

DIPLOMACIA AMBIVALENTE Y PRINCIPIOS EN TENSIÓN: EL AUSENTE PODER NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA EN PALESTINA

AMBIVALENT DIPLOMACY AND PRINCIPLES IN TENSION: THE NON-NORMATIVE POWER OF THE EUROPEAN UNION IN PALESTINE

CAROLINA JIMÉNEZ SÁNCHEZ¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS RELACIONES UE-PALESTINA A LO LARGO DE LA HISTORIA. III. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: MONEDA DE CAMBIO Y NO PARA EL CAMBIO. IV. EL TJUE Y LOS PRODUCTOS FABRICADOS EN PALESTINA: CONTROL JUDICIAL. V. ¿QUIÉN EJERCE EL PODER NORMATIVO? LA JUSTICIA INTERNACIONAL COMO EXPONENTE DE VALORES EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este artículo propone el concepto de “diplomacia ambivalente” con el telón de fondo de la relación entre la Unión Europea y Palestina, abarcando su evolución histórica y su propia contribución al origen del conflicto con Israel. Este tipo de diplomacia tendría como característica principal una tensión persistente entre los valores que la UE proclama y sus decisiones ejecutivas, especialmente las diplomáticas y las comerciales. Esta ambivalencia pone en entredicho el Normative Power Europe. No cabe duda de que las bondades de herramientas como la Política Europea de Vecindad añaden algunas sombras a la capacidad de la UE para respetar sus propios principios. Es por ello que se examina como una pieza clave para entender la configuración asimétrica de sus relaciones en la región, planteando la pregunta de si esta política, en su diseño y aplicación actual, no contribuye a perpetuar desequilibrios estructurales. En otro término, se analiza el compromiso de los Estados miembros de la UE con la justicia internacional, en particular en relación con el eventual crimen de genocidio, evaluando la coherencia con los valores fundamentales de la Unión y su papel en la promoción de la justicia en el ámbito global. El artículo concluye reflexionando sobre los desafíos que suscita la implicación ambivalente de la Unión en el territorio.

ABSTRACT: *This article proposes the concept of “ambivalent diplomacy” against the backdrop of the relationship between the European Union and Palestine, covering its historical evolution and its own contribution to the origin of the conflict with Israel. This type of diplomacy would be characterized by a persistent tension between the values it proclaims and its executive decisions, especially diplomatic and commercial ones. The European Neighborhood Policy is examined as a key piece to understand the asymmetric configuration of relations in the conflict, raising the question of whether this tool, in its current design and application, contributes to perpetuating structural imbalances that demand a thorough review. Furthermore, the article examines the commitment of EU Member States to international justice, particularly in relation to the potential crime of genocide, evaluating their consistency with the Union’s fundamental values and their role in promoting global justice. The article concludes by reflecting on the challenges posed by the EU’s ambivalent involvement in the region.*

Fecha de recepción del trabajo: 12 de septiembre de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 28 de octubre de 2025.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga (carolina@uma.es). Este trabajo forma parte de las actividades de investigación desarrolladas en el marco del proyecto MESESA: Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del derecho en el siglo XXI (PID2021-122143NB-I00) del Ministerio de Ciencia e Innovación. Todos los enlaces han sido consultados por última vez con fecha 27 de octubre de 2025.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Palestina, Israel, Arreglo pacífico, genocidio, Política Europea de Vecindad.

KEYWORDS: European Union, Palestine, Israel, Peace settlement, Genocide, European Neighborhood Policy.

I. INTRODUCCIÓN

Pocos territorios han sufrido la violencia de manera tan persistente, compleja y cargada de implicaciones geoestratégicas como Palestina. La contienda que mantiene el territorio con Israel desde la llamada *Nakba*¹ de 1948, está marcada por décadas de tensiones, violencia y crisis humanitarias, todo ello agravado desde los crímenes de guerra perpetrados por Hamás el 7 de octubre de 2023 (Comisión de Investigación, 2024). Estos ataques desencadenaron una escalada inmediata de la violencia y tensionaron la respuesta internacional, incluyendo la política de la UE, que se vio interpelada a equilibrar condena del terrorismo y los crímenes de Hamás, el respeto al derecho internacional y asistencia humanitaria. Tras ello, Israel ha continuado con una estrategia de violencia intensificada, en la que la Corte Internacional de Justicia ha encontrado elementos plausibles de genocidio (Corte Internacional de Justicia [CIJ], Orden de 26 de enero de 2024).

Cuando se produce una situación susceptible de poner el peligro la paz y la seguridad internacionales, como resulta de los crímenes internacionales, la Comunidad Internacional está llamada a asumir su responsabilidad en el arreglo pacífico de la controversia, así como en el control del uso de la fuerza a través del sistema de seguridad colectiva. Para ello se espera que los sujetos de Derecho Internacional aúnen esfuerzos para lograr el cese de las violaciones del mismo, su no repetición y el despliegue de mecanismos que activen la responsabilidad internacional por los hechos ilícitos, abriendo paso a la reparación. Pero la aplicación de las normas de Derecho Internacional encuentra dificultades en su aplicación, que tienen que ver con el orden internacional en el que se superponen, en ningún caso aséptico ni homogéneo.

En términos geopolíticos nos encontramos en una orden internacional en transición (Terhalle, 2016: 288), en el que los equilibrios de las grandes potencias no están aún asentados o definidos plenamente (Garabito, 2024: 103). La situación en Gaza ha dejado sobre la mesa una obviedad: los *major powers* (Fordham, 2011:587) (EEUU, China, Rusia) no están ejerciendo la responsabilidad que les compete en relación a la paz y seguridad internacionales. Los actores europeos sentados a la mesa del Consejo de Seguridad (RU y Francia) tampoco han logrado articular estrategias multilaterales de acción. No obstante, estos *major powers* siguen teniendo la capacidad de influenciar las relaciones internacionales de manera significativa, ya sea a través de la fuerza militar, comercial, económica o diplomática (Rotmann et al, 2014: 356), por lo que su posicionamiento frente a amenazas a la seguridad internacional es fundamental. Así las cosas, la estructura del orden internacional vive un momento de normas en discusión (Barbé Izuel, 2023) que hay que problematizar como una auténtica crisis del multilateralismo y, en consecuencia, del Derecho Internacional.

1 Nakba es un término árabe que significa “catástrofe” o “desastre” y que ha sido comúnmente utilizado por el pueblo palestino para referirse al establecimiento de colonos israelíes en el territorio, suponiendo el desplazamiento no voluntario de sus hogares, la pérdida de sus bienes y su exilio. Al respecto Vid. Barreñada Bajo, 2003.

Bajo este panorama de contestación es difícil ubicar de manera certera al actor llamado “Unión Europea”, quien de manera casi insistente ha proyectado para sí y para el resto una imagen distinta al de las mencionadas potencias, como firme defensora de las fórmulas de consenso, de mediación, de cooperación y de integración (Majone y No, 2014: 10). Su papel como potencia normativa (*Normative Power Europe*) se presentaba como una alternativa a los enfoques más coercitivos de otras potencias (Vid., Manners, 2002), sin embargo, esta pretendida particularidad parece cada vez más desdibujada. La idea de que la Unión Europea ejerce su influencia principalmente mediante la promoción de valores y no mediante el uso de la fuerza armada ha sido considerada casi un axioma dentro del análisis internacional. Sin embargo, esta asunción podría requerir una revisión crítica a la luz de los acontecimientos recientes.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, la posición de la Unión Europea en Palestina no solo reviste interés académico, sino que también tiene implicaciones significativas para la jurisprudencia internacional, la diplomacia y la protección de los derechos humanos. En tanto que entidad fundada sobre los principios de cooperación, respeto por el Estado de derecho y promoción de la paz, la UE se encuentra en una posición clave para ejercer una influencia positiva en la búsqueda de una solución justa y sostenible (Khader, 2013: 14). Falta determinar si la aspiración en sí misma fundamenta su caracterización como potencial *normative power* en el escenario global.

El propósito de este análisis es desentrañar los diferentes aspectos que componen la posición de la UE en Palestina, desde su evolución histórica hasta su posicionamiento actual, evaluando si los valores y principios están siendo realmente validados en la puesta en práctica en el territorio. En un mundo cada vez más interconectado e interdependiente, comprender la función de la UE en Palestina debe ofrecernos una visión más completa sobre el papel de los actores regionales en la promoción de la paz y la estabilidad global. Para ello, es fundamental comenzar explorando la relación histórica que une a ambos territorios, y dar cuenta de la implicación y responsabilidad de los Estados europeos en el origen del propio conflicto.

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo principal conceptualizar y operacionalizar la noción de “diplomacia ambivalente” para analizar la actuación de la Unión Europea en el conflicto palestino-israelí. La pregunta que orienta el trabajo es la siguiente: ¿en qué medida la diplomacia de la UE hacia Palestina puede calificarse como ambivalente, es decir, tensionada entre su discurso normativo y su práctica efectiva?

Para responder a ello, el artículo examina históricamente las relaciones UE-Palestina y la evolución de sus instrumentos políticos y jurídicos, con especial atención a la Política Europea de Vecindad y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asimismo, se evalúa el papel de la justicia internacional como exponente del poder normativo europeo y se reflexiona sobre las consecuencias de dicha ambivalencia para la coherencia de la acción exterior de la UE.

La estructura del texto responde a este propósito: la Sección II repasa la evolución histórica de las relaciones UE-Palestina; la Sección III analiza la Política Europea de Vecindad como instrumento de influencia y su posible función de “moneda de cambio”; la Sección IV estudia el papel del TJUE en la delimitación jurídica del territorio y el comercio; la Sección V discute el ejercicio del poder normativo europeo en relación con la justicia internacional; y las Con-

clusiones sintetizan los hallazgos y proponen líneas de reflexión sobre la viabilidad del poder normativo en contextos de ambivalencia estructural.

II. LAS RELACIONES UE-PALESTINA A LO LARGO DE LA HISTORIA

El origen de lo que acontece hoy en Palestina tiene lugar en y desde Europa. Por ello, es fundamental remontarse siglos atrás (si quiera brevemente) para desentrañar las implicaciones que para la Unión Europea tiene el territorio palestino. Conviene precisar que estas relaciones tuvieron lugar con los pueblos y, en su caso, los imperios que dominaban durante las distintas épocas el territorio que hoy se reconoce como Palestina.

Las interacciones comerciales, culturales y políticas entre Palestina y Europa han dejado una huella perdurable en la historia. Desde los primeros intercambios en la era antigua hasta los complejos desafíos contemporáneos, estas relaciones han sido moldeadas por una variedad de factores, incluidos los legales, políticos y económicos. Palestina fue un punto crucial en las rutas comerciales que conectaban Europa con el Medio Oriente y Asia (Solórzano Fonseca, 2020: 2-3). Las ciudades costeras como Jaffa y Gaza eran importantes centros neurálgicos que atraían a comerciantes europeos en busca de productos exóticos como especias, seda y metales preciosos (Radan, 2008: 77). Este intercambio comercial no solo impulsó la economía de la región, sino que también fomentó el intercambio cultural entre Europa y Palestina, con influencias que se pueden ver en la arquitectura, el arte y la religión (Pappé, 2022: 120).

