008a).

31 De las áreas clasificadas como ANP, 535 son predominantemente judías y tan solo 4 son árabes. En la demanda interpuesta por Adalah en 2006, el Tribunal Supremo obligó al Estado a cancelar las ANP. Hasta la fecha, el Estado de Israel no ha hecho efectiva la resolución del tribunal. El 20 de junio de 2010, tras años de incumplimiento por parte del Estado y de sucesivos litigios, Adalah presentó al Tribunal Supremo una nueva demanda por desacato al tribunal en contra del Primer Ministro por no haber llevado a cabo la decisión del tribunal, con la consiguiente perpetuación de la discriminación de los ciudadanos árabes de Israel. El 2 de febrero de 2011 se celebrará la vista judicial.

32 En torno a 60.000 beduinos del Néguev viven en 40 pueblos “no reconocidos”. Véase Adalah (2009), ‘Suggested Questions for the UN Human Rights Committee considering Israel’s Compliance with the ICCPR’, 10 de agosto, pág. 11; disponible en: [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/ADALAH\\_Israel99.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/ADALAH_Israel99.doc). Véase también Human Rights Watch (2008) op. cit.

blicos (electricidad, agua potable, alcantarillado, servicios de salud y educativos) y les pone en el punto de mira de la evacuación y la demolición de casas. El colectivo más afectado por la falta de servicios en los pueblos no reconocidos son las mujeres árabes beduinas de Israel<sup>33</sup>, víctimas de una triple discriminación: como miembros de una minoría nacional, como mujeres y como mujeres dentro de la sociedad árabe.

Finalmente, los ciudadanos árabes sufren la discriminación en las áreas de educación y empleo<sup>34</sup>. En lo que se refiere a la educación, el apoyo prestado por el gobierno a la educación pública en los colegios árabes es muy inferior al concedido a los colegios judíos, lo que supone carencias en las clases, instalaciones inadecuadas y escasa formación de los profesores<sup>35</sup>. La falta de fondos ha generado una brecha entre las cualificaciones y capacidades de los estudiantes judíos y los árabes, con repercusiones evidentes en el estatus económico de la minoría árabe palestina. Las consecuencias de dicha discriminación también se hacen evidentes en los centros universitarios, en los que el nivel de los estudiantes árabes es mucho menor que el de sus homólogos judíos<sup>36</sup>. Por otro lado, el sistema de educación estatal prioriza en gran medida la historia, religión, cultura y literatura israelíes en el currículo educativo (de acuerdo con la Ley de Educación Pública de 1953, reformada en 2000), en contraste con la exclusión total de la historia y herencia cultural palestinas. Según Amal Jamal, "la ciudadanía árabe ha sido educada como árabe israelí, cuya historia comienza en 1948 y cuyos derechos proceden de su condición de israelíes"<sup>37</sup>. La brecha existente en la progresión educativa suele incrementarse cuando incluimos a las mujeres árabes beduinas<sup>38</sup>, colectivo especialmente vulnerable y marginado por la desproporcionada tasa de abandono universitario y por la escasa representación con la que cuentan en las instituciones universitarias<sup>39</sup>. Esto se debe en gran medida al fracaso del Estado a la hora cumplir con su obligación de proporcionar instalaciones accesibles para la educación obligatoria.

33 Véase CEDAW (2005), Observaciones Finales: Israel, CEDAW/C/ISR/CO/3, 5-22 de julio 2005, párrafo. 39; y Adalah (2005), UN CEDAW Issues Concluding Observations on Israel, Emphasizing 14 Areas of Concern Regarding Israeli Violations of Rights of Palestinian Women; disponible en [http://www.old-adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=05\\_08\\_08](http://www.old-adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=05_08_08) (consultado el 5 de enero de 2011).

34 Véase Shlomo Swirski Noga Dagan-Buzaglo (2009), Separation, Inequality and Faltering Leadership. Education in Israel. Tel Aviv: Adva Center; Roffe-Ofir S. (2010), Just 6% of public sector employees are Arab, disponible en: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3884796,00.html> (consultado el 26 de octubre de 2010); Lis J. (2010), Knesset panel slams lack of Arabs in government agencies, disponible en:

35 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2010) 'Israel', OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, 25 de mayo.

36 Oficina Central de Estadísticas (2010), Statistical Abstract of Israel 2010, disponible en: [http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton\\_e.html?num\\_tab=st08\\_50&CYear=2010](http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st08_50&CYear=2010) y [http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton\\_e.html?num\\_tab=st08\\_57&CYear=2010](http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st08_57&CYear=2010)

37 Jamal, A. (2009) op. cit. pág. 496.

38 CEDAW (2005) op. cit.

39 CEDAW (2005) op. cit.



En cuanto al empleo, la proporción de empleados públicos árabes en 2009 era del 6,7%, muy por debajo del objetivo del 10% establecido para 2010<sup>40</sup> y del porcentaje de población relativa que constituye dicha minoría. En el mercado de trabajo, los ciudadanos árabes se concentran en los empleos de menor salario, sufren una gran discriminación en los sueldos<sup>41</sup> y cuentan con una tasa de desempleo muy superior a la de la mayoría judía. Los problemas de transporte son una causa importante de desempleo para la ciudadanía árabe (especialmente para los ciudadanos árabes beduinos del sur de Israel). El género también constituye una razón importante para las desigualdades que se dan en las oportunidades de empleo. Otra de las razones de los niveles de desempleo entre la mano de obra árabe es la escasa integración de las mujeres árabes en el mercado de trabajo<sup>42</sup> (las mujeres árabes tan solo ocupan el 2% de los puestos de trabajo de la administración pública)<sup>43</sup>. Entre los obstáculos para conseguir un empleo están el requisito de haber cumplido el servicio militar; la limitada oferta de empleo en las ciudades y pueblos árabes; la escasez de centros de día estatales para niños y niñas (tan sólo el 10% de los niños árabes reciben atención infantil formal, en contraste con la media del 45% del resto de la población)<sup>44</sup>; la casi total ausencia de transporte público para trasladarse de las ciudades y pueblos árabes a las ciudades del centro. El bajo nivel de empleo de las mujeres árabes tiene graves consecuencias económicas. En resumen, la pobreza en Israel está concentrada de manera desproporcionada en la minoría árabe palestina: si bien el porcentaje de hogares que viven bajo el umbral de la pobreza en Israel se sitúa en el 20%, esta cifra se eleva hasta el 50% y el 80% en las familias árabes y beduinas respectivamente<sup>45</sup>.

40 Según lo establecido en la Ley para la Representación Justa de Árabes y Mujeres en los Cargos Gubernamentales.

41 Como apunta Jabareen, en 2007, el salario por hora de los trabajadores árabes era una 30% inferior que el de sus homólogos judíos con el mismo nivel de estudios. En cuanto a las mujeres la diferencia de salarios entre las trabajadoras árabes y las judías se situaba en el 23%. Véase Jabareen, Y. (2010) *The Employment of Arabs in Israel*, El 18º Forum Caesarea, junio de 2010, disponible en: <http://www.idi.org.il/sites/english/events/TheAnnualEconomicForum/Pages/EconomicConference2010.aspx>. Asimismo, Adva apunta que el sueldo medio mensual de los trabajadores árabes urbanos asalariados constituía el 67% del salario medio. Véase Adva Center (2008) op.cit.

42 De acuerdo con los datos publicados en enero de 2008 por el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo israelí, en 2006 el índice de participación de las mujeres judías en el mercado de trabajo se situaba en un 70,6%, lo que contrasta de manera aguda con el exiguo 22,4% entre las mujeres árabes. Véase Adalah (2009) op. cit, pág. 5.

43 Véase Adalah (2009) op. cit, pág. 3.

44 OECD (2010) op. cit.

45 Ibid.



### 3. La política de la UE respecto a la minoría árabe palestina en Israel

El origen de la postura que la UE mantiene en relación con la minoría árabe en Israel se encuentra en su objetivo declarado de promover la democracia y los derechos humanos a través de su política exterior. De esta manera, la UE considera a la minoría árabe palestina como un elemento más de su preocupación por la democracia y los derechos humanos en el territorio de uno de sus socios más importantes. A este respecto, la política de la UE respecto a la minoría árabe palestina no es muy distinta en esencia a las políticas hacia las minorías de otros Estados con los que la UE mantiene relaciones contractuales comparables. En algunos casos, como los de la minoría armenia en Georgia o la rusa y los gagaúzos en Moldavia, la UE muestra una mayor implicación. En otros, como los de la minoría berebere en Marruecos o la copta en Egipto, los esfuerzos de la UE son menos enérgicos. En todos los casos, sin embargo, la política de la UE respecto a las minorías y los derechos de las minorías es bastante débil. A continuación explicaremos la postura de la UE en lo concerniente a la minoría árabe palestina en Israel para luego examinar el uso que dicho organismo ha hecho de los instrumentos políticos para promover sus objetivos y defender su postura hacia la dicha minoría.

#### ➤ 3.1 La postura de la UE con respecto a la minoría árabe palestina en Israel.

Aun cuando la UE no haya adoptado una política concreta con respecto a la minoría árabe palestina, desde finales de la década de los noventa dicho organismo ha mostrado interés por los problemas a los que ésta se enfrenta. Tanto en el ámbito de la UE como en el de los Estados Miembros, las diplomacias europeas establecidas en Israel y Bruselas han hecho un seguimiento de la situación de la minoría<sup>46</sup>. Esta preocupación se ha hecho patente en el Plan de Acción UE-Israel y en los documentos de la UE, en el marco de la Política Europea de Vecindad.

En su primer "informe país" sobre Israel, publicado en 2004<sup>47</sup>, la Comisión Europea afirmaba que "la ciudadanía árabe de Israel" eran víctimas de la discriminación en diversas áreas de la ley y en la práctica. El informe no se refiere a los ciudadanos árabes de Israel como minoría nacional y no presta atención a los derechos colectivos

46 Entre los organismos que siguen de cerca los problemas de la minoría, aparte de la delegación de la UE en Israel, se encuentran las embajadas de Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Holanda, Polonia, Suecia y el Reino Unido. El resto de los Países Miembros, aunque se mantienen al tanto de la situación de la minoría, están menos implicados con la misma y dedican casi toda su atención a asuntos que consideran directamente vinculados al conflicto palestino-israelí. Entrevistas con funcionarios europeos, octubre de 2010.

47 Comisión Europea (2004) European Neighbourhood Policy. Country Report Israel, Documento de trabajo para el personal, SEC (2004) 568, Bruselas. Disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/israel\\_enp\\_country\\_report\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/israel_enp_country_report_2004_en.pdf)

de dicho grupo. Sin embargo, sí reconoce y proporciona pruebas de las violaciones de derechos humanos y de la discriminación de los ciudadanos árabes de Israel. A raíz de este informe, en el Plan de Acción UE-Israel se incluyeron los derechos de las minorías, constituyendo una de las escasas referencias a los derechos humanos que figuran en dicho documento (junto con los de los minusválidos y la igualdad de género). Las partes firmantes se comprometieron a mantener un diálogo político para “promover y proteger los derechos de las minorías, incluida la mejora de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales de todos la ciudadanía y residentes legales”<sup>48</sup>.

Desde la publicación del Plan de Acción, la Comisión Europea ha mostrado en repetidas ocasiones su preocupación acerca de la situación de la minoría árabe palestina en los sucesivos informes de progreso sobre la implementación del Plan de Acción por parte de Israel<sup>49</sup>. El discurso de la Comisión Europea se ha mantenido invariable a lo largo de los años. La situación de la ciudadanía árabe en Israel, a juicio de dicho organismo, es insatisfactoria en lo que se refiere a los diferentes aspectos de la discriminación que se da en los ámbitos de la asignación de tierras, vivienda, planificación, desarrollo económico, inversión en infraestructura social, y ha exigido a Israel que corrija sus efectos en lo referente a los niveles de pobreza relativa, las desigualdades de género y los niveles educativos.

Si analizamos todo lo anterior en el contexto del enfoque general de la UE respecto a Israel, nos encontramos con tres características fundamentales. La primera es que la minoría árabe palestina sólo aparece en el discurso oficial de la UE en el marco de la PEV y en la política bilateral que mantiene con Israel a ese respecto. El asunto de la minoría no se trata en ningún otro ámbito de la política de la UE (ni siquiera en la política de la UE respecto al conflicto palestino-israelí)<sup>50</sup>. Las instituciones europeas no establecen ningún vínculo, ya sea en la teoría o en la práctica, entre el conflicto palestino-israelí y la minoría árabe palestina en Israel. La segunda característica, relacionada con la primera, es que la Comisión Europea es el único actor de la UE que ha prestado atención de manera regular a la minoría (véase la sección “Un silen-

48 Plan de Acción UR-Israel, pág. 4. Disponible en: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/israel\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf)

49 Véase Comisión Europea (2006), Progress Reports on implementation of the European Neighbourhood Policy. Israel; Comisión Europea (2008), Progress Reports on implementation of the European Neighbourhood Policy. Israel, Comisión Europea (2009), Progress Reports on implementation of the European Neighbourhood Policy. Israel, Comisión Europea (2010), Progress Reports on implementation of the European Neighbourhood Policy. Israel. Estos documentos están disponibles en: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm)

50 Las políticas de la UE hacia el conflicto incluyen acciones dirigidas a los TPO (asistencia financiera y dos misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): EUPOL-COPPS y EUBAM-Rafah) y acciones adaptadas al PPOM (declaraciones de la UE, el papel del representante Especial de la UE para el PPOM y el papel de la UE en el Cuarteto). Véase Red Euromediterránea de Derechos Humanos (2009), Active but Acquiescent: The EU's Response to the Israeli Military Offensive in the Gaza Strip, May 2009, disponible en: [http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn\\_publications/emhrn\\_publications\\_2009/3812.html](http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3812.html)

cio ensordecedor: la diplomacia declarativa” para más información). En tercer lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, aun cuando la UE reconozca a la minoría y los problemas a los que se enfrenta, la minoría árabe palestina no se considera una prioridad. La falta de tiempo, de recursos y de capital político hace que otros asuntos del conflicto palestino-israelí y de la relación entre la UE e Israel tengan preferencia sobre el problema de la minoría. Además, aunque la Comisión Europea ha admitido los problemas que sufre la minoría, este reconocimiento ha pasado a ser un asunto secundario al lado de la prioridad establecida por la UE de profundizar su cooperación bilateral con Israel. Como veremos más adelante, dichas características determinan la infrutilización que la UE hace de los diversos instrumentos políticos en el caso de la minoría árabe palestina en Israel.

## ➤ 3.2 Los instrumentos de la política de la UE y la minoría árabe palestina

La UE cuenta con cuatro instrumentos a su disposición con los que ejercer influencia en el estatus y la situación de la minoría árabe palestina: condicionalidad, diplomacia declarativa, diálogo político y asistencia financiera y técnica. En los cuatro casos, la UE ha restringido tanto su papel como su impacto. La UE, por sí misma, no tiene la capacidad suficiente como para reconducir la situación global de la minoría. Sin embargo, las limitaciones en el efecto de la acción de la UE pueden atribuirse a su elección política de infrutilizar los instrumentos que tiene a su disposición. Por un lado, la UE argumenta que “reserva” dichos instrumentos para conflictos supuestamente más graves, aunque, en la práctica, en estos casos, las palabras de la UE tampoco suelen ir acompañadas de actos concretos. Por el otro, como veremos en la sección 4, una mayor implicación con la situación de la minoría implicaría abordar asuntos políticos delicados como la naturaleza judía del Estado de Israel, en un contexto en el que la UE carece de legitimidad legal y política. En otras palabras, las instituciones de la UE prefieren utilizar su “capital político” con Israel para denunciar la violación de derechos en el TPO<sup>51</sup>.

### ➤ 3.2.1 Una historia conocida: la ausencia de la condicionalidad

En principio la UE podría utilizar el instrumento de la condicionalidad para ejercer influencia sobre Israel en la mejora de la situación de la minoría árabe palestina. De sobra conocidas son las cláusulas incluidas en el Acuerdo de Asociación UE-Israel de “elemento esencial” (Artículo 2) y de “no ejecución” (Artículo 79), que permiten a la UE exigir requisitos más estrictos, un seguimiento llevado a cabo por dicho

51 Esto es cierto no solo en el Consejo y en la Comisión, sino también en el Parlamento Europeo, en el que la complejidad institucional, las divisiones políticas y el miedo a ser acusado de antisemitismo han provocado la marginación de la minoría. Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

organismo y el establecimiento de parámetros, sobre la base de las violaciones de derechos humanos y democráticos cometidas por Israel sobre la ciudadanía árabe del Estado. Sin embargo, la cláusula de elemento esencial se encuentra paralizada como instrumento de condicionalidad. La UE nunca se ha planteado la posibilidad de activar el Artículo 2 como instrumento de condicionalidad sobre Israel, incluso en los momentos en que se han producido las violaciones más graves del derecho internacional humanitario<sup>52</sup>, al considerar que el diálogo es preferible (cuando se trata de socios estratégicos y económicos) a la presión directa<sup>53</sup>. El artículo 2 del acuerdo entre La UE e Israel se refiere a los principios generales de democracia y derechos humanos: “Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, los cuales inspiran sus políticas interiores y exteriores y constituyen un elemento esencial del presente Acuerdo”. El artículo, por lo tanto, garantiza los derechos de la ciudadanía árabe de Israel en la medida en que afirma que la democracia y los derechos humanos deberían ser la guía de la política interior de Israel. Sin embargo, de acuerdo con la línea que viene siguiendo la UE en sus acuerdos exteriores, el Acuerdo de Asociación UE-Israel no menciona ni a los ciudadanos árabes en particular ni los derechos de las minorías en general (ni ningún otro derecho humanos específico). Tanto el derecho de la UE como su práctica habitual sugieren su escasa predisposición a activar el Artículo 2 como instrumento de condicionalidad para presionar sobre las políticas de Israel hacia los ciudadanos árabes.

Desde algunos sectores se ve la suspensión del marco de mejora como una forma de condicionalidad hacia el Estado de Israel<sup>54</sup>. Sin embargo, aunque la razón de la congelación del proceso de mejora sea el estancamiento del PPOM (y no precisamente los desacuerdos relacionados con los derechos humanos o los derechos de las minorías), desde 2009, la UE e Israel han seguido firmando acuerdos o llevando a cabo negociaciones en materia de agricultura, aviación y cooperación policial. Esto sugiere que la mejora está suspendida más en la teoría que en la práctica.

52 Véase Red Euromediterránea de Derechos Humanos (2006), *A Human Rights Review of the EU and Israel 2004-2005*, Bruselas; Red Euromediterránea de Derechos Humanos (2007), *Third Annual Review on Human Rights in EU-Israel Relations*, Bruselas, disponible en: [http://en.euomedrights.org/index.php/publications/emhrn\\_publications/emhrn\\_publications\\_2007/3619.html](http://en.euomedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3619.html)); Euro-Red Euromediterránea de Derechos Humanos (2009), *Active but Acquiescent: EU's Response to the Israeli Military Offensive in the Gaza Strip*, op.cit.

53 Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

54 La Comisión de Comercio Internacional (INTA) del Parlamento Europeo también está retrasando la ratificación de un acuerdo sobre productos farmacéuticos (Acuerdo sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación – AECA). Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

## ➤ 3.2.2 Una historia conocida: la ausencia de la condicionalidad

A diferencia de la condicionalidad, la diplomacia declarativa es un instrumento utilizado habitualmente por la UE en respuesta a los problemas relacionados con los derechos humanos y la democracia en terceros países. De hecho, existe una plétora de declaraciones de la Presidencia de la UE, los Altos Representantes, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, así como resoluciones del Parlamento Europeo (PE) sobre los múltiples acontecimientos y aspectos del conflicto palestino-israelí<sup>55</sup>. Sin embargo, la diplomacia declarativa de la UE no ha sido utilizada para tratar la situación general de la minoría árabe palestina en Israel, o para responder a legislaciones propuestas o aprobadas que discriminan a la minoría, especialmente desde 2008, ni para condenar actitudes racistas de los dirigentes israelíes hacia la ciudadanía árabe del Estado. Mientras la minoría se siga considerando como un asunto interno israelí sobre el que poco puede influir la UE, la minoría seguirá cayendo en el olvido de la diplomacia declarativa<sup>56</sup>.

El Consejo Europeo ha mencionado repetidamente en sus conclusiones el PPOM, pero nunca se ha referido a la minoría ni a su discriminación por parte del Estado. Ninguna de sus múltiples referencias a Israel y al conflicto palestino-israelí ha mencionado nunca ni establecido vínculo alguno con los asuntos internos de Israel. De igual modo, el Consejo de la Unión Europea se ha mostrado evasivo en este tema, evitando expresar su opinión sobre los asuntos domésticos de un país socio<sup>57</sup>. El Consejo se ha limitado a refrendar la postura de la Comisión en lo que se refiere a los derechos de las minorías no judías de Israel<sup>58</sup>. La única observación que ha hecho en relación con la minoría árabe palestina data de diciembre de 2008, cuando declaró en el contexto de mejora de las relaciones entre la UE e Israel que el subcomité propuesto sobre derechos humanos (ver más abajo) examinaría “asuntos de interés común relacionados con [...] los derechos y la protección de las minorías”<sup>59</sup>.

55 Un análisis de las bases de datos del Consejo entre 2000 y agosto de 2010 revela que el Proceso de Paz de Oriente Medio es un tema que se tiene en cuenta en casi todas las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores. El resultado ha sido alrededor de 53 propuestas de resolución del PE relacionadas con el conflicto y con las relaciones entre la UE e Israel, cinco de las cuales conciernen específicamente a Israel. (Véase <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/searchResult.faces>).

56 Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

57 Entrevista con un funcionario europeo, 2010. Cabe apuntar, sin embargo, que en asuntos específicos internos de Israel como la Propuesta de Ley de Financiación de las ONG (que establecería restricciones a las ONG asentadas en Israel que reciben financiación de la UE), la intervención de la Comisión y el Parlamento no se han hecho esperar. Esto sugiere que más que existir una norma que impide denunciar la legislación interna de países socios, son los intereses en juego lo que mueven a la UE.

58 Comisión Europea (2003), *Communication on Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners*, Líneas Estratégicas, COM/2003/0294final.

59 Consejo de la Unión Europea, *Council Conclusions -Strengthening of the European Union's bilateral relations with its Mediterranean partners*, reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, Bruselas, 8-9 de diciembre de 2008.



Aún más sorprendente es el hecho de que el Parlamento Europeo, conocido por su postura firme en los asuntos de derechos humanos, no se haya posicionado de manera significativa sobre la situación de la minoría árabe palestina. El registro público del PE sólo cuenta con dos propuestas de resolución y unas pocas preguntas escritas en relación con la ciudadanía palestina de Israel<sup>60</sup>. La propuesta más reciente se refería al incidente de la “Flotilla de la Libertad hacia Gaza”, del 31 de mayo de 2010, y a las amenazas vertidas contra un miembro de la Knéset, Hannen Zoabi, en la que el PE reclamó a Israel que “abandonara la persecución política de los miembros árabes israelíes de la Knéset y protegiera sus derechos como representantes electos”.<sup>61</sup> El incidente de la flotilla fue la chispa que hizo que algunos miembros del PE reivindicaran, si bien tímidamente, los derechos políticos de los miembros árabes de la Knéset<sup>62</sup>. La segunda propuesta, de 2008, sobre la participación de Israel en los Programas Comunitarios (que se encontraba suspendida en respuesta al deterioro de la situación en el TPO), ponía el acento sobre el imperativo de participación efectiva de la minoría árabe palestina en los diferentes ámbitos de la cooperación entre la UE e Israel. Esta moción es especialmente interesante en tanto en cuanto defiende el derecho a no ser discriminado y la necesidad de poner en práctica la discriminación positiva para combatir dichas prácticas. El PE “destaca la importancia del acceso pleno y en igualdad de condiciones de todos los estudiantes, investigadores y particulares, empresas y organizaciones establecidas en Israel a los proyectos incluidos en los Programas Comunitarios”. También “exige, sin embargo, un criterio para los proyectos que otorgue preferencia a las regiones menos avanzadas y desarrolladas como las zonas de Galilea y Néguev, así como garantizar el fin de la discriminación de la ciudadanía árabe de Israel”<sup>63</sup>. No se aportaron, no obstante, recomendaciones específicas sobre cuáles deberían ser los criterios o cómo deberían actuar las instituciones de la UE para garantizar la debida representación de la minoría árabe palestina en el terreno de la cooperación entre la UE e Israel. El perfil bajo que se le adjudica a la minoría en el PE se debe a diversas razones que van desde la generalizada falta de conocimiento que se tiene de la minoría a lo que el PE considera que es el conflicto palestino-israelí stricto sensu, pasando por la concentración de tiempo y recursos<sup>64</sup>.

60 Véase el registro public del PE, disponible en:  
<http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/advancedSearch.faces>.

61 Parlamento Europeo (2010) ‘Motion for a Resolution to wind up the debate on the statement by the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy pursuant to Rule 110(2) of the Rules of Procedure on Israeli military operation against the humanitarian flotilla and the Gaza blockade’, Bruselas, 14 June 2010.

62 Véase, por ejemplo: <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf>

63 Parlamento Europeo (2008), Motion for a Resolution to wind up the debate on statements by the Council and the Commission pursuant to Rule 103(2) of the Rules of Procedure by Véronique De Keyser on behalf of the Committee on Foreign Affairs on the conclusion of a protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, on a framework Agreement between the European Community and the State of Israel on the general principles governing the State’s of Israel’s participation in Community programmes, Bruselas, 3 de diciembre de 2008. Aun cuando no se haya aceptado, la propuesta pone de manifiesto la preocupación de varios Miembros del PE sobre la situación en concreto.

64 Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

### ➤ 3.2.3 Un instrumento esporádico: el diálogo político

Otro instrumento utilizado habitualmente por la UE para presionar sobre la legislación y prácticas relacionadas con los derechos humanos de terceros Estados es el diálogo político. Los problemas concernientes a la minoría árabe palestina se han señalado como objeto de discusión entre la UE e Israel. La UE ha afirmado que los foros institucionalizados para el diálogo político entre ambos en el marco del Acuerdo de Asociación (el Consejo de Asociación, el Comité de Asociación, el Subcomité para el Diálogo Político y el grupo informal de trabajo sobre derechos humanos) constituyen espacios para “el diálogo permanente con la parte israelí sobre intereses comunes acerca de la situación de los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a la población palestina y a la minoría árabe israelí”<sup>65</sup>. Así, en respuesta a una pregunta escrita que se hizo en el PE, el Consejo respondió que el diálogo político podría encargarse de los avances específicos y relevantes para la ciudadanía árabe, como podría ser la Ley de Nacionalidad y Entrada en Israel (Orden Temporal)<sup>66</sup>.

Estos mecanismos de diálogo político entre la UE e Israel consiguen incrementar la capacidad de la primera para implicar a la segunda en los debates sobre la situación de la ciudadanía árabe. Sin embargo, los posibles avances se ven frenados por cuatro obstáculos.

El primero, ya mencionado anteriormente, está relacionado con el hecho de que, aunque los derechos de las minorías constituyan un asunto de debate político, el lenguaje de derechos humanos utilizado en el Plan de Acción es excesivamente vago y amplio. En dicho documento no se especifican las acciones que se esperan de Israel ni se establecen los parámetros de comparación para evaluar los avances logrados a este respecto<sup>67</sup>. El resto de referencias del Plan de Acción indirectamente relacionadas con la minoría árabe palestina son escasas y no contextualizadas, y, como tal, ine-

65 Consejo de la Unión Europea (2009), Relations with Israel - Adoption of the European Union's position for the Association Council's Ninth meeting, Luxemburgo, 15 de junio de 2009, Bruselas, 12 de junio de 2009, disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10709-re03.en09.pdf>

66 Pregunta escrita E-3942/03 por Daniel Cohn-Bendit al Consejo sobre la Ley Temporal de Nacionalidad y Entrada en Israel, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2003-3942+0+DOC+XML+V0//EN>

67 Para más información, véase EMHRN-FIDH Note in view of the EU-Israel Political Subcommittee Meeting – 28 October 2008, disponible en: [http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palestine-Israel-wg/2008\\_10\\_\\_EMHRN\\_\\_FIDH\\_note\\_for\\_EU\\_IL\\_pol\\_subcommittee\\_494115228.pdf](http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palestine-Israel-wg/2008_10__EMHRN__FIDH_note_for_EU_IL_pol_subcommittee_494115228.pdf).

vitiblemente vagas e indefinidas<sup>68</sup>. La debilidad y el carácter difuso de las referencias directas e indirectas a la minoría árabe palestina en el Plan de Acción dificultan enormemente el seguimiento por parte de la UE de las violaciones y los logros relativos a los derechos humanos llevados a cabo por Israel.

En segundo lugar, aunque los países vecinos hayan acordado el establecimiento de un subcomité de derechos humanos para institucionalizar un diálogo periódico sobre derechos humanos, incluidos, en algunos casos, los derechos de las minorías, Israel ha puesto objeciones y ha rechazado la creación del subcomité. La propuesta de creación del subcomité de derechos humanos surgió en 2008, en el marco de la mejora de relaciones entre la UE e Israel<sup>69</sup>. La Comisión propuso que dicho mecanismo, que se reuniría una vez al año durante un día, trataría asuntos como la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales, la lucha contra el antisemitismo, el racismo, la xenofobia y la discriminación y otros temas acordados por las partes. Sin embargo, desde la suspensión del proceso de mejora tras la ofensiva militar israelí en la Franja de Gaza (entre el 27 de diciembre de 2008 y el 18 de enero de 2009), la puesta en marcha del subcomité sigue pendiente. En vista de la oposición de Israel, la UE no ha sido capaz de desvincular el establecimiento del subcomité de derechos humanos de la mejora de relaciones con Israel, en un ámbito más general<sup>70</sup>. En las últimas reuniones del grupo informal de trabajo sobre los derechos humanos, la UE ha manifestado enérgicamente su preocupación en relación con la minoría árabe palestina, y las partes han discutido asuntos como los programas de discriminación positiva en las áreas de educación y empleo público, la asignación de tierras y el estatus de los pueblos árabes beduinos no reconocidos. Sin embargo, hechos como que el grupo de trabajo sólo se reúna puntualmente para hacer frente a situaciones espe-

68 Entre las áreas concernientes a la minoría árabe palestina que se consideran susceptibles de diálogo político se incluyen: la "evaluación y seguimiento de políticas desde la perspectiva de la igualdad de género", la necesidad de promover los valores de "democracia, estado de derecho y respeto por los derechos humanos", la posibilidad de Israel de sumarse a los protocolos opcionales relacionados con las convenciones internacionales de derechos humanos, "la educación relativa a la importancia de la tolerancia y el respeto de todos los grupos étnicos y religiosos", el imperativo de "combatir los crímenes de odio, cuyo origen puede encontrarse en la propaganda racista y xenófoba emitida en los medios y en internet" y, en términos más generales, la necesidad de "fortalecer a todos los niveles el marco legal para luchar contra el racismo y la xenofobia, incluida la islamofobia" (Plan de Acción UE-Israel, op.cit., pág. 5).

69 Comisión de la CE (2008), 'Proposal for a Council Decision on a Community Position in the Association Council on the implementation of Article 73 of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and the Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part', Bruselas, 15 de octubre, COM(2008) 646 final.

70 Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

cíficas<sup>71</sup>, que su naturaleza no sea política ni diplomática<sup>72</sup>, que no acepte ni tenga en cuenta las aportaciones de los Estados Miembros<sup>73</sup> y que se reúna junto con el grupo de trabajo sobre organizaciones internacionales, todo ello unido, contribuye a reducir la importancia global de los asuntos relacionados con los derechos humanos<sup>74</sup>. Los directores del grupo de trabajo tan solo se reúnen una vez al año durante cuatro horas, lo que impide un debate integral, profundo y de alto nivel sobre los problemas a los que se enfrenta la minoría árabe palestina. A esto se une la falta de seguimiento de las cuestiones lanzadas por el grupo de trabajo (a pesar de la implicación proactiva de la sociedad civil<sup>75</sup>). Aunque la delegación de la UE en Tel Aviv mantiene contactos periódicos con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) sobre el terreno, incluidas las organizaciones árabes, no se les invita de manera sistemática a las sesiones informativas específicas previas o posteriores a dichas reuniones<sup>76</sup>.

En tercer lugar, desde 2009, a raíz de un acuerdo de caballeros entre la UE e Israel, las violaciones de derechos humanos en este país, incluidos los derechos de la minoría árabe palestina, sólo se tratan en el grupo informal de trabajo sobre derechos humanos, y no en el ámbito político del subcomité, que ahora se centra en el conflicto y en los asuntos relacionados con el TPO. Esta separación (derechos en Israel y política en el TPO; ciudadanía palestina de Israel y población palestina en el TPO) consolida la barrera artificial establecida entre ambos ámbitos por la UE.

En cuarto lugar, aunque los derechos de las minorías se hayan designado como materia de diálogo, la delegación israelí que participa en el grupo informal de trabajo sobre derechos humanos no incluye a la ciudadanía árabe ni realiza consultas formales con los líderes políticos árabes ni con las organizaciones de la sociedad civil antes o después de las reuniones. En otras palabras, la ciudadanía árabe del Estado representa más el objeto de este diálogo que un sujeto participante. La delegación de la UE y las embajadas de los Países Miembros en Israel han intentado solucionar este problema mediante reuniones informales con los actores de la sociedad civil

71 Sin embargo, es importante señalar que el grupo de trabajo se ha reunido todos los años desde 2006, mientras que el subcomité político no se reunió ni en 2006 ni en 2009.

72 Se podría argumentar que la diferencia entre el grupo de trabajo y el subcomité es más semántica que sustantiva, dado que esta última no aumentaría la frecuencia ni el nivel de participación de las reuniones ni alteraría la agenda del debate. Sin embargo, la diferencia entre el subcomité y el grupo de trabajo reside en la naturaleza más política del primero. Mientras que en el grupo de trabajo la UE plantea problemas a los que Israel responde desde el ámbito administrativo, en el caso del subcomité, el debate adquiere un carácter más político y la UE traslada la situación de la minoría al ámbito político-diplomático. Entrevista con un funcionario europeo, octubre de 2010.