Fue un poco más tarde cuando las leyes romanas, incluidas las relacionadas con la propiedad de la tierra y la administración de la justicia, dejaron una huella importante en la sociedad palestina y sentaron las bases para futuras interacciones sociales entre Europa y Palestina (Udoh, 2020: 45). La Edad Media vio un aumento en esa relación entre Europa y Palestina debido a conocidas como “Cruzadas”. Esas “Cruzadas” fueron expediciones militares emprendidas por los europeos con el objetivo de “recuperar Tierra Santa” del dominio musulmán. Las Cruzadas no solo llevaron a conflictos armados en la región, sino que también plantearon cuestiones legales relacionadas con la ocupación de tierras y la administración de justicia en Palestina.

Con la caída del Imperio Bizantino, Palestina pasó a formar parte del Imperio Otomano, que controlaba enormes extensiones de Europa Oriental y el Medio Oriente. Durante este período, Europa mantuvo un interés en Palestina debido a su importancia estratégica y económica, lo que llevó a una mayor interacción entre ambas regiones (Öke, 1982: 330). Sin embargo, el control otomano también planteó desafíos legales y políticos para Europa, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos de los ciudadanos europeos que residían en la región (Öke: 335).

El período del Mandato Británico en Palestina, que comenzó después de la Primera Guerra Mundial, fue un período de intensa actividad diplomática y conflictos nacionalistas. Europa, y especialmente Gran Bretaña, desempeñó un papel central en la administración de Palestina y en la promoción del movimiento sionista, que abogaba por el establecimiento de un estado judío en la región (Cohen, 2020: 187). Estos desarrollos plantearon cuestiones legales sobre la soberanía, los derechos de propiedad y la autodeterminación, que siguen siendo relevantes en la actualidad.

El fin del Mandato Británico en Palestina en 1948 marcó un punto crucial en la historia del territorio con el advenimiento de la *Nakba*. La partición de Palestina propuesta por las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1947)², que dividía el territorio en un Estado judío y uno palestino, fue el punto de partida de décadas de conflicto y violencia (Gavison, 2013: 20). La declaración de independencia de Israel en 1948 y la guerra y la ocupación que siguió llevaron a la expulsión de cientos de miles de palestinos de sus hogares, creando una población de refugiados que sigue existiendo (Pappé).

De esta forma, la creación del Estado de Israel en 1948 marcó un punto de inflexión en las relaciones entre Europa y Palestina, desencadenando una serie de eventos que han moldeado el curso la violencia, y que hasta el momento no ha resultado en la admisión del Estado de Palestina en Naciones Unidas salvo en la rebuscada figura de Estado observador no miembro (ONU, 2012). Y ello pese a que ya desde 1949 la Organización admitió a Israel como miembro de pleno derecho³. Desde entonces, la UE ha desempeñado un papel significativo en el conflicto, abordando cuestiones legales, políticas y humanitarias en un esfuerzo por encontrar una solución pacífica y duradera. Este artículo examina también el impacto de la creación del Estado de Israel en las relaciones entre Europa y Palestina, destacando los desafíos y las oportunidades que han surgido en el proceso, siendo un punto central de disputa en el conflicto.

La declaración de independencia de Israel en 1948 fue recibida con una mezcla de apoyo y preocupación por parte de Europa. Si bien muchos Estados europeos reconocieron rápidamente a Israel como un Estado legítimo, otros expresaron reservas sobre el impacto que tendría en la región y en la población palestina (Bachmutsky 2018: 286). Esta división en la reacción europea reflejó las tensiones geopolíticas que rodeaban la creación del Estado de Israel.

Además, hay que tener en cuenta que la creación de Israel resultó en el desplazamiento involuntario y masivo de cientos de miles de palestinos, quienes se vieron obligados a abandonar sus hogares y buscar refugio en países vecinos (Flapan 1987: 21). Esta crisis humanitaria provocó una respuesta internacional, con Europa desempeñando un papel importante en la provisión de ayuda humanitaria y en la búsqueda de soluciones para los refugiados palestinos. Sin embargo, las divisiones en la Comunidad Internacional y las tensiones políticas complicaron los esfuerzos por abordar esta crisis de manera efectiva (Morris, 1986).

En 1967, Israel ocupó Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este durante la Guerra de los Seis Días, intensificando aún más el conflicto (Bachmutsky: 302). Europa respondió con preocupación ante estas acciones, condenando la expansión de los asentamientos israelíes y llamando a Israel a cumplir con el Derecho Internacional Humanitario (Ibidem). Sin embargo, las divisiones dentro de Europa y las presiones geopolíticas limitaron la eficacia de estas respuestas, lo que llevó a un estancamiento en el proceso de paz de manera efectiva.

2 Dicha resolución incluía como anexo el “*Plan de Partición con Unión Económica*” en el que se explicaba: “*Los Estados independiente árabe y judío y el Régimen Internacional especial para la Ciudad de Jerusalén (...) empezarán a existir en Palestina dos meses después de concluido el retiro de las fuerzas armadas de la Potencia Mandataria*”, (ONU, 1947)

3 La fecha de admisión de Israel en la Organización de las Naciones Unidas es el 11 de mayo de 1949. Vid. Información en: <https://www.un.org/es/about-us/member-states#gotol>.

A lo largo de las décadas, la Unión Europea ha desempeñado un papel activo, aunque no protagonista, en los esfuerzos de paz entre Israel y Palestina, facilitando negociaciones, proporcionando asistencia económica y promoviendo una solución de dos Estados. Para analizar este papel comenzaremos por cómo se ha desarrollado la Política Europea de Vecindad en el territorio.

III. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: MONEDA DE CAMBIO Y NO PARA EL CAMBIO

1. Externalizar fronteras o valores

La Política Europea de Vecindad (PEV) es una iniciativa crucial de la Unión Europea (UE) diseñada para promover la cooperación y la estabilidad en las regiones que rodean a la UE. Uno de los ejes menos explícitos de esta política es la proyección estratégica de las fronteras de la Unión, estructurando la relación con los vecinos del Este y del Sur sin ofrecerle ninguna perspectiva de adhesión, pero ganando vías de externalizar el control fronterizo, desplazando la gestión de riesgos hacia territorio extracomunitario (Casas et. Al, 2011: 73).

Desde su creación en 2004, la PEV ha tenido un sólido éxito en la consolidación de las relaciones entre la UE y sus vecinos, fomentando la cooperación en una variedad de áreas, desde el comercio hasta la seguridad y el desarrollo. Igualmente se ha fomentado una cooperación más estrecha y se han fortalecido las relaciones bilaterales, tratando de consolidar una zona extracomunitaria segura y estable (Gómez Laorga, 2023, sin página). Con estos objetivos la UE despliega el Instrumento Europeo de Vecindad (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* —ENI), que canaliza la financiación otorgada a esos socios de terceros Estados. No hay que olvidar que, para lograr sus objetivos, la PEV se basa en una serie de principios fundamentales, que incluyen el respeto por la soberanía y la integridad territorial de los países vecinos, el fomento de la democracia y los derechos humanos o la promoción del desarrollo sostenible (Gómez Laorga).

Los Acuerdos de Asociación establecen un marco para la cooperación en áreas como el comercio, la migración y la seguridad, así como Programas de Cooperación Técnica y Financiera (Martín, 2012: 367), que brindan apoyo financiero y técnico para proyectos de desarrollo y reforma en los países vecinos. Además, la PEV cuenta con una serie de Mecanismos de Diálogo y Cooperación, que facilitan el intercambio de información y la coordinación de políticas en una variedad de áreas de interés común (Ortiz Hernández, 2022: 201).

Si en el ámbito económico, la PEV ha ayudado a fomentar el comercio y la inversión entre la UE y sus vecinos, promoviendo el crecimiento económico y la creación de empleo en la región, los objetivos políticos de esta herramienta pasaban por fortalecer las instituciones democráticas y fomentar la protección de los derechos humanos en los Estados socios, tanto de manera previa al acuerdo como durante la asociación.

Mientras que estos objetivos se presentan como condición previa de los acuerdos, es cierto que en la práctica se han convertido en requisitos de cumplimiento meramente declarativo, cuya exigencia ha sido relativizada o subordinada a consideraciones estratégicas y de interés

político por parte de la Unión Europea, lo que ha debilitado sobremanera su potencial transformador (Del Sarto, 2016: 220).

Después de los cambios acaecidos con las primaveras árabes, estas carencias ya fueron reconocidas por una variedad de instituciones tras el proceso de debate abierto iniciado por la Comisión y el SEAE (Vanyó Vicedo, 2011: 177). Así, en su documento “Hacia una Nueva Política europea de Vecindad” se reconoce rotundamente que en la práctica hay “complejidades y retos” que dificultan la aplicación efectiva de estos principios (Unión Europea [UE], 2015), abriendo la puerta a partir de aquí a un enfoque más pragmático y selectivo, que diluye el peso condicional de los principios normativos.

El Parlamento Europeo en el mismo año, estableció en una resolución de contribución a este debate que expresa que “la UE necesita plantearse de nuevo con mayor detenimiento las relaciones con sus vecinos, teniendo en cuenta las diferentes realidades externas e internas; la Unión Europea necesita abordar nuevos retos en su política de vecindad” (Parlamento Europeo, 2015). Además, la PEV ha sido criticada por su enfoque a menudo centrado en los intereses de la UE, en lugar de abordar las necesidades y preocupaciones de los países vecinos (European Neighbourhood and Partnership Instrument —ENI, 2014).

Ya en 2021, en una Declaración conjunta del Parlamento, el Consejo, el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones, se da paso a un enfoque más estratégico que subraya como ejes fundamentales la resiliencia, la cooperación mutua o el desarrollo humano fundamentado en la dimensión económica (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, 2021). El documento deja claro que el nuevo enfoque parte de intereses estratégicos de la Unión como la gestión de fronteras, la transición verde, la estabilidad fronteriza y la seguridad nacional. Igualmente se aboga por explotar el concepto de “diferenciación” para poder aplicar diferentes estándares o exigencias a los socios, adaptando su nivel de compromiso (Ibídem).

En la Recomendación del Parlamento Europeo de 14 de septiembre de 2022 (Parlamento Europeo, 2022) se reconoce que tras casi 30 años de Política Europea de Vecindad “la mayoría de los objetivos no se han alcanzado plenamente” (Ibídem: párr. E), subrayándose la necesidad de dotar de coherencia a las políticas externas de la UE. En todo este proceso de intentos de reformulación de la PEV, la UE ha constatado su intención de redefinir el rumbo estratégico de esta política, pasando a una condicionalidad frágil sobre los estándares de derechos humanos previos a la asociación, y durante la misma. Líneas marcadas por nuevos y viejos conceptos como resiliencia, desarrollo humano o seguridad nacional quedan sin una contrapartida sólida al producirse una omisión patente de la esencia del artículo 21 de TUE.

Especial atención merece el indeseado advenimiento del concepto de resiliencia, toda vez que se trata de un vocablo indeterminado y con poca aplicación en el campo de los derechos humanos. A partir de 2016, el concepto de resiliencia se incorporó al lenguaje estratégico de la UE como eje vertebrador de su acción exterior, consolidándose plenamente en la revisión de la PEV y en la Agenda renovada para el Mediterráneo (2021). Sin embargo, esta noción ha sido objeto de críticas sustanciales desde la perspectiva de los derechos humanos. En términos teóricos, la resiliencia implica la capacidad de los Estados y sociedades para resistir, adaptarse y recuperarse ante crisis. No obstante, su formulación dentro de los documentos de la UE adolece de una ambigüedad funcional: no especifica de qué deben ser resilientes los Estados

vecinos, ni qué tipo de resiliencia se considera legítima o deseable, o cómo afecta a las personas el uso de dicho concepto. Como argumenta Juncos con el concepto de resiliencia “*the EU has tried to square the circle, raising in turn more theoretical and practical problems than it solves. Theoretically, principled pragmatism implies that the EU should act in accordance with universal values (liberal ones in this case), but then follow a pragmatic approach which denies the moral imperatives of those universal categories. The EU needs to be either pragmatic or principled; it cannot have it both ways (Juncos, 2017: 2)*”.

Ejemplos concretos de esta ambigüedad pueden observarse en la respuesta de la UE a las denominadas “primaveras árabes”, donde la resiliencia se tradujo en una priorización del control fronterizo y la estabilidad institucional frente al apoyo efectivo a las transiciones democráticas (Badarin, E.; Schumacher, T, 2020: 65-66), o en la gestión de la cooperación con Egipto y Túnez, en la que se reforzaron regímenes autoritarios bajo la justificación de “resiliencia estatal”. En estos casos, la noción de resiliencia sirvió más para proteger los intereses de seguridad de la UE que para promover derechos humanos o transformación estructural.

Este dilema entre pragmatismo y principios no es únicamente teórico, o retórico. Se trata de una progresiva desnaturalización de la esencial de la PEV, marcada por la dificultad de ejecutar con éxito las políticas deseadas en contextos políticos frágiles y complejos, lejanos (pese a vecinos) a la estabilidad de base de la Unión. En estas circunstancias, la capacidad transformadora de la UE es ciertamente baja, especialmente en contextos en los que regímenes autoritarios pueden instrumentalizar la cooperación de la Unión para afianzarse y justificar sus políticas internas. De este modo, la resiliencia se convierte en una categoría funcionalmente ambivalente: invocada como valor, pero operada como instrumento de contención, lo que la integra plenamente en la lógica de la “diplomacia ambivalente” que atraviesa toda la acción exterior europea.

La ambivalencia de la UE no puede entenderse sin considerar los condicionantes internos que limitan su capacidad de acción coherente. La diversidad de intereses entre Estados miembros, marcada por distintas prioridades económicas, geopolíticas y de seguridad, genera tensiones en la definición de una política exterior común. Por ejemplo, mientras algunos Estados priorizan la estabilidad regional y la cooperación económica con Israel, otros abogan por una postura más firme en defensa de los derechos palestinos, lo que diluye la coherencia de las decisiones europeas y refuerza la percepción de diplomacia ambivalente.

Asimismo, factores estructurales como la dependencia energética de terceros países y la presión migratoria en la frontera sur de la UE condicionan las políticas externas. La necesidad de garantizar el suministro de energía y gestionar los flujos migratorios puede llevar a priorizar acuerdos pragmáticos con actores regionales poderosos, incluso si ello entra en tensión con los principios declarados de derechos humanos y justicia internacional. Estos condicionantes internos explican en buena medida por qué la UE actúa de manera intermitente y a veces contradictoria en su relación con Palestina, reforzando la idea de que su diplomacia combina intereses estratégicos con aspiraciones normativas.

Por todo ello, la complejidad y singularidad de los Estados que conforman la vecindad sur de la UE es evidente. La poca efectividad de la PEV viene determinada por una clara fragmentación institucional, así como a la ya referida falta de condicionalidad efectiva. Pero aún más allá que-

dan las relaciones de la UE con dos Estados inscritos a esta política: Israel y Palestina. Es este escenario, la UE se enfrenta a una doble asimetría: la de tener relaciones con un socio robusto y económicamente potente (que asola de manera insistente la viabilidad del otro), y con otro socio frágil, profundamente debilitado territorial y estructuralmente cuya cooperación pasa por la ayuda humanitaria y una diplomacia ambivalente que no reconoce ni siquiera su estatalidad de manera conjunta. Todo ello agravado por la situación a partir de octubre de 2023, con la eventual comisión de un genocidio que diversos tribunales se encuentran examinando. Todo parece indicar que la UE esté interpelada a reorientar su PEV, genocidio mediante.

2. La asimetría societaria de la UE en Palestina e Israel

La PEV en su flanco meridional incluye a diez Estados, entre los que se encuentran Palestina e Israel⁴. En relación a este último, ha sido un marco fundamental para las relaciones entre la Unión Europea e Israel desde su implementación a través del Acuerdo de Asociación el año 2000, y el Plan de Acción UE-Israel aprobado en el año 2005 (EU-Israel Action Plan, 2005). Aunque Israel no es un país vecino en el sentido geográfico tradicional, la PEV ha sido aplicada para fortalecer los lazos con la UE en áreas como el comercio, la seguridad, el desarrollo y la cooperación política.

Sin duda la relación societaria que mantiene la Unión Europea con los países del Mediterráneo sur viene complicando en algunos casos el respeto al encaje dentro del artículo 21 del TUE. Precisamente porque dentro de los territorios que componen dicho grupo (PEV sur) se encuentran algunos no autónomos o en disputa, lo que añade mayor complejidad a la estabilidad comercial y política (Newman et. Al, 2004: 10).

Además, las dificultades de una primavera árabe inacabada o frustrada ha terminado trayendo a la Unión Europea cierta incertidumbre sobre sus socios en países en los que antaño ésta confiaba a líderes en ocasiones totalitarios el desarrollo de sus relaciones. A una mayor inseguridad en algunos Estados con el auge de grupos terroristas y de Estados fallidos como Libia, hay que sumar el incremento de los flujos migratorios que llegan a las fronteras de Europa y el recrudecimiento de algunos conflictos como el de Yemen. Ante todo ello, cabe preguntarse si mecanismos como la política Euro-Mediterránea han sido eficaces o capaces de prever que las sociedades de esos Estados, faltas de democracia en tiempos de las mejores relaciones con la Unión, iban a implosionar en el medio de sus relaciones comerciales con el gigante europeo (Jiménez Sánchez, 2020: 8). Esta difícil relación no tiene tanto que ver con el hecho de adoptar acuerdos naturales de vecindad, sino con el grado que han alcanzado los mismos y en las condiciones tan laxas de democracia que han tenido lugar, teniendo en cuenta que se trata de áreas de estrecha influencia y alto interés de la UE (Del Sarto: 221).

Prueba de estas dificultades es la relación de vecindad con Marruecos, a cuyo tenor ha tenido que intervenir el TJUE en diversas ocasiones para cuestionarse la nulidad de los acuerdos de

4 La PEV Sur incluye a: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez. La PEV Oriental incluye a seis Estados: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

pesquerías y hasta la propia subjetividad del Frente Polisario (Jiménez Sánchez, 2021: 188), movimiento de liberación nacional saharaui reconocido por la propia UE. El órgano judicial de la Unión ha ofrecido algunos cambios de criterio, instalándose finalmente en la lógica jurídica de anular los acuerdos de pesquerías que incluían las aguas saharauis en la jurisprudencia más reciente (Tribunal de Justicia de la Unión Europea [TJUE] 2021: 640).

Quizá en un intento de dar homogeneidad (al menos en las normas) a las relaciones con terceros Estados y el enfoque que se otorgaba a la protección de los Derechos Humanos en éstos, en el año 20, la UE adopta las “*Directrices de la Unión Europea sobre el diálogo en materia de derechos humanos con países de fuera de la Unión Europea*”, en la que se desarrolla de manera más amplia este principio básico del artículo 21 del TUE, asegurando que “La Unión Europea se compromete a intensificar el proceso de integración de los objetivos de derechos humanos y de democratización (mainstreaming) en todos los aspectos de sus políticas exteriores” (UE, 2015), añadiendo además, que será un principio necesariamente incorporado en todas las reuniones y discusiones de la Organización con terceros países, en todos los niveles, desde las primeras rondas de diálogo hasta otras fases de relaciones de alto nivel.

Esto supone que la Unión Europea tendría como objetivo establecer un standard rígido en sus relaciones exteriores con terceros Estados, que queda lejos de limitarse a “tenerlo en cuenta” en sus acuerdos comerciales. El *mainstreaming* del que hablan estas orientaciones incide en la prevención, que situaría a los terceros Estados en un examen previo a cualquier diálogo, de no verse satisfecho el principio de Derechos Humanos⁵.

Ya en la Declaración de Barcelona adoptada tras la Conferencia Euro-Mediterránea de 1995 los Estados participantes⁶ se comprometían a “*respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales y garantizar el ejercicio efectivo y legítimo de estos derechos y libertades, incluidas la libertad de expresión, la libertad de asociación con fines pacíficos y la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a título individual y entre los miembros del mismo grupo, sin discriminación alguna por motivos de raza, nacionalidad, lengua, religión o sexo;*” (Declaración de Barcelona, 1995), lo que también se refería específicamente a respetar el derecho de autodeterminación de los pueblos y la Carta de las Naciones Unidas. Las alusiones a la Carta de las Naciones Unidas en el desarrollo del principio de Derechos Humanos en la Unión Europea son continuas y fundamentales. Esto supone el cumplimiento del artículo 103 de la Carta de San Francisco, pero también un refuerzo significativo a los principios de la misma y al Derecho Internacional, entre cuyas normas imperativas se encuentra el derecho de libre determinación de los pueblos.

5 En el punto 6.4 de estas orientaciones se establece, de hecho, un procedimiento a tal efecto: “Any decision to initiate a human rights-specific dialogue will require discussion within the Working Party on Human Rights and its prior agreement. The final decision to initiate a human rights dialogue and to define the practical arrangements for such a dialogue, whether at the level of experts from the capitals or at local level by the heads of mission, lies with the Council of the European Union”.

6 Alemania, Argelia, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Egipto, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Israel, Italia, Jordania, Líbano, Luxemburgo, Malta, Marruecos, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Siria, Suecia, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina.

En el año 2015 se adopta el Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019), “*Mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE*”, que sería el segundo en ver la luz por parte de la Alta Representante, sin que se tenga en consideración la situación de los Territorios no Autónomos o en disputa. Ya en 2020 se adopta el Plan de Acción 2020-2024 para los Derechos Humanos y la Democracia (UE, 2020), que mejora en algunos aspectos los restos sin resolver del anterior, sobre todo intentando colmar las carencias en materia de rendición de cuentas y la erosión del Estado de Derecho, reforzando igualmente la interlocución con los actores sociales y las empresas. Continúa siendo ésta, por tanto, una preocupación estable en la agenda exterior de la Unión Europea.