73 Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

74 Ibid.

75 Véase, por ejemplo, la Red Euromediterránea de Derechos Humanos, Note in view of the Fifth Meeting of the EU-Israel Working Group on Human Rights, 18 de agosto de 2010, disponible en: [http://en.euomedrights.org/index.php/news/emhrn\\_releases/67/4672.html](http://en.euomedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4672.html)

76 A diferencia de las buenas prácticas seguidas por la Comisión Europea en Bruselas de consulta e información sistemática a las organizaciones de la sociedad civil europeas e internacionales antes y después de las reuniones del grupo de trabajo.

de la comunidad árabe<sup>77</sup>. Dichos diálogos han permitido a las diplomacias europeas llevar a cabo un valioso ejercicio de seguimiento de la situación de la minoría<sup>78</sup>. Sin embargo, este ejercicio a menudo se limita a las organizaciones árabes más importantes y conocidas, beneficiarias de la financiación procedente de la UE, y suele darse de manera puntual, con un objetivo específico<sup>79</sup>, y casi exclusivamente en Tel Aviv. Las excepciones a dicha norma son escasas<sup>80</sup>.

### ➤ 3.2.4 Asistencia y cooperación: las paradojas de una economía desarrollada con un problema de desarrollo

El último mecanismo mediante el cual la UE puede ejercer influencia sobre la situación de la ciudadanía árabe de Israel está relacionado con la inclusión de la minoría en los diversos aspectos de la asistencia y cooperación de la UE con Israel. En lo que se refiere a este mecanismo, el Estado de Israel es diferente de todos los países vecinos de la UE, tanto al este como al sur. De hecho, en tanto economía desarrollada, Israel no recibe, y nunca ha recibido, ayuda al desarrollo de la UE. En cambio, precisamente debido a su estatus de país desarrollado, Israel, a diferencia de la mayoría de sus vecinos, participa en un gran número de programas de la UE. Así, Israel ha estado asociado desde 1996 al Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (PM). Esta doble cara particular de Israel ha tenido diversas repercusiones en el enfoque de la UE respecto a la minoría árabe palestina.

#### La asistencia de la UE: una gran porción de una tarta pequeña

La ausencia de ayuda al desarrollo procedente de la UE hacia Israel significa que la cantidad global de fondos de la UE transferidos a Israel es pequeña. Las embajadas de los Estados Miembros transfieren muy pocos fondos (o ninguno) a Israel ya que se encuentra fuera de la competencia de las agencias de desarrollo<sup>81</sup>. En el ámbito europeo, el instrumento financiero principal a disposición de la UE en Israel es el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que entre 2007 y

77 Especialmente las embajadas británica, francesa, alemana, belga y sueca. Entrevista con Mohammed Darawashe, Abraham Fund, Tel Aviv, octubre de 2010.

78 Entrevista con un funcionario europeo, 2010. El seguimiento también ha incluido la asistencia de diplomáticos europeos a juicios, especialmente al de Ameer Makhoul en 2010. La embajada holandesa ha estado especialmente implicada al respecto.

79 Entrevista con un funcionario europeo, 2010.

80 Ibid.

81 Entrevistas con funcionarios europeos, 2010. Varias embajadas europeas financian pequeños proyectos a través de sus propios presupuestos. El tamaño medio de estos proyectos oscila entre los 20.000 y los 100.000 euros para una duración de entre uno y dos años. En el caso de España, los pocos fondos transferidos a Israel (y a la minoría árabe palestina) se canalizan a través de la ONG española ACSUR. En el caso de Suecia, la agencia de desarrollo SIDA financia sólo los proyectos en/sobre los territorios ocupados que incluyen la participación de los ciudadanos árabes, aunque algunos de ellos prevean la participación israelí.

2013 tan solo asignó 14 millones de euros a Israel (aproximadamente dos millones cada año). Estas cifras contrastan de manera acusada con la ayuda recibida por Georgia y Moldavia (301,9 millones de euros y 482,8 millones de euros, respectivamente). Dentro del IEVA existen diversos programas de financiación entre los que se incluyen la Asociación para la Paz, Actividades Culturales Locales y Regionales, Cooperación Transfronteriza, Euromed, Cooperación en Desarrollo Urbano y Diálogo y programas de asistencia técnica (Taix y Twinning), dirigidos a proporcionar apoyo a la administración pública y a aproximar las leyes y procedimientos israelíes a las normas de la UE. Bajo una línea presupuestaria diferente, Israel está incluido en el Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos (IEDDH), que, a diferencia de IEVA, proporciona asistencia directamente a la sociedad civil (y no a las autoridades o a través de ellas). El presupuesto global del IEDDH es considerable: aproximadamente entre 100 y 140 millones de euros anuales. Sin embargo, teniendo en cuenta que el alcance de este instrumento tiene un carácter más global que regional o nacional, su aplicabilidad en Israel es, de nuevo, muy pequeña, con alrededor de 1,2 millones de euros anuales<sup>82</sup>. Finalmente, Israel reúne los requisitos para recibir fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a través del Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación (FEMIP). Sin embargo, el estatus de economía desarrollada de Israel y la priorización del Mecanismo de los proyectos interestatales sobre los intraestatales significan que el FEMIP tiene una relevancia limitada sobre los problemas de la minoría árabe palestina. El último instrumento financiero disponible para la UE en situaciones de conflicto es el Instrumento de Estabilidad (IFS). Hasta la fecha, no se ha financiado ningún proyecto bajo el IFS en Israel.

La cantidad limitada de la ayuda de la UE hacia Israel tiene como resultado la escasez de fondos transferidos a la minoría árabe palestina, lo que reduce la influencia de la UE. Como consecuencia, en la medida en que la UE no tiene capacidad para mejorar la situación general de la minoría a través del apoyo financiero, puede recurrir al lanzamiento de iniciativas específicas y a la coordinación de proyectos piloto. La UE ya ha financiado diversos programas de este tipo bajo el paraguas del IEVA y el IEDDH. Cuando el objetivo de dichos proyectos se centra en la democracia y los derechos humanos, la minoría árabe palestina se ve relativamente favorecida<sup>83</sup>. Sin embargo, programas como los proyectos de hermanamiento se encuentran con la dificultad inherente de incluir a la minoría cuando el beneficiario y actor principal de dichos proyectos es el Estado de Israel.

82 Entrevistas con funcionarios europeos, 2010.

83 Véase el Anexo I. Como se observa en los proyectos marcados por \* y \*\* en el Anexo I, el número de proyectos relacionados directa o indirectamente con los problemas de las minorías, incluidos los concernientes al género, es significativo. Naturalmente, la lista cambia constantemente a medida que finalizan los proyectos y se aprueban otros nuevos, pero sirve como indicador aproximado del nivel de atención prestado y los fondos transferidos por la UE hacia la minoría.

## Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

En el contexto del IEVA, hasta la fecha, Israel ha participado en cuatro proyectos de hermanamiento. Dos de ellos tienen que ver con la protección de datos<sup>84</sup> y los estándares de veterinaria y, por tanto, no tienen relación alguna (o ésta es marginal) con la minoría árabe palestina como tal. Los otros dos proyectos están centrados en el transporte y la igualdad de oportunidades de empleo, lo cual podría suponer una mejora en la situación de la minoría. Estos dos programas ponen de manifiesto tanto el potencial como las limitaciones del compromiso adquirido por la UE con los problemas de la minoría árabe palestina<sup>85</sup>.

En el caso del proyecto de hermanamiento sobre transporte, concluido a finales de 2010, el socio israelí era el Ministerio de Transporte, que actuó de enlace con el *Institut Des Sciences Et Techniques de L'Equipement Et De L'Environnement pour Le Developpement*<sup>86</sup> francés. La ficha que identificaba las prioridades de la convocatoria incluían las necesidades de grupos específicos, haciendo especial hincapié en la minoría árabe palestina y en los judíos ortodoxos. Sin embargo, el proyecto se centró exclusivamente en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Transporte, pues éste afirmaba que dicho enfoque sería el que ofrecería el mayor valor añadido al proyecto. No se llevó a cabo ninguna tarea encaminada a abordar los problemas de transporte de las comunidades judías árabes y ortodoxas<sup>87</sup>.

En cambio, el proyecto de hermanamiento sobre la igualdad de oportunidades, todavía en activo, incluye a la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC) como socio israelí en cooperación con la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo de Irlanda del Norte<sup>88</sup>. Los ciudadanos árabes están representados en la EEOC. La sociedad civil árabe jugó un papel decisivo a la hora de alentar a la EEOC para que presentara una propuesta para un proyecto de hermanamiento a la UE<sup>89</sup>. El proyecto está dirigido a mejorar las capacidades de la EEOC mediante la sensibilización, la información, la estrategia y la formación de los empleadores en buenas prácticas. El programa también ha establecido un mecanismo de consulta con los

84 El proyecto de protección de datos podría tener efectos sobre la minoría árabe palestina ya que la privacidad es fundamental a la hora de gestionar asuntos relacionados con la seguridad.

85 Cada uno de estos proyectos se llevaron a cabo con un presupuesto de aproximadamente 1 millón euros.

86 Delegación de la UE en Israel, Project fiche - Institutional Twinning for Strengthening the Capacity of the Ministry of Transport to Provide Quality Public Transport for Urban Regions in Israel, disponible en: [http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list\\_of\\_projects/200751\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/200751_en.htm)

87 Entrevista telefónica con el asesor del proyecto de hermanamiento, Haifa, octubre de 2010.

88 Desde 2009, uno de los ocho directores regionales de la EEOC es un ciudadano árabe; dos de los veintidós miembros del comité consultivo son representantes árabes de la sociedad civil árabe (de Mossawa y Sikkuy). La EEOC ha establecido cuatro prioridades en su trabajo, de las cuales la minoría árabe es una de ellas.

89 Entrevista con Jafar Farah, Mossawa Centre, Haifa, octubre de 2010.



actores de la sociedad civil, entre los que se incluyen los grupos árabes. El proyecto se enfrenta a dificultades que provienen de la desconfianza de la ciudadanía árabe de Israel hacia la EEOC, pues este organismo no ha abordado hasta la fecha el problema de discriminación que sufren éstos en el empleo<sup>90</sup>. Sin embargo, a diferencia del resto de proyectos de hermanamiento, el proyecto de la EEOC ha escuchado las opiniones emitidas desde el colectivo árabe y está recopilando información, en parte, con la intención de intentar resolver los problemas de las minorías. Por lo tanto, el proyecto de hermanamiento de la EEOC es, hasta la fecha, una excepción en comparación con el resto de programas, que pone el énfasis en la importancia fundamental que tiene la identidad del socio israelí. Este programa puede proporcionar argumentos a la UE con los que ejercer presión sobre la situación de la minoría en Israel.

Del mismo modo que la UE puede presionar (de hecho lo hace) para convertir el género en un asunto transversal, también puede hacerlo con la minoría, de tal manera que cuando los socios israelíes propongan sus proyectos, la UE recomiende las tareas a llevar a cabo para abordar los problemas de las minorías. Sin embargo, en los últimos tiempos son las autoridades estatales israelíes las encargadas de proponer los proyectos de hermanamiento. De esta manera, tan solo si las autoridades israelíes están dispuestas a involucrarse en dichos proyectos, y además lo hacen teniendo en cuenta a la minoría (como es el caso de la EEOC), puede esta última obtener algún beneficio de los mismos.

Algunos de los proyectos amparados bajo el IEVA han establecido como sus objetivos específicos la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano. Aunque en dichos proyectos la minoría árabe palestina no haya constituido el foco central de atención, sí ha sido un motivo de interés para la UE. De los 44 proyectos que aparecen en la página web de la delegación de la UE en Israel (véase anexo I), 16 abordan asuntos relacionados con la minoría, entre los que se incluyen el empoderamiento de las mujeres, el desarrollo rural y la planificación territorial, la cohesión social, la desigualdad y el empleo. Los fondos dedicados a dichos proyectos han sido relativamente estables a lo largo de los años, llegando a sumar el 30% del total<sup>91</sup>. Un examen más detallado de la lista permite identificar los diferentes niveles de implicación y contribución de la UE para con los asuntos relacionados con la minoría. En el caso de proyectos enfocados hacia la gobernanza, la democracia, los derechos humanos y el apoyo a reformas económicas e institucionales, los programas que trataban los problemas de las minorías representaban el 34% del total. En cuanto a los proyectos de desarrollo humano, cuatro de cada cinco cubrían temas de género, especialmente en el sector laboral, un área de particular importancia para las mujeres árabes. En lo que se refiere a desarrollo rural, planificación territorial, agricultura y seguridad alimentaria, el único proyecto financiado que aparecía en la lista (Ciudad)

90 Entrevista telefónica con los asesores del proyecto de hermanamiento, Haifa, octubre de 2010

91 Dato calculado sobre la base de la lista de proyectos disponible en la página web de la Delegación en Israel: [http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list\\_of\\_projects/projects\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/projects_en.htm) (consultado el 22 de julio de 2010). Para consultar la lista de proyectos, véase el Anexo I.

perseguía el Fortalecimiento de la Capacidad de las Autoridades Locales para la Modernización Ecológica y estaba ubicado en Shafa-Amr, un municipio árabe.

## Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos

El IEDDH ha concedido una atención considerable a la minoría árabe palestina en sus proyectos, aun cuando a lo largo de los años haya habido fluctuaciones en los fondos transferidos a los mismos. Esta atención especial es posible por el compromiso del IEDDH con la democracia y los derechos humanos y, por tanto, con los asuntos relacionados con las minorías y el género, que frecuentemente aparecen en los documentos estratégicos y en las convocatorias de propuestas resultantes del IEDDH. Esta característica específica diferencia al IEDDH del resto de instrumentos, como el IfS, cuyos objetivos se centran en temas relacionados con los conflictos<sup>92</sup>. Las cifras son elocuentes a la hora de hacerse una idea de la importancia concedida por el IEDDH a la minoría: en 2009, los proyectos relacionados con la minoría árabe palestina recibieron aproximadamente el 19% del presupuesto total para proyectos en Israel, una cifra significativamente mayor que la de 2007-2008 (8,5%), pero muy inferior a la de 2000-2006 (70%)<sup>93</sup>. Esas fluctuaciones dependen tanto de la variación de prioridades de los programas plurianuales como de las convocatorias específicas de cada año<sup>94</sup>, así como de la calidad de los proyectos propuestos para su financiación. Mientras que en el periodo que va desde 2002 a 2004 una de las prioridades era “combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación de minorías y nativos”, en 2005-2006 el tema de las minorías se convirtió en una prioridad secundaria en el programa plurianual (bajo la etiqueta “El progreso de la igualdad, la tolerancia y la paz”). En el Documento Estratégico para el periodo 2007-2010, las minorías pasaron a estar incluidas en convocatorias diferentes, bajo la etiqueta de democracia y estado de derecho<sup>95</sup>. De igual modo, en el Documento Estratégico de 2011-2013 los derechos de las minorías no constituyen un área prioridad como tal, sino que pasan a formar parte de una de las cinco áreas de prioridad identificadas (la de derechos humanos y reforma democrática)<sup>96</sup>.

92 Entrevista con un funcionario europeo, 2010

93 Estos porcentajes se han calculado a partir de fuentes presentadas en la Comisión Europea, The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) - Compendium 2007-2009, disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/enpi\\_compendium\\_2007\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/enpi_compendium_2007_2009_en.pdf) y [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/updated\\_report\\_by\\_location\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/updated_report_by_location_en.pdf)

94 La Comisión Europea en Bruselas y la Delegación de la UE en Israel son las encargadas de publicar las convocatorias.

95 Véase Comisión Europea (2001), European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002-2004; Comisión Europea (2006), European Initiative for Democracy and Human Rights Programming for 2005 and 2006; Comisión Europea (2007), European Instrument for Democracy and Human Rights Strategy Paper 2007-2010.

96 Las minorías figuran en el objetivo 2 del documento estratégico de 2011-2013 del IEDDH. Véase Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) Documento Estratégico para el periodo 2011-2013, 21 de abril de 2010, disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr\\_strategy\\_paper\\_2011\\_2013\\_com\\_decision\\_21\\_april\\_2011\\_text\\_published\\_on\\_internet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf)

Un repaso general a los programas de asistencia de la UE sugiere que cuando las líneas presupuestarias están relacionadas con la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano dentro del IEVA y el IEDDH, la financiación que reciben los proyectos o la parte de ellos dedicados a la minoría árabe palestina se mantiene en torno a un 30%. Además, dentro de dichas líneas presupuestarias, la UE y sus Países Miembros se han aventurado progresivamente más allá de los clásicos (y tan criticados)<sup>97</sup> proyectos de intercambio, cuyo objetivo es el acercamiento de judíos y árabes, para promover, si bien de manera cautelosa, proyectos de apoyo centrados en la transformación del contexto interno israelí, cuyo punto de partida es el reconocimiento de las desigualdades estructurales existentes entre la ciudadanía judía y árabe. Estos proyectos han abordado una amplia gama de temas como la planificación igualitaria y el derecho a la vivienda, el desarrollo urbano, los derechos civiles y la participación democrática, los defensores de los derechos humanos, el género, la igualdad de oportunidades en el empleo, el medioambiente y las iniciativas educativas y culturales para combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación<sup>98</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta la escasez de fondos transferidos a Israel (aproximadamente 3 millones de euros al año), de los cuales una parte importante van a parar a los proyectos de hermanamiento y a Taiex, la cantidad total de fondos transferidos a este tipo de proyectos pueden, como mucho, facilitar el arranque de iniciativas importantes, pero no tienen la capacidad de influir en la situación de la minoría en el ámbito nacional<sup>99</sup>. En resumen, aunque la porción de la tarta que va a parar a la minoría es bastante grande, la suma total y la relevancia de dicha porción son muy limitadas.

### **La cooperación de la UE: el reflejo de la discriminación interna en la participación de Israel en investigación y desarrollo**

Israel forma parte y participa en muchos programas de cooperación de la UE<sup>100</sup>. Entre los más importantes se encuentran los Programas Marco (PM) de la UE, que se han convertido en la segunda fuente de financiación a la investigación en Israel tras la Fundación Científica Israelí. En el sexto PM se aceptaron un total de 783 propuestas de proyectos<sup>101</sup>. En el séptimo PM, debido a su vencimiento en 2013, se aceptaron 603 proyectos y 868 con participación israelí por un valor total de 4,3 millones de

97 Véase Challand, B. (2011) 'Coming too late? The EU's mixed approaches to transforming the Israeli-Palestinian conflict', en N. Tocci (eds) *The EU Civil Society and Conflict*, Londres, Routledge, de próxima publicación.

98 Entrevista con Ali Haider, Sikkuy, Haifa, octubre de 2010.

99 Entrevista con Mohammed Darawashe, Abraham Fund, Tel Aviv, octubre de 2010.

100 Israel participa en el programa especial Galileo y en programas educativos como el "Tempus" y el "Erasmus Mundus". Se están llevando a cabo negociaciones para la participación de Israel en Europol. Además, Israel ha expresado su interés en participar en el CIP (Programa para la Innovación y la Competitividad), en Customs 2013, Fiscalis 2013, Marco Polo, Youth, MEDIA 2004, CULTURE 2007 y Hercules. Israel también ha expresado su interés en cooperar con diversas agencias y/o organismos europeos, como, por ejemplo, el EEE, Enia, EUROJUST, ECPOL, ESA, etc. Véase REMDH (2007), *Third Annual Review on Human Rights in EU-Israel Relations*, op.cit.

101 ISERD (2006), *Israel and the European Framework Programme for Research and Development - Looking Ahead: the Seventh Framework Programme 2007-2013*, disponible en [www.cogeril.de/dateien/Israel-EU\\_FP.pdf](http://www.cogeril.de/dateien/Israel-EU_FP.pdf)

euros a partir de 2010<sup>102</sup>. Sin embargo, la minoría árabe palestina no estaba debidamente representada en la participación de Israel en el Programa Marco de la UE<sup>103</sup>. Esta falta de representación se debe a múltiples razones. Algunos citan la pesadez de los procedimientos burocráticos, un problema al que no sólo se enfrenta la minoría sino todos los investigadores que participan en los PM. Otros esgrimen argumentos más específicos a la hora de explicar la escasa participación de los investigadores árabes en los PM, como puede ser la relativamente baja interconexión entre los investigadores árabes y sus homólogos europeos o la falta de información acerca de los programas de la UE en los departamentos árabes y las universidades de Israel<sup>104</sup>.

Este problema se planteó en la Comisión en 2008. Un miembro del PE realizó una triple pregunta escrita para averiguar si la UE disponía de datos acerca de la participación de la minoría árabe palestina en los PM (y, en caso afirmativo, cuáles eran esos datos), qué importancia se le adjudicaba al problema de la participación de la minoría árabe palestina en dichos programas y si se estaban llevando a cabo esfuerzos concretos (y, en caso afirmativo, qué tipo de esfuerzos) para involucrar a la minoría en los programas financiados por la UE<sup>105</sup>. A lo que la Comisión respondió lo siguiente: “[...] la participación de Israel en los programas de la UE concierne a los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la CE. [...] la selección de proyectos, incluido el PM7, se basa exclusivamente en la excelencia científica. No existen datos disponibles acerca del origen étnico de los investigadores que forman parte de los proyectos”<sup>106</sup>.

Esta respuesta, cuya veracidad se ha corroborado a través de diversas entrevistas, revela una importante realidad<sup>107</sup>. Israel participa y contribuye a los programas de la UE regulados por las normas y criterios generales establecidos por la propia UE. Producto del consenso entre los Países Miembros y las instituciones comunitarias, dichas normas y criterios excluyen el origen étnico, lingüístico y religioso de los beneficiarios. Como se detalla en la siguiente sección, dicha exclusión se fundamenta en razones que van más allá de la política de la UE respecto a Israel y que tienen su origen en el enfoque adoptado por la UE respecto a las minorías y los derechos de las minorías en general.

102 Véanse las estadísticas proporcionadas por ISERD en: [www.iserd.org.il/images/public/About/FP7/statistics/011110\\_fp7\\_stat.pdf](http://www.iserd.org.il/images/public/About/FP7/statistics/011110_fp7_stat.pdf)

103 El Programa Marco es la herramienta financiera europea para apoyar actividades de investigación y desarrollo en casi todas las disciplinas científicas. La Comisión Europea propone el PM y el Consejo y el Parlamento Europeo lo aprueban. Esta herramienta está en marcha desde 1984 y se renueva cada cinco años. Actualmente el PM7 estará vigente hasta 2013, año en que será sustituido por el PM8. Para más información sobre el PM7, véase [http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html)

104 Conversación con Sharon Pardo, Universidad Ben-Gurion, Tel Aviv, octubre de 2010.

105 Pregunta escrita P-3372/08 por André Brie a la Comisión. Asunto: Participación de los ciudadanos árabes de Israel en los programas de la UE en los que el Estado de Israel está implicado.

106 P-3372/08EN, Respuesta dada por Ferrero-Waldner en nombre de la Comisión, 14 de julio de 2008.

107 Entrevistas con funcionarios europeos, 2010.

Aun cuando los PM son programas de cooperación dirigidos a reforzar el área de investigación europeo (y no a aumentar las posibilidades de investigación de los grupos que cuentan con menos posibilidades), existen herramientas a disposición de la UE para implementar sistemas de discriminación positiva. Dentro del “Programa Específico de Capacidades” del PM7, el Potencial Investigador de las Regiones de Convergencia (REGPOT), por ejemplo, pretende beneficiar a las regiones más pobres con sus actividades. La discriminación positiva se articula más en relación con las condiciones socioeconómicas que con la naturaleza de minoría. No obstante, en la medida en que los grupos pertenecientes a una minoría a menudo (no siempre) son discriminados también en términos socioeconómicos, dichas convocatorias podrían beneficiar enormemente a las minorías con menos posibilidades. Esto puede aplicarse, por ejemplo, a la minoría árabe palestina en Israel, teniendo en cuenta que el programa REGPOT ha designado a Galilea (no así el área del Triángulo, en el centro del país, en la que habita un gran número de ciudadanos árabes de Israel) como área candidata. Sin embargo, de todos los proyectos financiados hasta la fecha por la UE en dicha convocatoria para propuestas, ninguno había sido presentado por organizaciones árabes. Teniendo en cuenta que el objetivo de la cooperación científica es el de reforzar el área de investigación europea (y no desarrollar las capacidades en Israel), ni los PM en general ni las iniciativas específicas como el REGPOT pueden emplearse para favorecer de manera explícita la participación de la minoría. No obstante, la UE puede intentar mitigar la anomalía por la cual ninguna entidad árabe se beneficia de dichos programas a través de un compromiso más activo en sus programas con la sensibilización en dichas regiones. De esta manera podrían, por lo menos, reducir el efecto que la discriminación de la minoría árabe palestina en Israel tiene sobre la participación de dicho Estado en los PM.



## 4. La política de la UE respecto a la minoría árabe palestina

Como ya se ha apuntado anteriormente, aunque la UE se haya mostrado consciente y preocupada por la situación de la minoría árabe palestina, en la práctica no ha establecido mecanismos políticos efectivos en el contexto de su relación bilateral con Israel de cara al avance de sus derechos. Una de las razones de dicha contradicción se puede encontrar en la ambigüedad demostrada por la UE en relación con las tensiones existentes entre la definición de Israel como Estado judío (o Estado de los judíos) y, al mismo tiempo, como Estado democrático, con las implicaciones que esto tiene para los derechos y el estatus de ciudadanía de los ciudadanos árabes de Israel. Otra razón es la inexistencia de una legislación internacional relativa a los derechos de la minoría, junto con la disparidad de prácticas llevadas a cabo por los Países Miembros de la UE en este ámbito, lo que ha generado incoherencias en las políticas de la UE, una de las cuales podría ser su postura respecto a la minoría árabe palestina en Israel. Por último, el análisis de las potencialidades y limitaciones de las políticas de la UE hacia la minoría nos puede ayudar a explicar su posición frente a la ciudadanía árabe de Israel y a reflexionar sobre si es posible fortalecer dichas políticas y, en caso afirmativo, cómo hacerlo.

### ➤ 4.1 La UE, Israel y la naturaleza judía del Estado

La Declaración de Independencia de Israel, varias leyes fundamentales, las autoridades estatales y la amplia mayoría de actores políticos, sociales, económicos e investigadores judíos israelíes, así como la opinión pública, definen Israel como un Estado “judío y democrático”. Aunque la mayoría de los israelíes judíos creen que estos dos elementos son compatibles cuando se les pide que prioricen uno de ellos, el 31% antepone el componente judío y tan solo el 20% le adjudican una mayor importancia a la faceta democrática<sup>108</sup>. El debate sobre la naturaleza “judía” y “democrática” de Israel ha estado presente desde el nacimiento del Estado de Israel, aunque en

108 El 43% considera igualmente importantes ambos elementos de la definición (“judío” y “democrático”). Índice de Democracia de Israel [Israel Democracy Index] 2010, op. cit. pág. 7.

los últimos años este tema haya adquirido una especial importancia<sup>109</sup>. El gobierno israelí ha establecido en 2010 la naturaleza judía del Estado como una condición impuesta al PPOM, en el que el Primer Ministro israelí, Benjamín Netanyahu ha exigido al presidente de la Autoridad Palestina (AP), Mahmoud Abbas, el reconocimiento de Israel como “Estado judío” o “Estado de los judíos”<sup>110</sup>. La AP ha rechazado la exigencia por varias razones, entre las cuales las más importantes son las relacionadas con las implicaciones que dicho reconocimiento tiene para el retorno de la población refugiada palestina (un asunto de estatus final) y para los derechos y situación de la minoría árabe palestina en Israel<sup>111</sup>.

En este debate permanente y de creciente intensidad, de crucial importancia tanto para el PPOM como para la minoría árabe palestina, la UE, hasta la fecha, se ha mantenido como espectador. La UE ha reconocido la existencia de este debate con anterioridad a la exigencia de reconocimiento de Israel como Estado judío. En diversas ocasiones, el Consejo se ha referido a este asunto para describir la postura de Israel<sup>112</sup>. La delegación del PE que acudió a Israel en 2010 fue más allá de la mera información y discutió en profundidad el asunto con sus homólogos israelíes<sup>113</sup>. Sin embargo, la UE nunca se ha pronunciado sobre este tema. Lo más lejos que ha llegado ha sido cuando en 2003 la Comisión aceptó de manera implícita la tensión existente entre la naturaleza judía y la naturaleza democrática del Estado. Al referirse al “asunto de reconciliar la declarada naturaleza judía del Estado con los derechos de la minoría no

109 Ruth Gavison (1999), ‘Jewish and Democratic? A Rejoinder to the ‘Ethnic Democracy’, en *Debate Israel Studies*, Vol. 4, No. 1, Spring, 1999, págs. 44-72; Alexander Yakobson y Amnon Rubinstein (2003), *Israel and the Family of Nations: Jewish Nation-State and Human Rights*, Shoken (todos ellos argumentan que Israel puede ser judía y democrática y que estos dos componentes no son contradictorios); Sammy Smooha (2002), ‘The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state’, en *Nations and Nationalism* vol. 8 (4) 2002, 475-503; Oren Yiftachel (2006), ‘Ethnocracy’, en *The University of Pennsylvania Press*, 2006 (defensores de que la definición de Israel debería ser una etnocracia más que una democracia); Nadim N. Rouhana (1997), ‘Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict’ in *Yale University Press*, 1997 (que argumenta que para que se dé una coexistencia genuina, Israel debe deshacerse de la naturaleza de Estado judío y transformarse en un Estado civil democrático que otorgue a los ciudadanos árabes y judíos la misma categoría de identidad); Azmi Bishara (1993), ‘On the Question of the Palestinian Minority in Israel’, en *Theory & Criticism* vol. 3, 7, 1993 (hebreo) (que reivindica una profunda apertura del Estado israelí mediante su redefinición como Estado formado por sus ciudadanos y la redefinición de la comunidad de ciudadanos palestinos como una minoría nacional que disfruta de derechos colectivos).

110 AFP, ‘Israel push demand for recognition as ‘Jewish state’, 12 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.france24.com/en/20100912-israel-push-demand-recognition-jewish-state>

111 Kershner, I. (2010) ‘Abbas Rejects Calling Israel a Jewish State’, *New York Times*, 24 de octubre, disponible en: <http://www.nytimes.com/2009/04/28/world/middleeast/28midwest.html>

112 Véase, por ejemplo, Consejo de la UE (2006), ‘Meeting of the Committee on Political Affairs, Security and Human Rights of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly’, Bruselas, 6 de marzo de 2006, pág. 6 (disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st07/st07806.en06.pdf>); y Consejo de la UE (2004), ‘Commission Staff Working Paper ENP Country Report: Israel’, Bruselas, pág. 5 (disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st09/st09921-ad05.en04.pdf>).

113 Consejo de la UE (2010), Meeting of the EP’s Committee on Development (DEVE) on 21-22 June 2010 and 1 July (extraordinary meeting) summary record, Bruselas 2 de julio de 2010, pág. 10 (disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11813.en10.pdf>).



judía de Israel"<sup>114</sup>, la Comisión estaba reconociendo implícitamente la tensión existente entre la naturaleza judía del Estado y los derechos democráticos de los ciudadanos no judíos, aun cuando dicha tensión se viera como reconciliable y superable. La UE no ha manifestado su postura acerca de este debate en ningún otro documento oficial. Teniendo en cuenta el inevitable vínculo que existe entre la definición de Israel como Estado judío (o Estado de los judíos) y el estatus de ciudadanía y los derechos de la minoría árabe palestina, la relativa debilidad del enfoque de la UE puede atribuirse en parte a su intento por evitar el tema, lo que constituye la cuestión ideológica central del conflicto. La UE ha manifestado en repetidas ocasiones su postura en relación con la naturaleza del futuro Estado palestino: un proyecto viable, contiguo territorialmente a Israel y comprometido con los principios de la democracia y la no violencia. Por el contrario, la UE no se ha pronunciado nunca sobre la naturaleza del Estado de Israel: ni sobre su naturaleza "judía" y "democrática" ni sobre las relaciones existentes entre ambas. La falta de voluntad de la UE a la hora de abordar este tema puede ser una de las razones que expliquen su postura relativamente timorata respecto a la minoría árabe palestina en Israel.

En otras palabras, el debate sobre la naturaleza judía del Estado de Israel está inevitablemente vinculado a la miríada de cuestiones que rodean a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, colectivos e individuales de la minoría árabe en Israel. La UE ha evitado adoptar una postura clara, ya sea porque lo considera inapropiado, por la consigna de no enfrentarse a Israel o simplemente por la falta de acuerdo dentro de la UE sobre cuál debería ser esa postura. La ausencia de una opinión firme y pública por parte de la UE se ha traducido en una postura débil respecto a la minoría árabe palestina y en la ausencia de una política clara como tal hacia la minoría.

## ➤ 4.2 La UE, las minorías y los derechos de las minorías

Más allá de los factores específicos de Israel, existen razones legales y políticas más generales que contribuyen a explicar la debilidad del enfoque de la UE hacia la minoría árabe palestina. La misma no se puede explicar sin hacer referencia a la falta de un marco legal internacional y comunitario sobre los derechos de la minoría, así como a la divergencia en las prácticas implementadas dentro de la UE. La inconsistencia de las leyes y la divergencia en las prácticas han dado lugar a una serie de incoherencias en el proceso de ampliación y en la política exterior de la UE, una de las cuales es el enfoque hacia la minoría árabe palestina.

114 Comisión de la Comunidad Europea (2003), 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Reinvigorating EU actions on Human Rights and democratisation with Mediterranean partners, Strategic Guidelines', 21 de mayo de 2003, pág. 5, disponible en: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003\\_0294en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0294en01.pdf), (cursivas del autor).

## ➤ 4.2.1 Ambigüedades legales

La debilidad de la política de la UE relativa a las minorías nacionales se debe en parte a la ambigüedad de la definición de minorías nacionales y de los derechos de las minorías en el derecho internacional (véase sección 2.1) y en la legislación de la UE. La ausencia en la UE de una definición legal de las minorías y los derechos de las minorías ha generado fuertes incoherencias. Durante el proceso de ampliación, por ejemplo, los criterios políticos de Copenhague, anunciados por el Consejo Europeo en 1993, duplicaron los principios internos de la UE, contenidos en el anterior Artículo 6(1) del Tratado de la UE (TUE). La única diferencia entre ambos estaba relacionada con los derechos de las minorías, y se añadió como un elemento separado en la lista de criterios políticos, junto con los derechos humanos individuales, la democracia y el Estado de Derecho, aun cuando no figuraba entre los principios fundacionales de la UE que aparecían en el Artículo 6(1)<sup>115</sup>. Dicha incoherencia se ha resuelto parcialmente a través del Tratado de Lisboa. En su revisión en Lisboa, se homogeneizaron los principios internos del TUE (ahora Artículo 2) y las condiciones establecidas para los miembros de la UE (Artículo 49). Ambos artículos actualmente incluyen los derechos de las minorías.