Bajo estas premisas, hay que recordar que la base de la relación entre la UE e Israel en el contexto de la PEV es el Acuerdo de Asociación UE-Israel, firmado en 2000, que establece una amplia cooperación entre ambas partes en diversos ámbitos, incluyendo el libre comercio y la cooperación económica, la ciencia y la tecnología, siendo la UE el principal socio comercial de Israel (Presta Novello, 2023: 103). Esta política ha proporcionado a Israel acceso a programas y fondos de la UE destinados a promover el desarrollo económico y social en la región. A través de iniciativas como el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), Israel ha recibido apoyo financiero y técnico para proyectos de desarrollo, fortaleciendo así su economía y contribuyendo al bienestar de su población.

Y aún con mayor relevancia: la PEV también ha querido ser vista como un marco para el diálogo político entre la UE e Israel, proporcionando una plataforma para abordar cuestiones de interés común y trabajar juntos en la búsqueda de soluciones a los desafíos regionales y globales (Barbé Izuel, 2009). Si bien es cierto que desde la década de los 80, la UE ha defendido la autonomía de Palestina (sin que haya reconocido su independencia formalmente) como una suerte de condición para iniciar negociaciones entre Israel, con el objetivo de alcanzar una solución definitiva al conflicto en cuestión. No sería hasta 1991 cuando la UE hablara de autodeterminación basada en el Derecho Internacional en la Conferencia de Paz de Madrid en 1991. Esta, debía estar basada en las negociaciones y contar como legítima representante del pueblo palestino a la OLP de aquel tiempo. Además, en dicha conferencia, Gaza y Cisjordania se establecieron como una prioridad para la cooperación española (Álvarez-Ossorio Alvariño y Barreñada Bajo, 2003: 98).

Por las implicaciones que tiene para la UE establecer relaciones tan profundas con un Estado como Israel, la relación entre ambos en el contexto de la PEV no ha estado exenta de controversias y desafíos. Las diferencias en políticas y enfoques hacia cuestiones como los asentamientos en territorios ocupados y los derechos humanos han generado tensiones y han obstaculizado la plena implementación de dichos instrumentos.

En relación a Palestina, la PEV ha sido igualmente un instrumento crucial en la relación con la Unión Europea (UE) desde su implementación en 2004. Palestina, como vecino de la UE en el Mediterráneo Oriental, ha sido objeto de atención en el marco de la PEV, proporcionando el acceso a programas y fondos de la UE destinados a promover el desarrollo económico y social en la región. A través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), Palestina ha recibido apoyo financiero y técnico para proyectos de desarrollo, infraestructura y fortalecimiento institucional, contribuyendo así a mejorar las condiciones de vida de su población y promover la

estabilidad en la región. También hay que dar cuenta de las dificultades que tienen en sí mismas las relaciones con Palestina, dada su división y conflicto interno entre la Autoridad Naciones Palestina y Hamás, teniendo legitimidad internacional la primera, y siendo considerado el segundo un movimiento terrorista por muchos sujetos de Derecho Internacional. La peor parte de este escenario que el establecimiento entre ambos actores una relación destructiva y saprófita (Vázquez Serrano, 2022: 418) de la que dan cuenta sus habitantes. Asimismo, se ha puesto en duda el propio estatuto jurídico de la franja de Gaza (Bermejo García, 2024: 288), y la condición de Israel como potencia ocupante, lo que suman elementos de dificultad en dicha relación.

En 1997 se suscribió un Acuerdo Provisional de Asociación en Comercio y Cooperación entre la Comunidad Económica Europea (CEE), predecesora de la UE, y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en representación de la Autoridad Palestina (AP) (Consejo UE, 1997). Este acuerdo garantizaba el acceso libre de aranceles de los bienes industriales palestinos al mercado de la UE, además de establecer la gradual eliminación de aranceles a las exportaciones de la UE hacia Palestina a lo largo de cinco años.

Por otro lado, en enero de 2012 entró en vigor un acuerdo para una mayor liberalización de productos agrícolas, productos agrícolas procesados, así como productos pesqueros y de la acuicultura. Inicialmente programado para una duración de 10 años, este último acuerdo fue extendido por un periodo adicional de 10 años en 2021 (Consejo UE, 2024).

Sin embargo, la implementación efectiva de la PEV en relación con Palestina se ha visto obstaculizada por los desafíos inherentes a la violencia y la ocupación de los territorios, así como a la difícil relación con Hamás. La continua expansión de los asentamientos israelíes en Cisjordania, las restricciones a la libertad de movimiento y el acceso a recursos básicos, así como la falta de avances significativos en el proceso de paz han planteado serios desafíos para la implementación de la PEV y para la estabilidad en la región en su conjunto.

Su intento de convertirse en marco para el diálogo político y la cooperación entre la UE y Palestina, ha permitido encontrar quizás una plataforma para abordar cuestiones de interés común y trabajar juntos en la búsqueda de soluciones a los desafíos regionales y globales, pero siendo muestra de una diplomacia ambivalente y oscilante, no sólo entre los intereses comerciales y la liberación de la ocupación extranjera, sino entre las posturas de los Estados miembros en relación al incremento exacerbado de la violencia en Palestina, por lo que a continuación es necesario examinar los cambios acaecidos en la PEV en ambos territorios a partes de los atentados de 7 de octubre de 2023.

3. La relación de vecindad tras octubre de 2023

Tras los atentados de 7 de octubre de 2023, la PEV hacia Israel y Palestina ha sufrido variaciones e intentos de transformación que han sacudido las relaciones entre los Estados miembros. Ello es muestra de la tensión que supone esta situación entre sus valores fundamentales y sus intereses estratégicos. El contexto de Gaza ha sido otro espejo en el que los Estados Miembros han reflejado sus diferencias políticas, así como las exigencias de sus poblaciones, con una muy diferente sensibilización hacia la causa palestina.

El 17 de octubre de 2023 la Presidencia española del Consejo activó el dispositivo RPIC (Respuesta Política Integrada a Crisis), herramienta diseñada para dar respuesta a crisis mayores y complejas, tanto internas como externas, facilitando la toma de decisiones rápidas y coordinadas⁷. La activación de dicho mecanismo ha supuesto una mayor agilidad en la celebración de reuniones entre Consejo, SEAE, Comisión y Estados miembros en relación a la violencia en Gaza. Esto hizo posible por ejemplo que la UE ha incrementara su ayuda humanitaria a Gaza de manera significativa, sumando 1.3 billones de euros la asistencia humanitaria para sectores clave como alimentación, salud, agua, higiene y refugios (Consejo del a UE, 2023).

Por otra parte, destaca el despliegue operativo que pretendía abrir un puente aéreo humanitario para evitar el bloqueo al territorio (Consejo de la UE). A través de acuerdos diplomáticos puntuales, cooperación con terceros países (a través del paso de Rafah en Egipto). Igualmente, la cooperación logística a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE ha posibilitado de manera intermitente el transporte de ayuda humanitaria a través de setenta y cuatro vuelos.

La postura actual de la UE frente a la situación en Gaza a partir del 7 de octubre de 2023 revela una forma de diplomacia ambivalente, que evidencia una tensión estructural entre su rol como proveedor principal de ayuda humanitaria y su vinculación económica, política y militar con el Estado de Israel.

El concepto de diplomacia ambivalente se propone describiría un tipo de comportamiento exterior caracterizado por la coexistencia de una orientación normativa declarativa —basada en valores como la democracia, los derechos humanos o el multilateralismo— y una praxis diplomática que, en su ejecución, contradice o relativiza dichos principios. No se trata únicamente de incoherencia política o de pragmatismo estratégico, sino de una lógica estructural de ambivalencia, en la que la UE busca preservar su imagen propia de actor normativo al tiempo que adapta sus decisiones a condicionamientos geopolíticos, económicos o de seguridad.

A diferencia del poder normativo europeo (Normative Power Europe), que presupone la capacidad de la UE para moldear su entorno internacional conforme a valores universales, la diplomacia ambivalente se definiría precisamente por la fractura entre el discurso normativo y la práctica efectiva. Mientras el poder normativo enfatiza la proyección de principios, la diplomacia ambivalente expone los límites de esa proyección, revelando cómo la UE reproduce asimetrías o dobles estándares en función de contextos específicos. De este modo, la ambivalencia no niega el poder normativo, sino que lo problematiza y lo vuelve contingente, mostrando su vulnerabilidad ante intereses materiales o alianzas estratégicas.

En el caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta que la UE ha movilizado recursos sin precedentes para asistir a la población palestina: más de 1.560 millones de euros en asistencia humanitaria y de desarrollo entre 2023 y 2025, a través de puentes aéreos, corredores marítimos y programas de reconstrucción civil. Esta acción responde a su deber de asistencia conforme al

7 La RPIC puede activarse de dos modos diferentes: a través de la Presidencia del Consejo o a través de un Estado miembro invocando la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE. Al respecto Vid. <https://www.consilium.europa.eu/media/45843/ipcr-mechanism.pdf>. Se encuentra activado actualmente en tres contextos: la agresión de Rusia a Ucrania, la crisis en Oriente Medio y la crisis de refugiados y migración.

artículo 1 común a los Convenios de Ginebra, que obliga no solo a respetar, sino a garantizar el respeto del DIH en toda circunstancia. Desde esta perspectiva, la ayuda humanitaria puede leerse como un cumplimiento mínimo de las obligaciones jurídicas derivadas del Derecho de los conflictos armados y de la protección de la población civil no combatiente.

Sin embargo, esta misma UE mantiene al mismo tiempo relaciones de asociación preferente con Israel en el marco del Acuerdo de Asociación UE-Israel de 2000 (en vigor), que sigue permitiendo beneficios arancelarios, cooperación tecnológica y, en la práctica, exportaciones de armas y componentes de doble uso. Estas relaciones no han sido ni suspendidas ni revisadas de forma sustancial, a pesar de la creciente evidencia internacional —incluidos pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), relatorías especiales de la ONU y organizaciones de derechos humanos— que indican que las acciones de Israel en Gaza podrían constituir violaciones graves del DIH, incluyendo posibles actos de genocidio, crímenes de guerra y castigo colectivo a la población civil.

Esta situación genera un conflicto jurídico y moral entre la ayuda humanitaria como acto de solidaridad y asistencia, y la continuidad de relaciones estructurales con una potencia ocupante que estaría incumpliendo normas perentorias del Derecho internacional. El principio de coherencia de la acción exterior de la UE, consagrado también en el artículo 21 TUE, se ve claramente comprometido. La provisión masiva de ayuda a Gaza no puede compensar ni neutralizar el efecto que tiene el apoyo económico, comercial y tecnológico brindado a Israel. Al contrario, esa ambivalencia erosiona la credibilidad jurídica y política de la UE como poder normativo en el orden internacional.