Mientras se resuelve esta incoherencia, lo que sigue estando poco claro dentro de la UE es en qué consisten exactamente los derechos de las minorías. Los criterios de Copenhague de 1993 distinguían los derechos humanos de los derechos de las minorías, al tiempo que sugerían que la UE comprendía el alcance de estos últimos, los cuales también (o sobre todo) incluyen los derechos colectivos<sup>116</sup>. Sin embargo, los artículos 2 y 49 del TUE incluían los derechos de las minorías como una parte de los derechos humanos: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”<sup>117</sup> (cursivas del autor). En otros aspectos de la legislación europea también se le otorga prioridad a la faceta de derecho individual de los derechos de las minorías. Así, la UE sólo reclama la no discriminación (Artículo 13 del TUE; Directiva 2000/43 del Consejo; Directiva 2000/78 del Consejo; Decisión 27/11/2000 del Consejo), incluida la que se fundamenta en la pertenencia a una minoría nacional (Artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales). En otras palabras, la UE (y el derecho internacional) sigue manteniendo la vaguedad que caracteriza a la definición de los derechos de las minorías.

115 De Witte, B. (2002), ‘Politics Versus Law in the EU’s Approach to Ethnic Minorities’, en J. Zielonka (ed.) *Europe Unbound*, Londres, Routledge, págs.137-60.

116 Los criterios de Copenhague reclamaron la “estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, el respeto y la protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado, así como la capacidad para lidiar con la presión competitiva y las fuerzas del mercado existentes dentro de la UE”.

117 Véase también De Witte, B. (2009), *The EU and the International Legal Order: The Case of Human Rights*, artículo no publicado.

## ➤ 4.2.2 Prácticas divergentes dentro de la UE

Junto a la falta de claridad legal (y en parte debido a ella), la debilidad de la política de la UE relativa a los derechos de las minorías también se explica por la inconsistencia y divergencia de las prácticas llevadas a cabo por la UE concernientes a los derechos de las minorías. Las prácticas internas de la Unión se han caracterizado por la urgencia y las incoherencias<sup>118</sup>. Dentro de la UE, la protección de los derechos de las minorías varían enormemente, desde formas internas de autodeterminación como las concedidas a minorías en Países Miembros como Bélgica (la comunidad germana) o España (las comunidades vascas y catalanas) hasta la casi negación de las minorías y los derechos de éstas en Países Miembros como Francia o Grecia. Esta es la razón por la cual en los programas de cooperación (como el Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico), de los que Israel forma parte, la UE ha evitado incluir normas y criterios a favor de la participación de las minorías nacionales. Como afirma un funcionario europeo, incluir dichos criterios significaría abrir la caja de Pandora que la mayoría de los Países Miembros, por diferentes intereses y razones políticas, se apresurarían a cerrar herméticamente<sup>119</sup>. En la medida en que los PM afectan a todos los países participantes por igual (Estados Miembros y países asociados seleccionados) y que la mayoría de los Países Miembros rechazarían categóricamente la discriminación positiva en beneficio de las minorías, las normas de los PM no garantizan la participación efectiva de las minorías nacionales (y difícilmente se revisarán para conseguir este objetivo).

## ➤ 4.2.3 Implicaciones para la política exterior

Las ambigüedades legales y las prácticas internas divergentes de la UE se despliegan y amplifican en el ámbito de la política exterior de la UE y en el de su ampliación. La falta de determinación de la UE para mantener una política que se decante claramente por los derechos de las minorías resulta evidente en el proceso de adhesión. En la ampliación a Europa del Este, el instrumento financiero PHARE no contaba con una partida presupuestaria separada para la protección de las minorías. La partida presupuestaria más cercana se refería a “la sociedad civil y la democratización”, y no representaba más que un 1% del total de los fondos de PHARE<sup>120</sup>. Lo mismo cabría decir de las actuales rondas de ampliación. Por ejemplo, a pesar de la relevancia del problema kurdo en Turquía, la Comisión evita abordar dicho problema por separado de su política general de derechos humanos frente a Turquía.

118 Hughes, J. and Sasse, G. (2003), 'Monitoring the Monitors: EU enlargement conditionality and minority protection in the CEECs', Schiffbrücke, Centro Europeo para las Minorías.

119 Conversación telefónica con un funcionario europeo, julio de 2010.

120 Sasse, G. (2006) 'National Minorities and EU Enlargement: External or domestic incentives for accommodation', en J. McGarry y M. Keating (eds) *European Integration and the Nationalities Question*, Londres, Routledge, pp.64-84.

Aunque los informes de progreso de la UE sobre Turquía presten bastante atención al problema kurdo, la mayoría de las cuestiones se formulan empleando el lenguaje de los derechos humanos individuales<sup>121</sup>.

No obstante, la UE ha sido algo más activa en el contexto de la política de adhesión -en la que los derechos de las minorías forman parte de los criterios para acceder-, de lo que lo ha sido más allá de los límites de la ampliación. En la legislación europea no se mencionan específicamente los derechos de las minorías entre los principios rectores de la política exterior, que incluyen democracia, derechos humanos y derecho internacional (artículo 21 del TUE). Por consiguiente, la UE ha sido extremadamente cautelosa a la hora de ejercer presión sobre terceros Estados respecto a los derechos de las minorías empleando los instrumentos políticos de que dispone. En las ocasiones en que lo ha hecho, por lo general han concurrido dos circunstancias: en primer lugar, la UE ha percibido un imperativo de seguridad y estabilidad para actuar. La UE ha actuado sobre cuestiones de minorías cuando ha considerado que no hacerlo pondría en peligro la estabilidad y la seguridad de una región más amplia, cuyas repercusiones podrían alcanzar su propio territorio<sup>122</sup>. En segundo lugar, pero igualmente importante: en el ámbito de la política exterior, la UE ha tendido a adoptar una actitud activa cuando el tercer Estado en cuestión era un Estado relativamente dependiente de la UE o se ha identificado con ella, y en particular si se trataba de un aspirante a miembro de la UE. Así pues, dentro de la vecindad, se puede trazar una clara división entre los socios del Este y los del Sur. En el primer caso, las aspiraciones políticas de los países vecinos que eventualmente serían aceptados en el proceso de ampliación, así como su pertenencia al Consejo de Europa<sup>123</sup> y a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa<sup>124</sup> (OSCE), permitieron a la UE una mayor libertad de acción para insistir en la protección de los derechos de las minorías,

121 En el Informe de Progreso sobre Turquía de 2009, por ejemplo, la Comisión dedicó 18 páginas a los derechos humanos, incluyendo los derechos de las minorías. En las mismas se trataban distintas cuestiones relacionadas con los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales (por ej. la libertad de expresión, de asociación y de reunión, la libertad religiosa, la prohibición de la tortura y los malos tratos, el derecho a la propiedad, la no discriminación o el acceso a la justicia). En cambio, a los derechos de los grupos no se dedicó ni una página entera, y otras tres páginas dedicadas a los problemas de derechos individuales de la comunidad kurda del Sudeste (por ej., derechos culturales y desplazados internos). La comparación de las respectivas extensiones de dichas secciones muestra que la Comisión se siente mucho más cómoda al hablar de la cuestión de las minorías con el lenguaje de los derechos individuales que con el de los colectivos. Véase Comisión Europea (2009) Turkey 2009 Progress Report, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, Bruselas, COM(2009) 533, [http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key-documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key-documents/index_en.htm)

122 Para más información, véase nota al pie núm. 158.

123 Como miembros del Consejo de Europa, muchos países vecinos del Este son también firmantes del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN). Para consultar una lista de países firmantes del CMPMN, véase <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG>. En cambio, ningún país no miembro del Consejo de Europa se ha adherido al CMPMN; véase <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG>

124 El cargo de Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales se creó en 1992 para identificar y buscar la pronta resolución de las tensiones étnicas que pudieran poner en peligro la paz, la estabilidad y las relaciones amistosas entre los Estados miembros de la OSCE.

aunque fuera formulándolos en el lenguaje de los derechos individuales. Tales instrumentos y circunstancias no se dan en el Sur del Mediterráneo. Sin embargo, como se ha detallado más arriba, las políticas de la UE respecto a la minoría árabe palestina de Israel, a pesar de ser poco convincentes, tienen más peso que las que mantiene frente a otros grupos minoritarios de la región del Sur del Mediterráneo (siendo comparables a las que mantiene respecto a las minorías del Líbano)<sup>125</sup>.

Si ahondamos en el detalle de los instrumentos y las prácticas de la UE en lo tocante a los derechos de las minorías en el marco de la PEV y, más en general, de su política exterior, nos encontramos con que la protección de los derechos de las minorías (incluyendo los derechos individuales de personas pertenecientes a grupos minoritarios) rara vez se ha enunciado -si es que se ha hecho alguna vez- como una condición cuyo incumplimiento ocasionaría (o ha ocasionado) la imposición de un castigo (una sanción) o la retirada de un beneficio (condicionalidad retroactiva)<sup>126</sup>. Desde 1991 en los acuerdos con terceros países se incluye la "cláusula de derechos humanos" (o artículo de elemento esencial). Hoy por hoy está presente en más de 150 acuerdos en todas las regiones del mundo. La cláusula suele referirse a los derechos humanos en general, y en la mayoría de los casos hace referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Únicamente en el caso de los Balcanes orientales (cuya estabilización y Acuerdos de Asociación estaba previsto que confluyeran con el proceso de ampliación) el lenguaje es más detallado<sup>127</sup>. Pero la UE nunca ha incluido específicamente disposiciones sobre los derechos de las minorías (como tampoco sobre otros derechos humanos en particular) en la cláusula de derechos humanos. Además, la UE ha demostrado su reticencia al uso de la cláusula para suspender unilateralmente acuerdos suscritos<sup>128</sup>. La UE no ha suspendido nunca, en parte o en su totalidad, ningún acuerdo con sus socios mediterráneos en respuesta a una violación de los derechos humanos por parte del Estado. En ese sentido, la reticencia de la UE a ejercer la condicionalidad en el contexto del Acuerdo de Asociación UE-Israel para influenciar la situación de la minoría árabe palestina no es ninguna excepción. Por otra parte, según la UE, el objetivo principal de la cláusula de elemento esencial en los acuerdos de la UE, tanto con Israel como con otros terceros países, es crear una

125 Tal diferencia se puede atribuir también a la alta calidad de la sociedad civil de la minoría árabe palestina, así como su nivel de organización en comparación con otras minorías de países vecinos del Sur del Mediterráneo.

126 Comisión Europea (2001), *The EU's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries*, pp. 8-9; Comisión Europea (2003), *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratization with Mediterranean Partners*, p. 11.

127 En el caso de Bosnia, por ejemplo, el Acuerdo Provisional con la UE de 2008 hace referencia no sólo a la Declaración Universal, sino también al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Acta Final de Helsinki, la Carta de París para una Nueva Europa y el respeto del derecho internacional, incluyendo la cooperación total con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. Véase, por ejemplo, el artículo 1 del Acuerdo Interino sobre Comercio y cuestiones relacionadas con el Comercio entre la Unión Europea, por un lado, y Bosnia Herzegovina, por otro, julio de 2008.

128 Bartels, L. (2005), *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries*, Bruselas, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=23557#search=%20conditionality%20>

base jurídica para un compromiso positivo sobre los derechos humanos (incluyendo los de las minorías) emitiendo declaraciones, abordando un diálogo institucional y financiando iniciativas particulares relacionadas con los derechos humanos<sup>129</sup>. Sin embargo, la UE ha sido igualmente reticente ante los derechos de las minorías en forma de compromiso positivo.

Por lo común, en sus declaraciones, la UE ha evitado el tema en conjunto o ha tratado sólo el aspecto de los derechos humanos individuales (antes que colectivos). En concordancia con el silencio de la UE en su diplomacia declarativa en lo tocante a la minoría árabe palestina en Israel, ha habido muy pocas declaraciones públicas del Consejo de Europa, el Parlamento Europeo o la Comisión sobre asuntos de minorías en otros lugares de la vecindad.

En cuanto al diálogo, mientras que las directrices europeas para diálogos sobre derechos humanos no mencionan específicamente los derechos de las minorías, sí consideran que “combatir todas las formas de discriminación” es una cuestión prioritaria que se debe incluir en la agenda de cualquier encuentro para el diálogo<sup>130</sup>. En el contexto de la PEV, en los subcomités de derechos humanos de Marruecos, Túnez, el Líbano, Jordania y Egipto, la UE no ha abordado los derechos de las minorías en su conjunto, sino que se ha centrado en los problemas de derechos individuales en el marco de la no discriminación. En el caso de Israel, al igual que en el de otros vecinos de la UE, cuando dicho diálogo tiene lugar, se suele formular en términos de no discriminación, empoderamiento de grupos infrarrepresentados y de pluralismo de la sociedad civil, más que de protección de los derechos de las minorías como tales<sup>131</sup>.

Esas diferencias pueden atribuirse a los distintos grados en que la cuestión de las minorías aparece como tema de diálogo político en los planes de acción de la UE. En ese sentido, aunque cautelosa respecto a problemas de minorías en cualquier tercer Estado, la UE ha sido ligeramente más activa en la zona vecina del Este que en la del Sur del Mediterráneo. De sus doce Planes de Acción con países vecinos, cinco no mencionan los términos “minoría” o “derechos de las minorías” en absoluto, mientras que al menos en dos de ellos las minorías existen y son discriminadas (los coptos en Egipto y los beréberes en Marruecos). Por añadidura, cuando se mencionan las minorías, hay una clara diferencia en el lenguaje empleado por la UE en el caso de la Europa del Este y en el del Sur del Mediterráneo. De ahí que en el caso de Armenia, por ejemplo, la UE reclama el “respeto de los derechos de las personas pertene-

129 Véase la Comunicación (Com (2001) 252 final) sobre ‘The European Union’s Role in Promoting Human Rights and Democratisation in the Third Countries’, Mayo de 2001, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0294:EN:NOT> y Bartels (2005) op. cit.

130 Directrices europeas para diálogos sobre derechos humanos con terceros países – Actualización, p.6, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf>

131 Información basada en entrevistas informales suministradas por funcionarios europeos a organizaciones de la sociedad civil en Bruselas.

cientes a las minorías nacionales<sup>132</sup> y el “derecho de las minorías nacionales a recibir educación en sus lenguas nativas en el sistema de la enseñanza secundaria<sup>133</sup>. En el caso de Georgia, la UE reclama también el “respeto a los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales”, así como la firma y ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias<sup>134</sup>. Con Moldavia la UE va aún más lejos, defendiendo “una respuesta adecuada a las conclusiones y recomendaciones de los expertos y de las estructuras pertinentes del Consejo de Europa sobre el estado de cumplimiento por parte de Moldavia del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales”, aprobando y cumpliendo “la legislación antidiscriminatoria y la que garantiza los derechos de las minorías, de conformidad con las normativas europeas”, y “modificando la ley sobre denominaciones religiosas para adaptarla a los requerimientos de la Convención Europea de Derechos Humanos y a las recomendaciones pertinentes del Consejo de Europa<sup>135</sup>. Igualmente, en el caso de Ucrania, el Plan de Acción va más allá de las referencias a los “derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales” y de la “no discriminación basada en el género o en motivos políticos, religiosos o étnicos”, para reclamar también que se “elabore una legislación al respecto y se protejan efectivamente los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, en base a las normativas europeas”, así como la “cooperación entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las minorías nacionales<sup>136</sup>. Por el contrario, en el Sur del Mediterráneo, el lenguaje más explícito es el que se emplea en los casos del Líbano e Israel. En lo tocante al Líbano, la UE simplemente reclamaba la “protección de los derechos de las minorías, poblaciones marginadas y no nacionales<sup>137</sup>. En el caso de Israel, el Plan de Acción reclamaba la promoción y la protección de los “derechos de las minorías, incluyendo mejorar las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales de todos los ciudadanos y residentes legales<sup>138</sup>. El Plan de Acción para Egipto incluye la cooperación “para combatir todas las formas de discriminación”, mientras que en el caso de Marruecos únicamente se hacen vagas referencias a los derechos lingüísticos y culturales.

132 Plan de Acción UE-Armenia, p. 12, disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/armenia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf)

133 Ibid., p. 37.

134 Plan de Acción UE-Georgia, p. 13, disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/georgia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf)

135 Plan de Acción UE-Moldavia, 9 de diciembre de 2004, p. 6-7, disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf)

136 Plan de Acción UE-Ucrania, p.6, disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/ukraine\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf)

137 EU-Lebanon Action Plan, p. 3, disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon_enp_ap_final_en.pdf)

138 Plan de Acción UE-Israel, p. 3, disponible en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/israel\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf)



Finalmente, en cuanto a la financiación, se puede sostener la misma tesis sobre los fondos correspondientes que la UE asigna a las minorías de sus países vecinos del Este y a los del Sur. En el caso del IEDDH, por ejemplo, en 2006-2008 el 14% de todos los fondos del IEDDH para Georgia se canalizaron a la región de Samtskhe-Javakheti, en la que se concentra la minoría armenia de Georgia, a pesar de que la minoría armenia representa sólo un 4,5% de la población georgiana. Por el contrario, en el caso de Marruecos, Egipto o el Líbano, no se ha identificado ningún proyecto del IEDDH que trate específicamente cuestiones de las minorías. En el caso de Israel, podemos ver que en este sentido, la minoría árabe palestina no sale mal parada, disfrutando de una parte relativamente elevada de la atención del IEDDH (es decir, el 19% de los fondos del IEDDH para Israel en 2009), al igual que varios países vecinos del Este.



## 5. La justificación de un compromiso más activo con la minoría árabe palestina: paz y estabilidad en la región

Como hemos mencionado al principio de la sección 3, la UE ha tendido a considerar a la minoría árabe palestina en Israel exclusivamente a través de la lente de la promoción de la democracia y los derechos humanos en un país socio. Ciertamente, es una perspectiva válida. Sin embargo, la UE podría y debería considerar dicha minoría desde otro punto de vista que añade a la cuestión un matiz crucial de urgencia. Se trata del punto de vista del conflicto palestino-israelí, del cual la minoría es una parte integrante. Como parte del pueblo palestino, que engloba igualmente a la población de Cisjordania (incluido Jerusalén Este), de la Franja de Gaza y de la diáspora, la minoría árabe palestina en Israel se ve directamente afectada por el curso del conflicto y por cualquier forma de solución que se alcance como resultado del PPOM. Los temas principales del mismo —como por ejemplo las futuras fronteras del Estado de Israel y del futuro Estado Palestino, las zonas que podrían incluirse en un posible intercambio de territorios entre ambos, el regreso o no de la población refugiada y de los desplazados internos palestinos, así como el carácter político, legal, étnico y religioso del Estado de Israel— tienen implicaciones profundas y concretas para los derechos, el estatus y el futuro de la minoría árabe palestina en Israel, su patria.

A pesar de que la minoría árabe palestina en Israel no toma parte oficialmente en las negociaciones y no está representada como grupo nacional ni por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) ni por Israel, el Alto Comité de Seguimiento de los Ciudadanos Árabes de Israel —su órgano de representación más elevado— ha reclamado históricamente el fin de la ocupación israelí y su retirada de todos los territorios ocupados desde 1967; el establecimiento de un Estado soberano e independiente para el pueblo palestino, con capital en Jerusalén Este; la garantía del derecho al retorno de los refugiados palestinos en base a las resoluciones internacionales pertinentes; y la protección de los derechos colectivos e individuales de la ciudadanía árabe en el Estado de Israel, incluyendo el derecho a la participación política y a desarrollar su identidad nacional en Israel<sup>139</sup>.

En tanto que la minoría árabe palestina en general, y sus líderes políticos en particular, siempre se han considerado una parte integrante del conflicto palestino-israelí, los actores internacionales, incluyendo la UE, han tendido por lo común a dejar al margen cualquier clase de debate directo sobre la minoría en el contexto del PPOM. Todos han tendido a concentrar su atención en las cuestiones “principales” del conflicto: los asentamientos, las fronteras, Jerusalén, la seguridad y la estabilidad. El vínculo “positivo” que se articuló en el momento del proceso de paz de Oslo entre la minoría árabe palestina y el propio conflicto constituye una excepción: algunos analistas presentaron entonces a la minoría como un “puente” entre los israelíes y los palestinos de Cisjordania y la Franja de Gaza<sup>140</sup>.

En cambio, los últimos gobiernos israelíes han tratado de esbozar varios vínculos “negativos” entre la minoría árabe palestina y el conflicto palestino-israelí, en el contexto del deterioro del mismo y del estancamiento de las negociaciones de paz. Con la exacerbación del conflicto después del fracaso del proceso de paz de Oslo, en Israel se ha presentado a la minoría árabe palestina como una amenaza demográfica y de seguridad para el Estado de Israel, legitimando así el uso de medidas extraordinarias en su contra. A medida que el conflicto ha ido degenerando —desde la Segunda Intifada y los acontecimientos de octubre de 2000<sup>141</sup> hasta la segunda Guerra de Líbano (2006), la ofensiva militar en la Franja de Gaza (2008-2009) y el incidente de la Flotilla de la Libertad hacia Gaza (2010) —, la minoría ha alzado la voz cada vez más

139 Alto Comité de Seguimiento de los Ciudadanos Árabes de Israel, Definición y objetivos, Octubre de 2005 (en árabe), disponible en <http://arab-lac.org/?i=194>

140 Ilan Saban, (2005), “Minority Rights in Deeply Divided Societies: A Framework for Analysis and the Case of the Arab-Palestinian Minority in Israel,” en *International Law and Politics*, Vol. 36 págs 885-1002, disponible en [http://law.haifa.ac.il/faculty/lec\\_papers/saban/NYUmr.pdf](http://law.haifa.ac.il/faculty/lec_papers/saban/NYUmr.pdf)

141 En el periodo del 1 al 8 de octubre de 2000, 13 jóvenes árabes fueron asesinados por las fuerzas policiales israelíes en las zonas del Triángulo y de Galilea. Los oficiales de policía asesinaron a los jóvenes y causaron heridas a centenares de árabes durante las protestas de ciudadanos árabes y la huelga general convocada por el Alto Comité de Seguimiento de los Ciudadanos Árabes de Israel. La huelga general se convocó para el 1 de octubre de 2000 en protesta por el asesinato de palestinos en varios emplazamientos de los TPO. Para más información, véase el informe de Adalah: Special Report on October 2000 Killings, disponible en [www.old-adalah.org/eng/october2000.php](http://www.old-adalah.org/eng/october2000.php).

para criticar las acciones de Israel<sup>142</sup>. Como consecuencia de ello, la mayoría judía se ha reafirmado en su percepción de que la minoría árabe palestina es un enemigo en el interior y ha permitido al gobierno aglutinar un impulso político proclive a la cimentación e intensificación de leyes y medidas discriminatorias en su contra<sup>143</sup>. Así pues, además de la lógica “demográfica” que las sustenta, el gobierno ha recurrido también a la lógica de la “seguridad” para justificar una serie de leyes discriminatorias como la prohibición en 2003 de la reagrupación familiar entre ciudadanos árabes de Israel y palestinos residentes en el TPO; la ley de 2008 que permite retirar la nacionalidad en caso de abuso de confianza o deslealtad al Estado; y todo un aluvión de legislación discriminatoria que exige lealtad al Estado judío<sup>144</sup>. De ahí la reacción mayoritariamente negativa —en ocasiones manifestada con gran vehemencia— de las autoridades israelíes y de los medios de comunicación dominantes ante las propuestas de reformas democráticas realizadas por la minoría, incluyendo las expresadas en “Future Vision for the Palestinian Arabs in Israel”, “Haifa Covenant” y “Democratic Constitution” [“Visión futura de los árabes palestinos en Israel”, “Pacto de Haifa” y “Constitución Democrática”], a pesar de que dichos documentos formulan su aceptación de la solución de los dos Estados y de la existencia del Estado de Israel<sup>145</sup>. De ahí también la serie de prácticas discriminatorias y en ocasiones violentas del Estado contra la minoría árabe palestina, desde la muerte a tiros de trece ciudadanos árabes de Israel durante los disturbios de octubre de 2000 y los acontecimientos de Akko (Acre) de 2008<sup>146</sup>, hasta los repetidos intentos de descalificar a los partidos políticos y diputados árabes de las elecciones y la presentación de acusaciones penales contra los líderes políticos árabes por ejercer sus legítimas actividades políticas<sup>147</sup>.

Más específicamente, Israel ha elaborado dos vínculos “negativos” entre la minoría árabe palestina de Israel y el conflicto que merecen especial atención, en vista de sus consecuencias potencialmente graves para la minoría. El primero es la insistencia israelí, expresada por el primer ministro Benjamín Netanyahu, en que la reanudación del PPOM debería condicionarse al reconocimiento por parte de los palestinos de que Israel es un “Estado judío” y no simplemente el reconocimiento de la existencia

142 Cook, J. (2010) ‘Israel’s Palestinian Minority Thrown into a Maelstrom’, Middle East Report Online, 16 de junio.

143 El Índice de Democracia de Israel de 2010, por ejemplo, revela que el 62% de la muestra de población judía opina que mientras Israel siga en conflicto con los palestinos, la opinión de los ciudadanos árabes sobre los asuntos exteriores y de seguridad no se debe tener en cuenta. Índice de Democracia de Israel [Israel democracy Index], op. cit. p. 22.

144 Véase Adalah (2010), New Discriminatory Laws and Bills in Israel, disponible en [www.old-adalah.org/newsletter/eng/nov10/docs/ndl.pdf](http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/nov10/docs/ndl.pdf).

145 Véase, por ejemplo, Adalah (2007), The Democratic Constitution, disponible en [http://www.adalah.org/eng/democratic\\_constitution-e.pdf](http://www.adalah.org/eng/democratic_constitution-e.pdf)

146 Se desencadenaron cinco días de violencia el 8 de octubre de 2008 después de que un ciudadano árabe atravesara conduciendo un barrio predominantemente judío durante el Yom Kippur.

147 Véase Adalah (2010), Adalah Briefing Paper: Restrictions on Human Rights Organizations and the Legitimate Activities of Arab Political Leaders in Israel, disponible en <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf>

del Estado de Israel, que ya se ha formulado anteriormente<sup>148</sup>. El reconocimiento de Israel como Estado del pueblo judío deslegitimaría implícita pero directamente el estatus de ciudadanía de los ciudadanos árabes palestinos; apuntalaría y legalizaría su estatus de ciudadanía de segunda clase en tanto que no judíos. También brindaría una justificación jurídica y ética a las leyes y medidas que discriminan a la ciudadanía árabe, e incluso pondría en cuestión su propio futuro en tal Estado, que es su patria.

El segundo vínculo es la propuesta de intercambio de población entre Israel y Cisjordania que han defendido varias veces entre otros el ministro de Asuntos Exteriores de Israel, Avigdor Lieberman, en su discurso ante la Asamblea General de la ONU del 28 de septiembre de 2010, trasladando de este modo la narración de la paz del discurso de "tierras por paz" al de "intercambio de territorios y poblaciones"<sup>149</sup>. Tal propuesta, que cada vez está más integrada en el discurso político dominante judío israelí, convertiría la propia ciudadanía de muchos palestinos de Israel -según Lieberman, "al menos la mitad"<sup>150</sup>- en un tema de las negociaciones de paz, transformándola así en algo temporal y condicional<sup>151</sup>. En semejante escenario, las fronteras de Israel se redibujarían de manera que excluyeran a los ciudadanos árabes del Estado, al tiempo que incluyeran el mayor número posible de colonos judíos de Cisjordania<sup>152</sup>. Las encuestas realizadas a ciudadanos árabes de Israel sobre este tema indican que mayoritariamente están en contra de dar tal paso<sup>153</sup>. Dicho escenario no es simplemente una toma de postura política; de hecho está constatado que en octubre de 2010 se

148 Véanse notas al pie 110 y 111

149 El discurso del ministro de Asuntos Exteriores Lieberman ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 28 de septiembre de 2010 está disponible en <http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/View/SpeechView/tabid/85/smId/411/ArticleID/244/refTab/234/t/Israel/Default.html>

150 Dan Ephron, entrevista con Avigdor Lieberman para el Newsweek, 21 de diciembre de 2010, disponible en <http://www.newsweek.com/2010/12/21/avigdor-liberman-israel-s-most-popular-politician.html>

151 Dov Waxman (2010) 'Netanyahu's Deal-Breaker', Foreign Policy, 7 de septiembre; 'Israel FM proposes redrawing border', Al Jazeera, 19 de septiembre de 2010, disponible en <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2010/09/20109191584276104.html>. Los "documentos palestinos" que han salido a la luz recientemente revelan que Israel pidió que parte de sus ciudadanos árabes fueran trasladados a un nuevo Estado palestino en rondas de negociaciones anteriores al nombramiento de Lieberman como ministro de Asuntos Exteriores de Israel. Véase el editorial "The Palestinian papers: Pleading for a fig leaf", 23 de enero de 2011, disponible en <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/23/palestinian-papers-fig-leaf-editorial>

152 Así pues, los 200.000-300.000 ciudadanos palestinos de Israel que viven en la región del Triángulo en el centro de Israel, por ejemplo, permanecerían en su tierra pero perderían su estatus de ciudadanía como resultado de unas negociaciones en las que no son una parte oficial.

153 Yousef Rafiq Jabareen, Intercambio de población en el marco de un acuerdo entre los líderes palestinos e Israel: la postura de los palestinos de Israel, presentado en una jornada de estudio organizada por la Asociación Árabe para los derechos humanos, 12 de diciembre de 2007 (en árabe). Según una encuesta a ciudadanos árabes de Israel llevada a cabo por Jabareen, una mayoría del 88,9% de los encuestados se oponía a un acuerdo de intercambio de población que dejase dentro de las fronteras del futuro Estado Palestino áreas como Wadi Ara, una región predominantemente árabe en el centro de Israel, a cambio de la inclusión de los asentamientos judíos de Cisjordania en las fronteras definitivas del Estado de Israel.

llevaron a cabo ejercicios de entrenamiento de la policía, el Home Command y los servicios de emergencia en la zona mayoritariamente árabe de Wadi Ara, en el centro de Israel, como preparación ante las protestas potenciales que pudieran acompañar a un intercambio forzoso de población<sup>154</sup>. Los distintos textos legales que reclaman el juramento de lealtad a Israel como un “Estado judío” se inscriben en la misma lógica. Varios sondeos de opinión han corroborado la popularidad de tales propuestas entre el público judío israelí, por ejemplo una encuesta reciente realizada por el Israel Democracy Institute, que concluyó que el 53 % de los judíos israelíes opina que el Estado tiene derecho a fomentar la emigración de los ciudadanos árabes<sup>155</sup>.

Teniendo en cuenta que destacados miembros del gobierno israelí han trazado un vínculo directo entre los ciudadanos árabes de Israel y el PPOM, proponiendo para tal fin varias políticas que amenazan tanto los derechos como el estatus de ciudadanía de dicha minoría, la comunidad internacional en general y la UE en particular -tanto en calidad de actor clave en la región como en la de miembro del Cuarteto- no pueden seguir dejando las violaciones de los derechos de la minoría árabe palestina de Israel al margen de su política global respecto al PPOM. El resultado de cualquier negociación entre Israel y el pueblo palestino acarreará inevitablemente graves consecuencias para la ciudadanía árabe de Israel, y la UE no puede consentir que el PPOM resulte en la restricción o la denegación de sus derechos ni en la negociación de su estatus de ciudadanía. Cualquier acuerdo para poner fin al conflicto que implique el sacrificio de los derechos de la ciudadanía árabe carecerá de credibilidad y echará por tierra la consecución de una solución estable, sostenible y democrática de dos Estados, cosa que la UE ha manifestado ser su objetivo en la región.

Algunos funcionarios europeos temen que el establecimiento de un vínculo entre la minoría y el conflicto pudiera ocasionar que la UE aceptase la lógica de los grupos de derechas de Israel, cuyo propósito es plantear cuestiones relacionadas con la minoría (por ej. el traslado de población, el “conflicto étnico”, la seguridad y la “amenaza demográfica”) como puntos de la agenda del PPOM con el fin de frustrar o desbaratar el proceso<sup>156</sup>. Otros siguen argumentando que vincular la minoría al conflicto distraería la atención de la UE de lo que consideran las manifestaciones más graves del conflicto (grandes violaciones del derecho internacional humanitario en el TPO) y que, tomado en su conjunto, el actual enfoque de la UE respecto a la minoría árabe palestina es adecuado<sup>157</sup>.

154 La Asociación para los Derechos Civiles en Israel (ACRI) envió una carta urgente al Primer Ministro el 12 de octubre de 2010 reclamando la garantía expresa de que el gobierno no realizaría traslados de población árabe al calor de los ejercicios. Véase ‘ACRI Demands Clarification on Alleged Transfer Exercise’, 12 de octubre de 2010, disponible en <http://www.acri.org.il/eng/story.aspx?id=781>

155 The Israel Democracy Institute, *Israeli Democracy Examined (Abstract)*, Noviembre de 2010, p. v, disponible en [http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Book\\_7114/madad\\_2010\\_eng\\_abstract.pdf](http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Book_7114/madad_2010_eng_abstract.pdf)

156 Entrevista con un funcionario europeo, 2010

157 Entrevista con un funcionario europeo, 2010

No estamos de acuerdo. Considerar a la minoría árabe palestina simultáneamente desde el punto de vista de los derechos humanos y del de la resolución del conflicto no encierra contradicción alguna. Antes bien, esas dos perspectivas se refuerzan mutuamente. Comprometerse con los problemas de la minoría no sólo es una parte del enfoque democrático y de derechos humanos de la UE frente a Israel (aunque también lo es). También es (pero no sólo) parte de una estrategia global de la UE de cara a la resolución del conflicto palestino-israelí.