Además, la propia arquitectura de la PEV (Política Europea de Vecindad), en sus diversas revisiones, establece que los beneficios de la asociación están condicionados a principios fundamentales como la protección de los derechos humanos, el respeto al Derecho internacional y el cumplimiento del Estado de derecho. El Consejo Europeo de 26 de junio de 2025 llama a ambas partes al respeto del Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos (Consejo Europeo, 2025), lo que es totalmente pertinente dada la situación de comisión de crímenes de guerra por ambas partes. Sin embargo, hay que notar que la ambivalencia de la UE no radica en esta condena formal, sino en la asimetría de condicionalidad y en la brecha entre la declaración institucional y su implementación práctica. La ausencia de mecanismos eficaces de condicionalidad en el caso de Israel, frente al mantenimiento de obligaciones estrictas para la Autoridad Palestina, profundiza una asimetría que mina el carácter universal de los principios europeos y vacía de contenido su compromiso declarado con un orden internacional basado en normas.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de 26 de junio de 2025 este poco más que “lamenta la extrema situación humanitaria en Gaza” al mismo que “toma nota del cumplimiento” por parte del Israel del artículo 2 del Acuerdo de Asociación (Consejo Europeo, 2025). Este artículo establece que la relación entre ambos debe basarse en el pleno respeto a los principios democráticos y los derechos humanos, imponiendo obligaciones vinculantes a las partes de observar los derechos humanos. La mera constatación formal que hace el Consejo Europeo al “tomar nota del cumplimiento”, a la luz de la evidencia empírica, reconociendo en el propio documento de conclusiones la extrema gravedad de la situación humanitaria, compromete gravemente la credibilidad de la Unión Europea en su conjunto, de su PEV y la esencia de su

acción exterior. La disonancia entre la realidad documentada y el reconocimiento institucional refleja una desconexión preocupante entre los principios fundacionales de la política exterior europea y su aplicación práctica, generando una sensación de perplejidad que difícilmente puede ser disociada de las graves taras de la PEV.

España junto a Luxemburgo, Islandia, Eslovenia e Irlanda ya había enviado una misiva a Von der Leyen pidiendo revisar el artículo 2 del acuerdo en el marco del Consejo de Exteriores mantenido en mayo de 2025 (Ministerio Asuntos Exteriores y Cooperación, 2025). Dicha necesidad de revisión fue apoyada hasta por 17 Estados miembros. Este apoyo mayoritario llevó a la Alta Representante Kaja Kallas a tener que poner sobre la mesa la revisión del acuerdo (EEAS, 2025), habiéndose propuesto una suspensión parcial del mismo en el ámbito comercial que permanece aún en debate.

En el mismo mes de junio, apoyándose en un informe del propio SEAE que relata las violaciones graves a los derechos humanos en Gaza, España había vuelto a solicitar la “suspensión inmediata” de dicho acuerdo de asociación, sin que esta haya sido la postura mayoritaria o medianamente aceptada en el Consejo, frustrándose así lo que hubiera supuesto seguir una diplomacia mínimamente coherente con los valores y principio de la UE dice representar.

IV. EL TJUE Y LOS PRODUCTOS FABRICADOS EN PALESTINA: CONTROL JUDICIAL

Como se ha puesto de manifiesto, la política comercial de la Unión Europea (UE) con Israel ha sido objeto de críticas debido a su enfoque aparentemente contradictorio en relación con el conflicto palestino-israelí. La UE importa una cantidad significativa de productos agrícolas y otros bienes de Cisjordania, a pesar de que estas actividades son consideradas ilegales para el Derecho Internacional. Esta práctica ha sido condenada por organizaciones de derechos humanos y por algunos Estados miembros de la UE, que argumentan que esta política socava los esfuerzos para promover una solución justa y duradera al conflicto.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha desempeñado un papel crucial en la definición de las normas legales relacionadas con los productos fabricados en Palestina y su acceso al mercado europeo. Esta cuestión es altamente sensible y compleja, ya que está intrínsecamente ligada al conflicto israelí-palestino, a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Tras la adopción de la Asamblea General en la que se otorgaba estatus de “Estado” (observador no miembro) a Palestina, y el reconocimiento del mismo por más de 130 Estados de la Comunidad Internacional, el Parlamento Europeo declaraba en 2014 su apoyo “en principio el reconocimiento del Estado palestino”, además de mostrar su profunda preocupación por la situación en la región y celebrando el compromiso de la Alta Representante de “*intervenir de manera proactiva en un proceso positivo de paz encaminado a romper el círculo vicioso del conflicto y a crear las condiciones para lograr progresos reales en el proceso de paz; considera que la Unión Europea debe asumir su responsabilidad y convertirse en un genuino actor y facilitador en el proceso de paz en Oriente Próximo*” (Parlamento Europeo, 2011).

Esta actitud “proactiva” a la que se comprometía la Unión Europea ya tenía mucho que ver con la adopción de las *Directrices sobre el derecho de las entidades israelíes y sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 a optar a las subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE a partir de 2014* (Directrices, 2014) en las que se establece que Israel solo será elegible para programas de financiación con las fronteras anteriores de 1967, reiterando su no reconocimiento a la soberanía de este sobre los asentamientos.

Sin embargo, la práctica del acuerdo de asociación no ha sido efectiva a la hora de evitar la comercialización de productos de Israel, habiendo sido éstos manufacturados en Palestina. Este extremo ha sido refrendado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *Brita*, en el que consideró que las mercancías originadas en Cisjordania quedarían fuera del ámbito territorial del acuerdo y, por tanto, carentes de trato aduanero preferencial (TJUE, 2010). En la Sentencia, el Tribunal declaró que “*interpretar el artículo 83 del Acuerdo de Asociación CE-Israel en el sentido de que las autoridades israelíes están investidas de competencias aduaneras respecto de los productos originarios de Cisjordania equivaldría a imponer a las autoridades aduaneras palestinas la obligación de no ejercer las competencias que les otorgan las disposiciones antes mencionadas del Protocolo CE-OLP. De este modo, tal interpretación, que tendría por efecto crear una obligación para un tercer sujeto sin su consentimiento, sería contraria al principio de Derecho internacional general «pacta tertiis nec nocent nec prosunt»*”, tal como está codificado en el artículo 34 de la Convención de Viena” (TJUE 2010: párr. 52), recordando además que según el propio acuerdo de asociación, es necesaria una prueba de que el origen de los productos no se encuentra en Palestina, sin que esto pueda entenderse como un mero requisito formal (TJUE 2010: párr. 57).

La obligación que la Unión Europea tiene de no contribuir a la ocupación queda vulnerada en la práctica del acuerdo de asociación con Israel, si no se aplica con el debido rigor y control sobre el origen de los productos objeto de comercio.

En el mismo sentido y años después del caso *Brita*, resulta de interés detenerse a analizar el pronunciamiento del TJUE en la Sentencia recaída en el asunto C-363/18 (TJUE, 2019). Esta establece que no solo deben llevar el etiquetado pertinente los productos originados en Palestina, sino también aquellos que se han producido en los “asentamientos establecidos infringiendo las normas del Derecho Internacional”. Se refiere aquí el TJUE a los asentamientos israelíes ubicados en territorio palestino. El caso parte de una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (UE) nº 1169/2011, referido a la información alimentaria facilitada al consumidor. El artículo 9 de dicho Reglamento ya establece que la indicación del país o lugar de procedencia “*es obligatoria cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento, en particular si la información que acompaña al alimento o la etiqueta en su conjunto pudieran insinuar que el alimento tiene un país de origen o un lugar de procedencia diferente*”. A ello hay que sumar la *Nota interpretativa de la Comisión Europea, de 12 de noviembre de 2015, sobre la indicación del origen de las mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 (TJUE [nota interpretativa], 2015)*, consecuencia previsible del asunto *Brita* antes comentado y que establece fehacientemente la denominación que tiene que incluir el producto dependiendo dónde se haya originado (incluyendo, entre otras designacio-

nes: “Producto de Gaza”, “Producto de Palestina”, o en el caso de la última sentencia recaída “Producto de asentamiento israelí”).

Ya en las Conclusiones el Abogado General se proponía que se respondiera afirmativamente a la necesidad “*para los productos originarios de los territorios ocupados por Israel desde 1967, de la indicación de la denominación geográfica del territorio en cuestión y la indicación de que el producto procede de un asentamiento israelí*” (TJUE [Conclusiones Abogado General]: párr. 88), opción que va en consonancia con la Nota interpretativa referenciada y que ha sido el criterio triunfante en la Sentencia. En la misma, además se reitera la calificación de Israel como “potencia ocupante” y el derecho de libre determinación que asiste al pueblo palestino. En la Sentencia se indica que “*el Estado de Israel está presente en dichos territorios como potencia ocupante y no como entidad soberana en el sentido descrito en el apartado 29 de la presente sentencia, resultando necesario indicarles que dichos alimentos no tienen su origen en dicho Estado*” (TJUE 2019: párr. 37). Además la sentencia hace referencia continua a las normas de Derecho Internacional: “*un alimento provenga de un asentamiento establecido infringiendo las normas del Derecho internacional humanitario puede ser objeto de evaluaciones de orden ético que pueden influir en las decisiones de compra de los consumidores, tanto más que algunas de esas normas constituyen normas esenciales del Derecho internacional (opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 9 de julio de 2004, sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, CIJ Recueil 2004, p. 136, apartados 155 a 159)*” (TJUE 2019: párr. 37).

La decisión del TJUE en el caso conocido como “Psagot” fue una respuesta directa a la solicitud de claridad sobre cómo deben etiquetarse los productos procedentes de los asentamientos israelíes en Cisjordania. El tribunal dictaminó que estos productos no pueden beneficiarse del régimen preferencial de comercio con la UE, que otorga aranceles reducidos o nulos a los productos originarios de Israel. Además, determinó que deben ser etiquetados claramente como productos originarios de los territorios ocupados por Israel desde 1967, en línea con la política de la UE de distinguir entre Israel y los asentamientos en términos de comercio.

Esta decisión del TJUE tuvo importantes implicaciones legales y políticas. Por un lado, afirmó la posición de la UE de no reconocer la soberanía de Israel sobre los territorios ocupados, reforzando así su compromiso con el derecho internacional y los principios de la resolución del conflicto basada en la solución de dos estados. Indicaba claramente la sentencia que “*los alimentos originarios de un territorio ocupado por el Estado de Israel no solo deben llevar la indicación de ese territorio, sino también, en el supuesto de que provengan de una localidad o de un grupo de localidades que constituyan un asentamiento israelí situado en dicho territorio, la indicación de esa procedencia*” (TJUE 2019: párr. 58). Por otro lado, generó tensiones diplomáticas con Israel y provocó críticas por parte de algunos sectores que consideraban que la medida era parcial y discriminatoria.

Sin embargo, más allá del proceso de etiquetado y el acceso al mercado europeo, la cuestión de los productos fabricados en Palestina plantea desafíos más profundos y complejos relacionados con los derechos humanos y el derecho internacional, más si cabe en las circunstancias actuales en las puede estar sucediendo un genocidio en Gaza. En Cisjordania, la explotación de recursos naturales en el territorio y la construcción de infraestructuras y asentamientos

por parte de Israel plantean serias preocupaciones en cuanto al respeto de los derechos de los palestinos y la legalidad de estas acciones bajo el derecho internacional humanitario. No cabe duda de que el control judicial aporta elementos más sólidos que los de la diplomacia ambivalente arriba analizada para cumplir los propios principios de la UE. Sin embargo, la labor del TJUE está lejos de marcar un rumbo en la Organización, acercándose más a un intermitente tirón de orejas. La UE parece seguir un rumbo que desdibuja el pretendido poder normativo.

V. ¿QUIÉN EJERCE EL PODER NORMATIVO? LA JUSTICIA INTERNACIONAL COMO EXPONENTE DE VALORES EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Según el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la UE se compromete a promover la paz mediante el fortalecimiento de la libertad, la seguridad y la justicia. No obstante, la mediación en conflictos internacionales no ha sido una prioridad en la Organización, pese a que parece haber ganado peso (que no efectividad) en los últimos años.

El documento “Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de la UE para la mediación y el diálogo” (Consejo de la UE, 2009), aprobado por la Unión Europea en 2009, subraya la relevancia crucial de fortalecer las capacidades de mediación y diálogo del bloque. En él se reconoce que la mediación y el diálogo son herramientas esenciales para prevenir y resolver conflictos, así como para promover la paz y la estabilidad regional. Para que esto sea posible, el documento conoce la necesidad de adoptar un enfoque integral que combine diferentes instrumentos y políticas de la UE, como la diplomacia, la ayuda humanitaria, el desarrollo y la seguridad, lo que ayudaría a abordar las raíces profundas de los conflictos.

Siendo uno de los documentos clave para analizar el concepto de mediación que maneja la UE, éste destaca la importancia de la coordinación y la creación de sinergias entre las instituciones y organismos de la UE (Alaminos Hervás, 2009: 1), así como con socios internacionales y regionales, para maximizar el impacto de la mediación y el diálogo. También resalta la necesidad de fortalecer las capacidades mediante la formación, el intercambio de mejores prácticas y el desarrollo de herramientas y metodologías adecuadas. Asimismo, asume la relevancia de apoyar iniciativas de mediación y diálogo a nivel local y regional, involucrando a actores clave de la sociedad civil y los gobiernos locales. De hecho, la UE ha establecido una serie de mecanismos y herramientas para facilitar la mediación, aprovechando su posición como actor global y su experiencia en la gestión de conflictos.

Además, ha desarrollado una amplia red de mediadores y expertos en resolución de conflictos, que trabajan en estrecha colaboración con organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, para abordar crisis y conflictos en diferentes partes del mundo. Esta colaboración refleja el compromiso de la UE con el multilateralismo y su voluntad de contribuir a la paz y la estabilidad global. Parece ser que en este escenario la Unión quisiera desprender un halo de fraternidad, exportada a los países vecinos como un verdadero *normative power*. Sin embargo, lejos del papel principios como la fraternidad quedan en entredicho si entramos a considerar la gestión de los flujos migratorios o la aplicación de directivas de protección internacional, como la Directiva de Protección Temporal a propósito de la crisis de refugiados provenientes

de Siria en 2015 (Zamora Gómez, 2022: 10). Igualmente, la imposición de medidas restrictivas se ha caracterizado por su falta de uniformidad y su inconsistencia (Ferrer Lloret, 2021), haciendo gala de un doble rasero muy definitorio.

Si desde el año 2009 la Unión entiende la prevención de conflictos como una prioridad fundamental, de la que, además, se subraya la necesidad de abordar las tensiones y las causas subyacentes antes de que escalen hacia la violencia, es necesario comprobar si desde la adopción de dicho concepto han existido avances en ese sentido.

La Unión Europea posee la capacidad de desempeñar un rol activo en la promoción de ciertos temas, tal como lo ha ejemplificado en el diálogo entre Kosovo y Serbia (Van Elsuwege, 2017: 398). No obstante, esto plantea la interrogante sobre las condiciones bajo las cuales las partes involucradas y los Estados miembros de la UE permitirían que la Unión desempeñase dicho rol. La fuerza y legitimidad de la UE se encuentran intrínsecamente ligadas a la voluntad de sus Estados miembros de adoptar una postura unificada. Esta cohesión puede ser tanto una ventaja como un obstáculo, como se ha evidenciado también a propósito de Ucrania (con un sólido consenso) y Gaza (con un fuerte disenso). En ausencia de un enfoque político común entre los Estados miembros, se ve limitada la capacidad de la UE para fungir como mediador o para cumplir con las promesas de incentivos dirigidos a las partes involucradas, por ejemplo, el acceso como incentivo para Macedonia del Norte (Gashi, 2027: 540).

Una década después de la adopción del “Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de la UE para la mediación y el diálogo”, la UE presentó en diciembre de 2020 el nuevo “Concepto de Mediación de la UE para la Paz”. A pesar de la importancia del concepto de 2009 para fortalecer las capacidades de mediación de la UE, ha habido una insistente petición de actualizar el concepto de mediación con el fin de delinear de manera más precisa las prioridades y objetivos de la UE en materia de mediación para la paz, adaptándolos a un nuevo contexto geopolítico. El surgimiento del nuevo concepto de mediación de la UE y su mayor ambición se alinean de manera coherente con la aspiración manifestada por la UE de desempeñar un papel geopolítico más relevante. Como recalca el nuevo concepto, los esfuerzos de mediación para la paz de la UE contribuyen a su poder geopolítico y no deben ser interpretados como contrarios a la visión de la UE como un actor global más decidido. Aunque el nuevo marco representa un avance positivo hacia una práctica de mediación de la UE más coherente desde el punto de vista político y operativo, persisten interrogantes sobre las condiciones políticas e institucionales para una implementación práctica efectiva del nuevo concepto. En efecto, la falta de aplicación de la vertiente negativa de la condicionalidad ha sido una constante en la acción exterior de la UE, prefiriendo el mantenimiento de las relaciones con terceros Estados, aunque estos violen repetidamente los derechos humanos de sus poblaciones (Sánchez Frías, 2025: 346).

El comentado doble rasero en la labor de mediación en Palestina e Israel puede serse más nítida a raíz de los últimos acontecimientos: tras los atentados de Hamás la UE fue contundente en su condena expresa y rápida. En las Conclusiones del Consejo Europeo éste insta al Gobierno israelí “*a que no lleve a cabo una operación por tierra en Rafah, que agravaría la ya catastrófica situación humanitaria e impediría la prestación de servicios básicos y ayuda humanitaria, urgentemente necesarios*” a la vez que condena enérgicamente y “*con la máxima*

firmeza a Hamás por los ataques terroristas brutales e indiscriminados que esta organización cometió en distintos lugares de Israel el 7 de octubre de 2023, reconocía el derecho de Israel a defenderse de conformidad con el Derecho internacional y el Derecho internacional humanitario y reiteraba su llamamiento a la liberación inmediata y sin condiciones previas de todos los rehenes”, haciendo un llamamiento a ambas partes al respeto del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos (Consejo UE, 2024).

Como actor que aspira a ser un poder normativo en el conflicto es sin duda una expresión ambivalente de su responsabilidad con el Derecho Internacional. No por la llamada en sí, sino por la equidistancia que refleja habida cuenta de la conclusión preliminar de la Corte Internacional de Justicia en el requerimiento hecho por Sudáfrica sobre la aplicación de la Convención sobre la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio en la franja de Gaza⁸.

Considerando la primordial obligación que la Unión Europea tiene según las normas internacionales en casos de ocupación, que es la de no reconocimiento, la UE ha condenado de manera reiterada la ocupación del territorio por parte de Israel, negándole cualquier soberanía sobre los asentamientos, los cuales hasta la fecha abarcan aproximadamente un 45% del territorio.

Es importante recordar que la Corte Internacional de Justicia, en su Dictamen Consultivo sobre las Consecuencias Legales de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado en 2004, afirmó que todos los Estados tienen la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro y, además, “*también están obligados a no prestar ayuda o asistencia para mantener la situación creada por dicha construcción*” (CIJ, 2004). Además, el dictamen declaró que la legítima defensa no puede ser utilizada como argumento para justificar la construcción del muro (CIJ 2004: párr. 140) y que, en línea con lo expresado previamente por la Corte en otro dictamen consultivo sobre las consecuencias jurídicas de la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia, “*Israel está obligado a cumplir con su obligación de respetar el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación y sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos*” (CIJ 2004: párr. 149).

La construcción del muro llevaba aparejada la violación de múltiples normas de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario que derivaban en una clara responsabilidad del Estado (Israel) por hechos ilícitos que la Corte instaba a reparar, como se pone de manifiesto en el Dictamen “*the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory has, inter alia, entailed the requisition and destruction of homes, businesses and agricultural holdings, the Court finds further that Israel has the obligation to make reparation for the damage caused to all the natural or legal person concerned*” (CIJ 2004: párr. 152).

La Corte Internacional de Justicia afirma que los Estados tienen la obligación, además del commentado no reconocimiento de la soberanía en el territorio ocupado, de no ayudar a mantener

8 Debe considerarse que la Corte Internacional de Justicia ha expresado lo siguiente: «*a link exists between the rights claimed by South Africa that the Court has found to be plausible, and at least some of the provisional measures requested*». Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel).

la situación creada con la construcción del muro, además de reconocer que Israel ha violado normas de Derecho Internacional que todos los Estados pueden estar interesados en proteger, como ya establecía en el asunto Barcelona Traction⁹.

Pese a que estas son obligaciones *erga omnes*, la Unión Europea ha mantenido relaciones económicas estables con la potencia ocupante, Israel, quien ha recibido subvenciones en distintos programas de cooperación. Según datos oficiales de la Comisión Europea, la UE constituye el principal socio comercial de Israel, representando aproximadamente el 32 % del comercio total de bienes israelíes. En 2024, las exportaciones de Israel hacia la UE alcanzaron los 15.900 millones de euros, mientras que las importaciones desde la UE ascendieron a 26.700 millones de euros, lo que supone que alrededor del 34,2 % de las importaciones israelíes proceden de la Unión y el 28,8 % de sus exportaciones se dirigen a ella (Comisión Europea, 2024).

Igualmente, se ha consolidado una relación sólida basada en el Acuerdo de Asociación UE-Israel (DOUE, 2000), que establece un marco de liberalización progresiva del comercio de bienes, servicios y capitales. Baste como ejemplo la cooperación científica y tecnológica, en la que Israel ha sido el único socio no europeo plenamente asociado a los programas marco de investigación e innovación de la Unión, incluido Horizonte 2020 y, más recientemente, Horizonte Europa (Comisión Europea, 2020). La cuestión es si la consolidación de relaciones económicas y comerciales entre la Unión Europea e Israel significa en sí misma un quebrantamiento de las normas de derecho internacional que imponen a la Unión Europea una actitud de “no contribuir” a dicha ocupación. Sin duda esta actitud parece acercarse más a un anti-poder normativo.