En otros casos, la UE y organismos como la OSCE han hecho precisamente eso. Por ejemplo, la política de ampliación de la UE hacia la Europa Central y del Este incluía un enfoque explícito sobre los derechos de las minorías, en colaboración con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE, porque reforzar la protección de los derechos de las minorías en la región se consideraba un imperativo para la paz y la seguridad. El Pacto de Estabilidad para la Europa del Este de 1995 es un ejemplo de ello<sup>158</sup>. El compromiso activo de la UE con la cuestión de las minorías en la Europa Central y del Este, a través del Pacto de Estabilidad y del proceso de adhesión, se basaba sobre todo en la “seguridad”, fundamento que cobró forma política por medio de una agenda de derechos humanos “jurídicos” destinada a mejorar los derechos individuales y colectivos de los grupos minoritarios<sup>159</sup>. Por separado, no son suficientes ni la “seguridad” ni los “derechos jurídicos”. Considerar a la minoría árabe palestina sólo desde el punto de vista de la seguridad conduce a Israel a reforzar la visión de dicha minoría como un peligro. Pero considerarla sólo desde la perspectiva de los derechos jurídicos reduce los incentivos políticos de la UE al mero compromiso con el tema. Únicamente fusionando los derechos y las vías políticas saldrá a la luz el imperativo político de comprometerse con la minoría, cosa que llevará a la UE a emplear todos los instrumentos políticos de que dispone en el marco de su relación bilateral con Israel para tratar los problemas de la minoría.

158 El Pacto de Estabilidad de 1995 requería que los países candidatos resolvieran los problemas de sus minorías más destacadas antes de abrir las negociaciones para la adhesión. Aunque el Pacto fuera un documento político no vinculante jurídicamente, los incentivos que incorporaba promovieron acuerdos entre Eslovaquia y Hungría (1995) y más tarde entre Rumanía y Hungría (1996) relativos a sus problemas fronterizos y de minorías. Igualmente, encomendó a la OSCE una función de seguimiento.

159 Kymlicka (2006) op. cit, p. 52-54.



## 6. Conclusiones y recomendaciones

En el contexto del objetivo expresado por la UE de promover la democracia y los derechos humanos mediante su política exterior, la UE manifiesta su conciencia de los problemas de la ciudadanía árabe, especialmente en lo tocante a los distintos aspectos discriminatorios en el disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Dicha conciencia ha salido a la luz sobre todo en el marco de la Política Europea de Vecindad y sus instrumentos. Sin embargo, tal conciencia o preocupación se ha trasladado a instrumentos políticos endebles o mal implementados. La condicionalidad no se ha considerado nunca un mecanismo político adecuado con el que ejercer influencia sobre la situación de la minoría árabe palestina. Ninguna institución de la UE, incluido el Parlamento Europeo, ha logrado emplear la diplomacia declarativa para tratar la cuestión de la discriminación de la ciudadanía árabe. Si bien la UE ha tratado dichos derechos en su diálogo político con Israel, mayormente en el ámbito del grupo informal de trabajo sobre derechos humanos, éste último tiene importantes deficiencias<sup>160</sup> que limitan la capacidad de la UE para cambiar realmente las cosas. La UE ha tratado de salvar tal laguna canalizando fondos hacia actividades de la sociedad civil relacionadas con la situación de la minoría, e instrumentos como el IEDDH han sido particularmente activos al respecto. No obstante, como destaca un funcionario europeo, el apoyo financiero no puede compensar la falta de apoyo político a la minoría árabe palestina<sup>161</sup>. Aunque varios proyectos financiados por el IEVA se han dirigido directa o indirectamente a los derechos de la minoría árabe palestina, el hecho de que el monto total de dichos fondos sea muy reducido limita su impacto general.

Las políticas de la UE respecto a la minoría árabe palestina del interior de Israel no difieren sustancialmente de las que mantiene respecto a otras minorías. La ambigüedad de la UE frente a la tensión entre la definición de Israel como Estado judío (o Estado del pueblo judío) y como Estado democrático, por un lado, y la ausencia de legislación internacional clara relativa a los derechos de las minorías, por el otro, se suman para explicar la fragilidad de las políticas de la UE respecto a las minorías.

Sin embargo, creemos que para la UE comprometerse de una manera más activa con la causa de la minoría árabe palestina constituye un imperativo por partida doble. Lo primero que origina tal imperativo es el reconocimiento por parte de la Unión Europea de los problemas de la minoría, tal y como lo expresó la Comisión Europea y como figura en los compromisos contraídos en el Plan de Acción UE-Israel en el marco de la Política Europea de Vecindad de promocionar y proteger los derechos de las minorías. Aunque dichos compromisos sean muy generales y estén hechos únicamente en el contexto del diálogo político, en cualquier caso existen y se deben tomar en serio. Segundo, el vínculo entre, por un lado, la minoría árabe palestina de Israel, y por otro, el conflicto palestino-israelí y un proceso de paz sostenible dirigido

<sup>160</sup> Como se argumenta en el capítulo 2 de este informe.

<sup>161</sup> Entrevista con un funcionario europeo, 2010



a una solución viable y democrática de dos Estados, requiere un mayor compromiso de la UE. Los actores europeos deberían contemplar y reconocer a los miembros de la minoría árabe palestina en tanto que ciudadanos del Estado en igualdad de condiciones y como un factor muy importante tanto en el conflicto como en su resolución. Al combinar el enfoque de los derechos humanos y la democracia con el de la resolución del conflicto, en lugar de considerarlos por separado en rivalidad, surge la necesidad de comprometerse más activamente con la minoría árabe palestina de Israel.

Hacemos un llamamiento a los actores europeos para que reconozcan la importancia de los derechos, la ciudadanía y el estatuto político de la minoría árabe palestina en cualquier estrategia europea encaminada a promover la paz, la seguridad y la estabilidad en Israel y Palestina. La estrategia de la UE de cara al conflicto debería incluir la mejora de su postura respecto a la minoría. Dicha estrategia incluiría un enfoque específico sobre la minoría árabe palestina en el contexto de la relación bilateral UE-Israel, destinado a promover su derecho a una ciudadanía completa y en igualdad de condiciones, así como los derechos de la minoría en Israel. Como dijo un funcionario europeo, "No habrá paz con los vecinos mientras no haya paz en casa"<sup>162</sup>. La estrategia de la UE respecto a Israel y el conflicto palestino-israelí debe basarse en el reconocimiento de tal hecho.



## Recomendaciones

Este informe sostiene que la relación bilateral UE-Israel y los instrumentos políticos que encierra suponen un marco político apropiado para que la UE trate el tema de la situación de la minoría. Las siguientes recomendaciones están pensadas para normalizar la cuestión de la minoría árabe palestina en la relación bilateral UE-Israel como parte de una estrategia global frente a Israel y el conflicto palestino-israelí.

### ➤ 1. Declaraciones:

El Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, el Alto Representante de la UE y el Parlamento Europeo deberían hacer uso de la diplomacia declarativa de la UE para adoptar una postura en cuestiones de principios con el fin de prevenir las violaciones de los derechos humanos, así como de proteger y apoyar el derecho a la ciudadanía completa y en igualdad de condiciones y los derechos de las minorías para la minoría árabe palestina. Entre otras cosas, deberían condenar todas las manifestaciones de racismo por parte de funcionarios israelíes contra los ciudadanos árabes de Israel, y expresar su desaprobación frente a las tendencias políticas y proyectos de ley que recientemente amenazan los derechos civiles y políticos más básicos de los miembros

162 Ibid.

de la minoría, incluyendo ataques a sus representantes políticos elegidos<sup>163</sup>.

Dada la insistencia de Israel en ser reconocido como un “Estado judío”, la UE podría seguir los pasos de organismos internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD), que afirmó que la definición de Israel como Estado nación judío no debería dar lugar “a ninguna distinción, exclusión, restricción o preferencia sistemáticas fundadas en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico en el disfrute de los derechos humanos”<sup>164</sup>.

En relación con el PPOM, la UE debería exponer que la ciudadanía y los derechos de la minoría árabe palestina de Israel deberían estar plenamente garantizados y protegidos, integrados como un apartado de cualquier acuerdo que se alcance entre Israel y el pueblo palestino, y que su ciudadanía no es negociable. La UE debería seguir promoviendo la democracia israelí y negar su apoyo a cualquier propuesta que mine el carácter democrático de Israel como Estado para todos sus ciudadanos y residentes legales.

## 2. Diálogo:

### a) Diálogo técnico sobre derechos humanos y participación de la sociedad civil

- Creación del subcomité de derechos humanos: La UE debería seguir insistiendo en la creación de un subcomité de derechos humanos, desligando dicha cuestión del marco de mejora general.
- Grupo de trabajo sobre derechos humanos: En el ínterin, la UE debería proseguir y profundizar el diálogo sobre derechos humanos con Israel, en particular sobre los derechos de la minoría árabe palestina, en el contexto del Grupo de trabajo sobre derechos humanos. Las reuniones deberían ampliarse a una jornada completa, como recomiendan las directrices europeas en materia de diálogo sobre derechos humanos<sup>165</sup>. Las reuniones deberían dar lugar a compromisos claros de Israel, y entre una reunión y otra se deberían llevar a cabo encuentros de seguimiento para garantizar el cumplimiento de los compromisos por parte de Israel, especialmente de las recomendaciones realizadas por órganos creados en virtud de tratados de los derechos humanos de las

163 Para más información, véase <http://www.adalah.org/newsletter/ara/sep10/EU-Israel%20Informal%20Human%20Rights%20Working%20Group.pdf>

164 CERD (2007), Concluding Observations on Israel, disponible en <http://www.adalah.org/eng/intl07/cerd-concluding-mar07.pdf>

165 Para más información dirijase al capítulo 3 de este informe.

Naciones Unidas cuando se refieren a la minoría árabe palestina de Israel<sup>166</sup>.

- Implicación de las organizaciones de la sociedad civil: Para que los debates del Grupo de trabajo sobre derechos humanos y del futuro subcomité sean efectivas, la UE debe garantizar una estrecha colaboración y consulta sobre temas clave del problema con los actores pertinentes de la sociedad civil, especialmente las organizaciones pro derechos humanos, de manera consistente y transparente. La agenda, el protocolo y las actas de dichas reuniones deberán hacerse públicas.
- Reuniones de expertos: Como sugieren las directrices europeas en materia de diálogo sobre derechos humanos, la UE debería considerar también la idea de instaurar reuniones de expertos en medidas antidiscriminatorias y de discriminación positiva para tratar el tema en profundidad con las organizaciones de la sociedad civil, y considerar la opción de invitar a las autoridades israelíes, incluyendo a representantes árabes, para fomentar un auténtico debate sobre el tema en Israel.

## b) Coherencia política

La UE debería expresar en el ámbito de la más alta política sus preocupaciones sobre la violación de los derechos de la minoría árabe palestina, incluyendo en las reuniones del Consejo de Asociación EU-Israel y del subcomité político, en las reuniones de la UE y en las de los representantes de sus Estados miembros con funcionarios israelíes, así como en encuentros bilaterales entre miembros del Parlamento Europeo o de los parlamentos nacionales con sus homólogos israelíes.

## c) Transversalidad de los derechos humanos

De conformidad con las directrices europeas en materia de diálogo sobre derechos humanos, que instan a “intensificar el proceso de integración de los objetivos relacionados con los derechos humanos y la democratización (“transversalidad”) en todos los aspectos de su política exterior”, la UE debería garantizar que los subcomités pertinentes EU-Israel se ocuparan de la discriminación de la minoría árabe palestina. Los subcomités pertinentes son, entre otros: Asuntos Sociales y Migración<sup>167</sup>; Investigación, Innovación, Sociedad de la información, Educación y Cultura<sup>168</sup>; Transportes,

166 Cosa que incluiría, por ejemplo, las Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos – Israel, CCPR/C/ISR/CO/3, 29 de julio de 2010; las Observaciones Finales del sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD) – Israel, CERD/C/ISR/CO/13, 14 de junio de 2007; las Observaciones Finales del Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, esperado para 2011; y las Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esperado para 2011.

167 Plan de Acción UE-Israel, op. cit., p. 8

168 Ibid., p. 22.

Energía y Medio Ambiente<sup>169</sup>. Esto mismo debería aplicarse a los seminarios de alto nivel organizados sobre educación y formación<sup>170</sup>, así como sobre otros campos. Se deberían establecer vínculos entre dichos subcomités y el subcomité/grupo de trabajo sobre derechos humanos.

#### d) Informes de progreso de la PEV

- Dado que los sucesivos informes de progreso de la Comisión Europea relativos a la implementación por parte de Israel de su Plan de Acción han mostrado sistemáticamente una preocupación cada vez mayor por los derechos de la minoría árabe palestina, la Comisión Europea debería reconocer en su próximo informe relativo a 2010 el deterioro de sus derechos. La Comisión Europea debería destacar el aluvión de leyes discriminatorias que han sido introducidas y/o promulgadas por la Knéset en 2009 y 2010; las acusaciones penales y otras medidas punitivas que se han llevado a cabo en contra de los miembros árabes de la Knéset en 2010; la falta de responsabilidades por los asesinatos de octubre de 2000 (2010 marcó el décimo aniversario de aquellos acontecimientos); el desplazamiento y la expropiación de tierras de los beduinos árabes en pueblos no reconocidos del Naqab (Néguev), entre otros problemas.
- En general, el informe de progreso debería incluir recomendaciones claras a Israel, así como conclusiones sobre las medidas que éste debería tomar en caso de ausencia de progresos en relación con los derechos humanos o de cualquier otro deterioro de su protección.

#### e) Visibilidad

La UE debería incrementar la visibilidad internacional de la minoría árabe palestina, así como su situación interna, comprometiéndose con sus representantes, incluyendo la sociedad civil, los líderes políticos y los empresarios, tanto en Israel como en Europa. La UE podría invitar regularmente a representantes civiles, políticos y del ámbito empresarial a Bruselas: al Parlamento Europeo, a los parlamentos de los Estados miembros, a sus Ministerios de Asuntos Exteriores o Cancillerías. Las delegaciones parlamentarias o gubernamentales de la UE y de sus Estados miembros que visiten Israel deberían asegurarse de mantener encuentros regulares con los representantes de la minoría, incluyendo en Galilea, el Triángulo y Néguev.

169 Ibid., p. 17.

170 Dichos seminarios surgieron de la declaración conjunta de Jan Figel, Comisario de Educación, Formación, Cultura y Juventud de la Comisión Europea, y Yuli Tamir, Ministro de Educación del Estado de Israel en julio de 2008 (disponible en [http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/jointisrael\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/jointisrael_en.pdf)). Los seminarios tuvieron lugar en 2009 y en noviembre de 2010. En este último encuentro, la delegación europea expresó su preocupación sobre el tema específico de la participación de la minoría árabe en los programas de intercambio (Erasmus Mundus y Tempus). Información de un funcionario europeo, enero de 2011.

## ➤ 3. Cooperación:

### a) Investigación y desarrollo:

- Para promover el “acceso pleno y por igual a todos los estudiantes, investigadores, particulares, empresas y organizaciones con sede en Israel, a los proyectos incluidos en los programas de la Unión Europea”<sup>171</sup> y remediar “el nivel relativamente bajo de interconectividad entre los expertos árabes y sus homólogos europeos y la falta de información sobre los programas de la UE en árabe”<sup>172</sup>, la Delegación de la UE en Israel debería ofrecer a los investigadores y científicos árabes más información referente al séptimo Programa Marco y siguientes (en particular convocatorias como el REGPOT diseñada para regiones de convergencia<sup>173</sup>). Debería organizar o patrocinar cursos de formación en escuelas y universidades para incrementar la participación árabe en el campo de la investigación europea. Aunque no forme parte del PM7, el taller Mediptikar realizado en Kfar Kara en 2009 es un buen ejemplo sobre el que basarse<sup>174</sup>.
- Más allá del ámbito de la UE y en vista de la falta de “cupos étnicos” en el PM, Erasmus Mundus, Tempus y otros programas similares de investigación y estudio, los Estados miembros deberían adoptar medidas de discriminación positiva para ayudar a la ciudadanía árabe a obtener becas de estudios en sus respectivos países y participar en proyectos de investigación bilaterales.

171 Parlamento Europeo (2008), Propuesta de Resolución sobre la celebración de un protocolo al Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, relativo a un acuerdo marco entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel sobre los principios generales que rigen la participación del Estado de Israel en los programas comunitarios, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2008-0616+0+DOC+XML+V0//ES>

172 Entrevista con Sharon Pardo, Universidad Ben-Gurion, octubre de 2010.

173 Para más información véase el capítulo 2 de este informe.

174 En 2009 se organizó en Kfar Kara un taller conjunto palestino-israelí (que incluía ciudadanos árabes de Israel) sobre investigación e innovación, en el marco del programa Mediptikar. Entrevista con la delegación europea en Israel, Tel Aviv, octubre de 2010.

## b) Asistencia

### • **Proyectos de hermanamiento financiados por el IEVA**

- i • La UE debería evitar que los patrones de discriminación israelíes se repitan en los proyectos de hermanamiento de la UE:
  - 1 • La UE debería basarse en el ejemplo del proyecto de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC), estableciendo un diálogo regular de la sociedad civil con organizaciones árabes y judías para identificar proyectos encaminados a resolver las disparidades en Israel.
  - 2 • La UE debería especificar, como parte de los requisitos del proyecto, la necesidad de que garanticen que la sociedad civil tenga un papel consultivo efectivo y constante en el mismo. La Comisión Europea debería tener en cuenta estas recomendaciones en el contexto de la revisión de los instrumentos financieros de sus relaciones exteriores<sup>175</sup>.
  - 3 • La UE debería alentar a Israel a garantizar, cuando sea pertinente, que el proyecto beneficia a la minoría árabe palestina del interior del Estado.
  - 4 • Una vez que los proyectos hayan sido propuestos por un socio local israelí, la UE debería recomendar tareas en la ficha del proyecto que aborden expresamente los problemas de la minoría árabe palestina.
  