Tradicionalmente se ha sostenido que la obligación de no contribuir a la ocupación se extiende solamente al comercio con el territorio ocupado, sin embargo, es cierto que el establecimiento de relaciones económicas y diplomáticas de alto nivel con un Estado que está violando normas esenciales del Derecho Internacional supone en sí mismo una incoherencia con respecto a los valores y principios que los sujetos de Derecho Internacional en general están llamados a respetar contenidos en la Resolución 2625 (XXV) y en la propia Carta de las Naciones Unidas. Además, queda por determinar si el comercio entre ambos no supone por sí solo un sostenimiento a las actividades que la potencia ocupante desarrolla en el territorio ocupado, sin necesidad de que éste se dé efectivamente con los recursos naturales del mismo. En efecto, las obligaciones que el Derecho Internacional impone a los sujetos en casos de TNA y territorios ocupados tienen que ver con el objetivo de lograr un cese de la situación de ocupación, que nos lleva a asumir que únicamente el bloqueo de la potencia ocupante pueda ser efectivo para detener dicho quebrantamiento de normas internacionales.

Respecto a estas obligaciones y en el caso que nos ocupa, la Unión Europea ha respetado la obligación de no reconocimiento. Además, tras la adopción de la Asamblea General en la que se otorgaba estatus de “Estado” (observador no miembro) a Palestina, y el reconocimiento del mismo por más de 130 Estados de la Comunidad Internacional, el Parlamento Europeo

9 “In view of the importance of the rights involved, all States Cain be held to have a legal interest in their protection” (Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 32, para. 33).

declaraba en 2014 su apoyo “en principio el reconocimiento del Estado palestino”, además de mostrar su profunda preocupación por la situación en la región y celebrando el compromiso de la Alta Representante de “intervenir de manera proactiva en un proceso positivo de paz encaminado a romper el círculo vicioso del conflicto y a crear las condiciones para lograr progresos reales en el proceso de paz; considera que la Unión Europea debe asumir su responsabilidad y convertirse en un genuino actor y facilitador en el proceso de paz en Oriente Próximo” (Parlamento Europeo, 2014).

Esta actitud “proactiva” a la que se comprometía la Unión Europea ya tenía mucho que ver con la adopción de las ya mencionadas Directrices de la UE sobre la elegibilidad de Israel, en las que se establece que Israel solo será elegible para programas de financiación con las fronteras anteriores de 1967, reiterando su no reconocimiento a la soberanía de este sobre los asentamientos. Sin embargo, la práctica del acuerdo de asociación no ha sido efectiva a la hora de evitar la comercialización de productos de Israel, habiendo sido éstos manufacturados en Palestina.

Bajo este panorama, es destacable la aparición de otros actores en la Sociedad Internacional que han comenzado a ocupar un espacio relevante como referentes de poder normativo, actuando como promotores activos de normas internacionales y defensores de principios y valores fundamentales como los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la rendición de cuentas por crímenes internacionales. Frente a la inacción o ambigüedad de otras potencias normativas como la UE, estos actores están tomando con determinación el timón apostando por posturas más contundentes y coherentes. Algunos ejemplos son el recientemente creado Grupo de la Haya o los Estados demandantes a Myanmar o Israel ante la CIJ, así como aquellos que se han sumado a dichas demandas. Sin duda estos actores están proyectando normas y valores más claros que aquellos que no terminarán de dejar ver la realidad de su propio rumbo. Y es que el interés de la UE nunca estuvo de fronteras hacia fuera, sino hacia dentro.

VI. CONCLUSIONES

La Política Europea de Vecindad (PEV) ha sido fundamental en la relación entre la UE y Palestina, proporcionando un marco para la cooperación en áreas como el desarrollo económico, el diálogo político y la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, la aplicación de la PEV en Palestina evidencia profundas contradicciones: mientras la UE proclama valores de justicia, derechos humanos y estabilidad, sus políticas operativas a menudo refuerzan desigualdades estructurales y legitiman, indirectamente, la ocupación israelí. Esta tensión entre principios declarados y práctica efectiva pone de relieve la naturaleza ambivalente de la diplomacia europea y cuestiona seriamente la capacidad de la UE para actuar como potencia normativa en la región. Para que la PEV sea verdaderamente efectiva, no basta con declararla un instrumento de cooperación: es necesario redefinir la condicionalidad, establecer criterios claros de evaluación y asegurar que sus intervenciones no se traduzcan en un refuerzo de la desigualdad y la vulnerabilidad palestina.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha desempeñado un papel relevante al clarificar normas legales sobre productos fabricados en Palestina, contribuyendo al respeto

del derecho internacional y los derechos humanos. No obstante, incluso estas decisiones judiciales evidencian las limitaciones del marco europeo: la jurisprudencia puede generar efectos simbólicos importantes, pero difícilmente cambia de manera sustancial las dinámicas de poder en el terreno. La UE, al actuar a través de sus instituciones y tribunales, muestra un compromiso parcial que, si bien intenta equilibrar intereses comerciales y normativos, termina consolidando su propia ambivalencia diplomática. En consecuencia, la política europea hacia Palestina continúa marcada por un déficit de coherencia entre valores y acción, lo que plantea interrogantes críticos sobre la verdadera eficacia de la UE como actor comprometido con la justicia internacional y la resolución de conflictos. La UE está consolidándose como un actor ambivalente en la cuestión palestino-israelí, desdibujando por completo su poder normativo. Esto ocurre por una serie de elementos contradictorios en su enfoque hacia la región del mediterráneo sur. Por un lado, la UE ha sido una defensora de los principios del derecho internacional y los derechos humanos, lo que ha llevado a la condena de acciones por parte de Israel que se consideran contrarias a estos principios, como la expansión de los asentamientos en territorios palestinos ocupados.

Sin embargo, a pesar de estas condenas y de la presión para aplicar medidas punitivas, la UE también ha mantenido relaciones comerciales y políticas estrechas con Israel, lo que ha llevado a críticas sobre su coherencia y compromiso con sus propios valores. Este equilibrio delicado entre la condena de acciones específicas y el mantenimiento de relaciones políticas y económicas con Israel ha llevado a percepciones de ambivalencia por parte de algunos observadores.

La plausible afirmación de la existencia de un genocidio en curso en la franja de Gaza y la imposición de medidas cautelares a Israel por parte de la Corte Internacional de Justicia plantean una cuestión fundamental para la UE en su relación con Israel. Estas acusaciones y decisiones legales tienen implicaciones profundas tanto a nivel moral como político. La UE se encuentra en una encrucijada, donde debe equilibrar sus intereses estratégicos y económicos con sus valores fundamentales de respeto al derecho internacional y los derechos humanos. Cómo actúan un poder normativo real ante un posible genocidio es una pregunta que hará pasar a la historia a los actores internacionales en sus diferentes posicionamientos.

La diplomacia ambivalente es manifiesta, se percibe en la forma en la que la Unión Europea aborda el conflicto. Por un lado, expresa condenas de acciones específicas por parte de una de las partes, como la expansión de los asentamientos israelíes en territorios palestinos ocupados. Por otro lado, mantienen relaciones políticas y económicas estrechas con ambas partes, lo que puede implicar la búsqueda de compromisos o incluso la evitación de tomar medidas drásticas que podrían afectar esas relaciones. La eventual existencia de un genocidio plantea una situación excepcional que desafía la noción de diplomacia ambivalente. El genocidio, como crimen internacionalmente reconocido, representa la máxima violación de los derechos humanos y el derecho internacional. En este contexto, la diplomacia ambivalente no solo parece inapropiada, sino que también puede ser moralmente indefendible y políticamente insostenible. Cuando existe la posibilidad plausible de un genocidio, las responsabilidades éticas y legales de los actores internacionales se vuelven aún más imperativas. La comunidad internacional tiene el deber moral y legal de tomar medidas efectivas para prevenir y detener el genocidio, así como para responsabilizar a los perpetradores.

Para operacionalizar el concepto de “diplomacia ambivalente” se propone identificar tres criterios objetivos que permitan clasificar una decisión o posición de la UE como “ambivalente”:

- 1) Disonancia normativa: existencia de una contradicción explícita entre los principios proclamados por la UE (por ejemplo, el respeto al derecho internacional humanitario) y su conducta diplomática o comercial.
- 2) Asimetría en la aplicación de valores: diferencia sustancial en la manera en que la UE aplica sus principios frente a distintos actores o conflictos, sugiriendo un doble rasero.
- 3) Racionalización institucional: presencia de un discurso justificativo que enmascara o legitima esa contradicción, preservando la retórica normativa pese a decisiones contrarias.

Estos criterios permiten transformar el concepto en una herramienta analítica, útil para examinar casos concretos como la relación con Palestina e Israel. Una decisión de la UE podrá considerarse “ambivalente” cuando cumpla al menos dos de los tres criterios anteriores, evidenciando una tensión sistemática —no meramente coyuntural— entre su identidad normativa y su comportamiento político. Así, la diplomacia ambivalente deja de ser una noción programática para convertirse en un instrumento operativo que posibilita evaluar empíricamente la coherencia, los límites y las paradojas de la acción exterior europea.

En otro orden de cosas, la decisión de Estados como Gambia o Sudáfrica de emprender acciones ante la Corte Internacional de Justicia por los crímenes internacionales de otros Estados fuera de su territorio responde, ciertamente, a una combinación de factores jurídicos, políticos, estratégicos que no pueden equipararse a la mera lucha contra la impunidad. Sin embargo, revelan un cambio importante en las dinámicas de la Sociedad Internacional. El paso de la diplomacia ambivalente de la Unión Europea, la agresividad diplomática de EEUU, o la pasividad teñida de neutralidad de China, a modelos que optan por no limitarse a la denuncia simbólica o la diplomacia tradicional. Estos Estados han utilizado convenientemente las herramientas del Derecho Internacional sin recurrir al uso o amenaza del uso de la fuerza para proyectar normas y valores. Y lo han hecho de manera mucho más eficaz y contundente que la UE. Con todo ello, La UE ha fortalecido su irrelevancia en la escena internacional, su consabido doble rasero y ha dejado el espacio del poder normativo para ser ocupado por otros actores. Con todo ello, su Política Europea de Vecindad ha quedado extremadamente debilitada, perdiendo la ocasión de reconsiderar su enfoque y racionalizar sus acciones. Se confirma, así, que la UE tiene como eje práctico en su acción exterior una diplomacia ambivalente, que no se basa en valores y/o normas, sino en intereses estratégicos tradicionales. Old Power Europe.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALAMINOS HERVÁS, M. A., “La política de prevención de conflictos de la Unión Europea”, *Comentario UNISCI*, núm. 22, 2009.

ÁLVAREZ-OSSORIO ALVARIÑO, I. y BARREÑADA BAJO, I., *España y la cuestión palestina*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003.

- BACHMUTSKY, R., “Otherwise Occupied: The Legal Status of the Gaza Strip 50 Years after the Six-Day War”, *Virginia Journal of International Law*, núm. 58(2), 2017-2018, pp. 413.
- BARBÉ IZUEL, E., “La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, 2009.
- BARBÉ IZUEL, E., “Orden en transición y normas en discusión”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 134, 2023, pp. 21-36.
- BARREÑADA BAJO, I., “La memoria palestina de la Nakba. Memoria, identidad colectiva y resolución del conflicto”, *Historia y Política*, núm. 10, 2003.
- BADARIN, E. & SCHUMACHER, T., “The EU, Resilience and the Southern Neighbourhood After the Arab Uprisings”, en E. CUSUMANO & S. HOFMAIER (eds.), *Projecting Resilience Across the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 63-86.
- BERMEJO GARCÍA, R., “El conflicto de Gaza tras los ataques de Hamás del 7 de octubre”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 76, (2024), pp. 285-295.
- CASAS AZNAR, M., COBARRUBIAS, S. y PICKLES, J., “¿Se estiran las fronteras más allá de los territorios de soberanía? Cartografiando las políticas de externalización de las fronteras de la UE y de España”, *Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder*, núm. 2(1), 2011, pp. 71-90.
- COHEN, M. J., *The British Mandate in Palestine: A Centenary Volume*, 1920-2020, Routledge, Londres, 2020, p. 320.
- DE LOS REYES AGUILAR, E., “El papel de la arqueología y del estudio de la historia en el conflicto Palestino-Israelí”, *CONTRA|RELATOS desde el Sur*, núms. 5-6, 2008, pp. 113-124.
- DEL SARTO, R., “Normative Empire Europe: The European Union, Its Borderlands, and the ‘Arab Spring’”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 54(2), 2016, pp. 215-232.
- FERRER LLORET, J., “Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra las violaciones graves de los derechos humanos en el mediterráneo: ¿una potencia normativa?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 42, 2021, pp. 1-39.
- FLAPAN, S., “The Palestinian exodus of 1948”, *Journal of Palestine Studies*, núm. 16(4), 1987, pp. 3-26.
- FORDHAM, B. O., “Who wants to be a major power? Explaining the expansion of foreign policy ambition”, *Journal of Peace Research*, núm. 48(5), 2011, pp. 587-603.
- GARABITO, A. M. A., “El final de la Pax Americana: la evolución del sistema internacional: los nuevos equilibrios”, *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, núm. 10(1), 2024, pp. 89-105.

- GASHI, K., et al., “Mediation Through Recontextualization: The European Union and the Dialogue Between Kosovo and Serbia”, *European Foreign Affairs Review*, núm. 22(4), 2017, pp. 533-550.
- GAVISON, R., *The Two States Solution. The UN Partition Resolution of Mandatory Palestine — Analysis and Sources*, Bloomsbury Publishing, Londres, 2013, p. 313.
- GÓMEZ LAORGA, R., “La Política Europea de Vecindad (PEV) tras dos décadas de vigencia: bagaje de una herramienta de la «potencia normativa europea» en su política exterior”, *Derecho y Economía de la Integración*, núm. 11, 2023, pp. 35-55.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, C., “Estudio comparado de la práctica de la Unión Europea en territorios en disputa”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 28, 2020, pp. 1.21.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, C., *El conflicto del Sáhara Occidental: el papel del Frente POLISARIO*, Tirant lo Blanch, 2021.
- JUNCOS, A. E., “Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?”, *European Security*, núm. 26(1), 2017, pp. 1-18.
- KHADER, B., *The European Union and the Palestinian Question (1957-2013): Soft Diplomacy and Hard Realities*, Institut Medea Publications, 2013.
- MAJONE, G. y NO, S. P. B., “European Union. The limits of collective action and collective leadership”, *SEP Policy Brief*, núm. 6, 2014.
- MANNERS, I., “Normative power Europe: a contradiction in terms?”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, núm. 40(2), 2002, pp. 235-258.
- MARTÍN, I., “¿Qué finalité politique para la Política Europea de Vecindad? Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. 45, 2012, pp. 359-388
- MORRIS, B., “The Harvest of 1948 and the Creation of the Palestinian Refugee Problem”, *Middle East Journal*, núm. 40(4), 1986, pp. 671-685.
- NEWMAN et. Al, The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict, (2004), *Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies* 11.
- ÖKE, M. K., “The Ottoman Empire, Zionism, and the Question of Palestine (1880-1908)”, *International Journal of Middle East Studies*, núm. 14(3), 1982, pp. 329-341
- ORTIZ HERNÁNDEZ, E., “Análisis de la Unión por el Mediterráneo a tenor de la actual política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 49(2), 2022, pp. 197-206.
- PAPPÉ, I., *A History of Modern Palestine*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 408.
- PRESTA NOVELLO, D., “Las relaciones entre la UE e Israel: ¿tiempo de repensar el papel de la UE en el Cercano Oriente?”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 69, septiembre 2023, pp. 95-120.

- RADAN, G. T., “The strategic and commercial importance of Jaffa, 66-69 CE”, *Mediterranean Historical Review*, núm. 3(1), 2008, pp. 74-86.
- ROTMANN, P., KURTZ, G. y BROCKMEIER, S., “Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, núm. 14(4), 2014, pp. 355-377
- SÁNCHEZ FRÍAS, A., “La Unión Europea como poder normativo en la protección de los derechos humanos: ¿retrato o autoretrato en las relaciones euro-mediterráneas?”, en *El refuerzo de la acción exterior de la Unión Europea: entre autonomía y multilateralismo basado en normas*, (JIMÉNEZ PINEDA, E.; GARCÍA ANDRADE, P., Dirs.), 2025, pp. 327-354.
- SOLÓRZANO FONSECA, J. C., “El comercio en el Océano Índico: desde la Antigüedad hasta el arribo y control de esta ruta mercantil por los portugueses”, *Revista Estudios*, núm. 40, 2020, pp. 1-46.
- TERHALLE, M., “Transnational actors and great powers during order transition”, *International Studies Perspectives*, núm. 17(3), 2016, pp. 287-306.
- UDOH, F. E., To Caesar What Is Caesar’s: Tribute, Taxes and Imperial Administration in Early Roman Palestine, *Brown Judaic Studies*, 2020.
- VAN ELSUWEGE, P., “Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement Between the EU and Kosovo”, *European Foreign Affairs Review*, núm. 22(3), 2017, pp. 393-409.
- VANYÓ VICEDO, R., “La primavera árabe: un nuevo embate para la política exterior europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y CARNERO, C. (coords.), *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 173-185
- VÁZQUEZ SERRANO, I., “El último capítulo del conflicto israelí-palestino: el Acuerdo del Siglo y la reciente cooperación árabe-israelí con los Acuerdos de Abraham”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 38, (2022),
- ZAMORA GÓMEZ, C., “Fraternidad: ¿Solidaridad o pacto de hermandad entre Estados europeos?”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 31, 2022, pp. 1-24, p. 10.

Fuentes documentales y jurisprudenciales

Parlamento Europeo — Recomendación del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2022, sobre la Recomendación del Parlamento Europeo a la Comisión y al vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la Asociación renovada con los países vecinos meridionales — Una nueva Agenda para el Mediterráneo (2022/2007(INI)).

Parlamento Europeo, Consejo y Comisión — Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the European Commission on the Conference on the Future of

Europe Engaging with citizens for democracy — Building a more resilient Europe 2021/C 91 I/01.

Parlamento Europeo-Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2014, sobre el reconocimiento del Estado de Palestina (2014/2964(RSP)). http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0103_ES.html

Parlamento Europeo-Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad (2015/2002(INI)), inciso k. Accesible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0272_ES.html.

Consejo de la UE — 97/430/EC: Council Decision of 2 June 1997 concerning the conclusion of the Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31997D0430>

Consejo de la UE-Council Decision (EU) 2024/375 of 16 January 2024 on the conclusion of the Protocol to the Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part, on a Framework Agreement between the European Union and the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip on the general principles for its participation in Union programmes. ST/12669/2019/INIT

UE-Hacia una nueva Política Europea de Vecindad, documento de consulta, Bruselas, 4.3.2015. JOIN(2015) 6 final. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=JOIN:2015:6:FIN&from=ES>.

Declaración de Barcelona sobre el desarrollo del Estado de Derecho y la Democracia en sus sistemas políticos, adoptada en la Conferencia Euro-Mediterránea, 27-28 de noviembre de 1995.

Plan de Acción de la UE en Derechos Humanos y Democracia, 2020-2024, Ref. Ares (2020)440026 — 23/01/2020.

European Comission, Press Release, 19/02/2018, http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-95-127_es.htm

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, DOUE 21.06.2000, L 147/03.

Directrices sobre el derecho de las entidades israelíes y sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 a optar a las subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE a partir de 2014 (2013/C 205/05), DOUE 19.07.2013. C/205/09.

Concepto sobre el fortalecimiento de la capacidad de la UE en la mediación y el diálogo, 10 de noviembre de 2009. Council of the European Union, 15779/09. Accesible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15779-2009-INIT/en/pdf>.

European Neighbourhood and Partnership Instrument —ENI, 2014.

Resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada sobre la base del informe de la Comisión Ad Hoc Encargada de Estudiar la Cuestión de Palestina, de 29 de noviembre de 1947

Resolución 67/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 29 de noviembre de 2012.

TJUE-Sentencia de 29 de septiembre de 2021, Frente Polisario contra Consejo de la Unión Europea, T-344/19, ECLI:EU: T:2021:640.

TJUE-Asunto C-386-08 Brita, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 25 de febrero de 2010.

TJUE-Asunto C-363/18, Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:954.

TJUE-Nota interpretativa sobre la indicación del origen de las mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967(2015/C 375/05), DO 2015, C 375.

TJUE-CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERARD HOGAN presentadas el 13 de junio de 2019, Asunto C363/18 Organisation juive européenne Vignoble Psagot Ltd contra Ministre de l'Économie et des Finances.

TJUE-Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de noviembre de 2019, ECLI:EU-C:2019:954.

CIJ-Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a wall, 2004. 9 July 2004, nº 131.

CIJ-Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970.

CIJ-Order of 26 January 2024 — Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)

Enlaces webs

Humanitarian Support for Palestinian, Consejo: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-humanitarian-support-to-palestinians/>

EU-Israel Action Plan. Accesible en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-11/eu-israel_action_plan_2005.pdf

Comunicado 045, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Accesible en: https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2025_COMUNICADOS/Declaracion-conjunta-sobre-el-plan-israeli-de-ampliar-sus-operaciones-militares-en-Gaza.aspx

Discurso Alta Representante, 17 de junio de 205: https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-high-representativevice-president-kaja-kallas-ep-plenary-session-joint-debate-situation_en

Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2024 Annual Report of Human Rights and Democracy in the World. Accesible en: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/Annual%20Report%20on%20Human%20Rights%20and%20Democracy%202024.pdf>

Conclusiones Consejo Europeo, 22 de marzo 2024: <https://www.consilium.europa.eu/media/70891/euco-conclusions-2122032024-es.pdf>

Research and Innovation, UE: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/hi/3cpart/h2020-hi-listac_en.pdf.

Comisión de Investigación 2024: Detailed findings on attacks carried out on and after 7 October 2023 in Israel. Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel. 10 June 2024, Human Rights Council. Accesible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hr-council/sessions-regular/session56/a-hrc-56-crp-3.pdf>

Comisión Europea (2024): Trade and Investment Relations with Israel, Directorate-General for Trade. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/israel_en

European Commission (2020): Research and Innovation Cooperation with Israel, Horizon 2020 and Horizon Europe. Disponible en: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/europe-world/international-cooperation/association-horizon-europe/israel_en