- ii • La UE debería animar a Israel a presentar un proyecto de hermanamiento destinado a armonizar la legislación israelí antidiscriminatoria de conformidad con el acervo comunitario en dicho campo (artículo 13 del Tratado de la Unión Europea; Directivas del Consejo 2000/43 y 2000/78; Decisión del Consejo 27/11/2000; artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

### • **Proyecto financiado mediante líneas presupuestarias relacionadas con la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano en el marco del IEVA y el IEDDH:**

La Comisión Europea debería garantizar que los fondos asignados se destinen a la minoría árabe palestina. Para ello, debería al menos continuar -o si es posible incrementar- su buena práctica de destinar una parte de aproximadamente el 30 % de los fondos a dicha cuestión, tanto directa como indirectamente.

175 Se hace referencia en particular a la consulta pública titulada "What funding for EU external action after 2013?", disponible en <http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5240&lng=en>.

## ➤ 4. Condicionalidad:

### ➤ Condicionar la mejora

El marco de mejora UE-Israel se encuentra formalmente congelado, a pesar de que en la práctica, la cooperación de la UE con Israel se ha incrementado desde junio de 2009 en varios sectores. El enfoque europeo de “normalidad” no está teniendo en cuenta una serie de políticas discriminatorias israelíes y las violaciones de los derechos humanos en el propio Israel y en el TPO, cosa que indica la aquiescencia o la falta de objeciones de la UE frente a tales políticas. La UE debería condicionar la mejora de sus relaciones con Israel, incluyendo cualquier nuevo acuerdo bilateral, a adelantos tangibles en la situación de los derechos humanos en Israel y en el TPO, incluyendo los derechos de la minoría árabe palestina.

El Parlamento Europeo podría hacer uso igualmente del poder de su voto para expresar su desacuerdo con las políticas israelíes, y condicionar la aprobación de cualquier nuevo acuerdo de cooperación UE-Israel a adelantos tangibles en la situación de los derechos humanos en Israel y en el TPO. Entre otras cosas, el Parlamento Europeo debería seguir condicionando su voto de asentimiento sobre la conclusión del protocolo del Acuerdo de Asociación UE-Israel en el acuerdo marco entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel sobre los principios generales que rigen la participación de Israel en los programas comunitarios.

### ➤ El futuro Plan de Acción UE-Israel

En caso de que el marco de mejora se reanude formalmente mediante la aprobación de un Plan de Acción UE-Israel, la UE debería garantizar que el capítulo dedicado a los “valores compartidos” se refuerce sustancialmente, en particular el objetivo de “promover y proteger los derechos de las minorías, incluyendo la mejora de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales de todos los ciudadanos y residentes legales”. Lo que figura en el actual Plan de Acción como un objetivo general, debería traducirse en unas prioridades de acción concretas, detalladas y secuenciadas, incluyendo las prioridades diseñadas para la protección de los derechos de la minoría árabe palestina en Israel. Dichas prioridades deberían incluir el establecimiento de unos criterios en base a las normas internacionales. La UE debería animar a Israel a integrar de manera transversal los derechos de la minoría árabe palestina en otros campos de cooperación que abarca el Plan de Acción, incluyendo el ámbito de la cooperación social (situación social, empleo y reducción de la pobreza), educación y transporte.



Con el objetivo de “promover y proteger los derechos de las minorías”, la UE debería insistir en la inclusión de las siguientes acciones a ejecutar:<sup>176</sup>

- Garantizar a las personas pertenecientes a minorías nacionales el derecho a la igualdad ante la ley y a la igualdad de protección jurídica, y prohibir cualquier clase de discriminación basada en la pertenencia nacional;
- Adoptar las medidas especiales adecuadas, incluyendo la asignación justa e igualitaria de los presupuestos del Estado, las tierras y otros recursos, con el fin de promover en todos los ámbitos de la vida económica, social, política y cultural una igualdad completa y efectiva entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría.
- Establecer mecanismos eficaces para la prevención o reparación de cualquier acción que tenga por objeto o efecto desposeer de sus tierras a personas pertenecientes a las minorías nacionales.
- Garantizar que la legislación nacional es conforme a los convenios jurídicos internacionales que Israel haya ratificado, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y alentar a Israel a ratificar los protocolos opcionales de dichas convenciones.
- Cumplir las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de los derechos humanos de las Naciones Unidas cuando se refieren a la minoría árabe palestina<sup>177</sup>.

176 Para más recomendaciones sobre las acciones a ejecutar sobre otras cuestiones relacionadas con los derechos humanos, véase EMHRN-FIDH Note in view of the EU-Israel Political Subcommittee Meeting - 28 October 2008, disponible en [http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palestine-Israel-wg/2008\\_10\\_\\_EMHRN\\_\\_FIDH\\_note\\_for\\_EU\\_IL\\_pol\\_subcommittee\\_494115228.pdf](http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palestine-Israel-wg/2008_10__EMHRN__FIDH_note_for_EU_IL_pol_subcommittee_494115228.pdf).

177 Véase la nota al pie 160.

## LISTA DE PROYECTOS FINANCIADOS POR LA UE A ISRAEL BAJO EL IEVA Y EL IEDDH<sup>178</sup>

### ► Prevención del conflicto

- Crack in the Wall\*
- Engaging Israel's Palestinian-Israeli and Jewish Youth and Young Adult Population in New Media Innovative Educational Initiative\*\*
- Keeping the options open for final status in Jerusalem\*
- Pest Management Sans Frontières: Palestinian-Israeli-Jordanian Cooperation for Environmentally Friendly Pest Management\*
- Simulating the Arab Peace Initiative\*
- The Arab Peace Initiative and Israeli-Palestinian Peace: the political economy of a new period\*
- The Heart of the Matter\*

### ► Gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a reformas económicas e institucionales

- 'A Seat at the Table'. An action to map the obstacles to equality between Jewish and Arab-Palestinian Citizens in government ministries policy and to develop inclusive practices for shaping equality policies.\*\*
- A comprehensive Framework for Arab Education in Israel: Goals, Legal Status and Pedagogic Council\*\*
- Access to Lands Advocacy Project\*\*
- Advancing Implementation of the Or Committee Recommendations in the field of Planning and Land for the Arab Minority\*\*
- Bedouin Women-Men Roundtable Discussions\*\*
- Combating and Preventing Torture and Ill-Treatment of Palestinian Prisoners held in Israeli Prisons and Palestinian Civilians in the Occupied Palestinian Territories (OPT)\*

178 Véase [http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list\\_of\\_projects/projects\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/projects_en.htm), consultado el 22 de julio de 2010

- Creating a dialogue of Human Rights: Development of a cross cultural mode towards the empowerment of disadvantaged residents in Lod, Amman, East Jerusalem\*\*
- Enhancing Rights to Education in the Arab Palestinian Community in Israel - Arab Teacher Training\*\*
- Fostering the Next generation of Human Rights Leadership in Israel\*\*
- Home Demolitions and the Law\*
- Human Rights Defender\*
- Investigation of Israeli Security Forces Personnel\*
- Legal Aid to Combat Land Takeovers from Palestinians in the South Hebron Hills\*
- MachsomWatch\*
- Mainstreaming Local Development into the Work of Civil Society Organizations in Israel, in order to Mainstream Gender into Local Development\*
- Preserving Ties: Territorial Contiguity and the Right to Movement\*
- Preventing Torture Through Accountability\*
- Promoting Equality in Planning for the Arab Minority through Due Representation in State Planning Institutions\*\*
- Sharikat Haya "Life Partners"\*\*\*
- Strengthening Data Protection in Israel (Twinning project)
- The Unrecognised Village in the Negev, Southern Israel\*\*
- Towards Sustainable Democracy: Reinforcing Respect for Human Rights and Democracy while Delegitimising Racism\*\*

## ➤ Desarrollo humano

- Equality for Women in Israel: Adopting a Holistic Approach\*
- Gender- and Minority-Mainstreaming of the Israeli National Budget\*\*
- Job Opportunities for Arab Women in agriculture\*\*
- Taking the Opportunity: Furthering Equality in Employment\*
- Women and Employment Project\*

## » Infraestructura, comunicaciones y transporte

- ENPI Info & Communication- Region South - Israel- Production of a six-episode TV documentary series 'The Ambassadors'
- Institutional Twinning for Strengthening the Capacity of the Ministry of Transport to Provide Quality Public Transport for Urban Regions in Israel (Twinning project)
- Multi-sectors
- Euromed Youth III

## » Desarrollo rural, planificación territorial, agricultura y seguridad alimentaria

- Strengthening the Capacity of Local Authorities for Ecological Modernisation

## » Cohesión social y empleo

- "Football: Our common ground" - Promoting coexistence between Israeli and Palestinian youth through football\*\*
- DocEUmmunity
- Strengthening the Capacity of The Equal Employment Opportunities in Israel\* (Twinning project)
- The Israel Jordan Integrated Emergency Medical System Concept
- Upholding Labour Rights in the Middle East

(\*\*) aborda directamente la situación de la minoría árabe palestina

(\*) aborda indirectamente la situación de la minoría árabe palestina



# EL PROYECTO

La edición al castellano del presente informe es la segunda colaboración entre la **Red Euromediterránea de Derechos Humanos** y la **Plataforma 2015 y más** y el **Grupo de ONG por Palestina** en el marco del convenio de derechos humanos y construcción de paz financiado por la AECID. En 2009 se editó el informe *“Reacciona pero consiente. La respuesta de la UE a la ofensiva militar israelí en la Franja de Gaza”*. Este año como parte de una serie de informes sobre derechos humanos elaborados por organizaciones palestinas parte de este convenio, se eligió la edición de este trabajo para presentar la situación de los derechos humanos de la población palestina en Israel.

El presente informe es el quinto de una serie cuyo objetivo es evaluar los instrumentos implementados por la Unión Europea (UE) de cara a promover y proteger los derechos humanos en el marco de sus relaciones con Israel. El informe ha sido publicado por la Red Euromediterránea de Derechos Humanos, una red compuesta por más de 75 organizaciones de derechos humanos, instituciones y particulares comprometidos con los derechos humanos universales, con sede en 28 países de la región euromediterránea.

La REMDH se creó en 1997 como respuesta de la sociedad civil a la Asociación Euro-mediterránea. Sus objetivos principales son:

- Apoyar y difundir en las regiones euromediterráneas y árabes los principios de los derechos humanos universales tal y como se describen en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Fortalecer, ofrecer asistencia y coordinar los esfuerzos de sus miembros a la hora de hacer un seguimiento del cumplimiento de los Estados con los principios de los derechos humanos y las cuestiones humanitarias en las relaciones entre la UE y sus socios en Oriente Medio y el norte de África.
- Apoyar la creación de instituciones democráticas, promover el estado de derecho, los derechos humanos, la igualdad de género y la educación en derechos humanos, y fortalecer la sociedad civil en la región euromediterránea y más allá de la misma.

La REMDH considera que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están interrelacionados. Están estrechamente vinculados al respeto por los principios democráticos y afectan a toda la región euromediterránea y a Oriente Medio. La REMDH, por tanto, promueve el trabajo en red y la cooperación entre ONG de derechos humanos, activistas y la sociedad civil en general de toda la región.

La REMDH cree que la Asociación Euromediterránea y las relaciones de la UE con el mundo árabe han dotado de instrumentos a la región que, aplicados de manera eficiente, pueden optimizar el respaldo y la protección de los derechos humanos y los principios democráticos, así como fortalecer a la sociedad civil.

En este contexto, la REMDH ha establecido Grupos de Trabajo sobre diferentes cuestiones de derechos humanos, con la mirada puesta en el proceso de Barcelona y en la región. Uno de estos Grupos de Trabajo es el de Palestina, Israel y el pueblo palestino (PIP).

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

- Acsur – Las Segovias (España)
- Adalah – Centro Jurídico para los Derechos de las Minorías Árabes en Israel (Israel)
- Al-Haq (Cisjordania, Palestina)
- Al Mezan Centro de Derechos Humanos (Gaza, Palestina)
- Asociación Árabe pro Derechos Humanos (Israel)
- B'Tselem – Centro de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados (Israel)
- Bruno Kreisky Foundation (Austria)
- Comité para el Respeto de las Libertades y los Derechos Humanos en Túnez (Túnez)
- Federación de Asociaciones para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (España)
- Comité Griego de Solidaridad Internacional (Grecia)
- Centro Palestino para los Derechos Humanos (Gaza, Palestina)
- Organización Palestina de Derechos Humanos (el Líbano)
- Comité Público contra la Tortura en Israel (Israel)
- El Centro de Rehabilitación e Investigación para Víctimas de la Tortura (Dinamarca)
- Asociación Tunecina de Mujeres Demócratas (Túnez)

Siguiendo las recomendaciones de la 6ª Asamblea General de la REMDH, el Grupo de Trabajo del PIP ha participado en un proyecto que examina anualmente las obligaciones y compromisos de la UE en materia de derechos humanos, en relación con Israel.

El presente informe se diseñó durante las reuniones del Grupo de Trabajo a lo largo de 2009 y 2010, en las cuales los miembros del grupo de trabajo del PIP consideraron urgente abordar el proceso de deterioro de los derechos humanos relativos a la minoría árabe palestina en Israel.

Muchos de los acuerdos alcanzados entre la UE e Israel en el marco del “Proceso de Barcelona” (ahora Unión por el Mediterráneo, UpM) contienen disposiciones que obligan a ambas partes a “respetar los derechos humanos y los principios democráticos”. El Acuerdo de Asociación firmado entre Israel y la UE en 1995 regula cuestiones del ámbito político, económico y cultural. La Política Europea de Vecindad, creada en 2003, y el Plan de Acción UE-Israel resultante también contiene compromisos relacionados con los derechos humanos, incluidos los derechos concernientes a las minorías. Sin embargo, son escasas las referencias en los documentos oficiales de la UE a las violaciones de derechos cometidas por Israel sobre los ciudadanos árabes de su propio Estado, con la casi única excepción de los documentos de trabajo generados por la Comisión Europea sobre la implementación del Plan de Acción UE-Israel (los informes de progreso).

Este informe, como los anteriores, tiene la intención de aportar un valor añadido a los trabajos ya realizados sobre los derechos humanos en Israel y el Territorio Palestino Ocupado, al servir como guía de derechos humanos para evaluar las relaciones de la UE con Israel. El presente informe también se puede utilizar de manera proactiva como un medio para fomentar la comprensión de los mecanismos de derechos humanos de la UE, el intercambio de información, y como herramienta de promoción de los mismos .

La autora principal de este informe es Nathalie Tocci, miembro del Istituto Affari Internazionali en Roma, Italia, que ha contado con la ayuda en el área de investigación de Benedetta Voltolini. Nathalie Stanus, de la REMDH, Rina Rosenberg, de Adalah, Katie Hesketh, de Adalah, y Mohammad Zeidan, de la Asociación Árabe para los Derechos Humanos también han hecho importantes aportaciones. El informe también ha contado con las valiosas contribuciones y comentarios de Maysa Zorob, de al-Haq y miembro del Comité Ejecutivo de la REMDH, así como de otros miembros del Grupo de Trabajo de PIP.

La dirección del proyecto ha corrido a cargo de:

- **Rina Rosenberg**, Adalah - Centro Jurídico para los Derechos de las Minorías Árabes en Israel.
- **Mohammad Zeidan**, Asociación Árabe para los Derechos Humanos.

La investigación realizada a propósito de este informe se ha basado tanto en fuentes primarias como secundarias, así como en la información recogida a través de entrevistas con los actores pertinentes.



## ➤ Acrónimos I

- **AECA:** Acuerdo sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación
- **CEDAW:** Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
- **CERD:** Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- **CIP:** Programa para la Innovación y la Competitividad
- **CE:** Consejo de Europa
- **PCSD:** Política Común de Seguridad y Defensa
- **OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil
- **AEMA:** Agencia Europea de Medio Ambiente
- **EEOC:** Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo
- **BEI:** Banco Europeo de Inversiones
- **IEDDH:** Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
- **REMDH:** Red Euromediterránea de Derechos Humanos
- **PEV:** Política Europea de Vecindad
- **IEVA:** Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
- **PE:** Parlamento Europeo
- **AEE:** Agencia Espacial Europea
- **UE:** Unión Europea
- **CMPMN:** Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales
- **FEMIP:** Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación
- **PM:** Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico
- **PNB:** Producto Nacional Bruto
- **PIDCP:** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- **ICERD:** Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial
- **PIDESC:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- **CDN:** Convención sobre los Derechos del Niño

## ➤ Acrónimos II

- **IFS:** Instrumento de Estabilidad
- **ISERD:** Dirección de Investigación y Desarrollo Israel-UE [Israeli-EU Research Directorate]
- **FNK:** Fondo Nacional Judío
- **PPOM:** Proceso de Paz de Oriente Medio
- **MPE:** Miembros del Parlamento Europeo
- **MK:** Miembros de la Knéset
- **ILS:** Nuevos Shékeles Israelíes
- **ANP:** Áreas Nacionales Prioritarias
- **OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
- **TPO:** Territorio Palestino Ocupado
- **AP:** Autoridad Palestina
- **OLP:** Organización para la Liberación Palestina
- **REGPOT:** Potencial Investigador de las Regiones de Convergencia
- **TUE:** Tratado de la Unión Europea
- **ONU:** Organización de las Naciones Unidas





**Grupo de ONG por Palestina**

plataforma  
**2015**  
*y más*

