



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

MAITÊ PEREIRA LAMESA

**AS DIRETRIZES DA UNIÃO EUROPEIA PARA FINANCIAMENTO DE
ENTIDADES ISRAELENSES: AS MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO, POLÍTICA
EXTERNA DA UE E NECESSIDADE LEGAL**

CAMPINAS

2023

MAITÊ PEREIRA LAMESA

**AS DIRETRIZES DA UNIÃO EUROPEIA PARA FINANCIAMENTO DE
ENTIDADES ISRAELENSES: MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO, POLÍTICA
EXTERNA DA UE E NECESSIDADE LEGAL**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciência Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração "Paz, Defesa e Segurança Internacional".

Orientador: Prof. Dr. Andrei Koerner

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELA ALUNA MAITÊ
PEREIRA LAMESA, E ORIENTADA
PELO PROF. DR. ANDREI KOERNER.

**CAMPINAS
2023**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

L183d Lamesa, Maitê Pereira, 1988-
As diretrizes da União Europeia para financiamento de entidades israelenses : as medidas de diferenciação, política externa da UE e necessidade legal / Maitê Pereira Lamesa. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Andrei Koerner.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. União Europeia. 2. Política externa. 3. Relações árabe-israelenses. 4. Conflito Árabe-israelense. 5. Israel - Relações exteriores. 6. Direito internacional público e direitos humanos. 7. União Europeia - Israel. I. Koerner, Andrei, 1962-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The EU funding guidelines for Israeli entities : Differentiation measures, the EU foreign policy and legal necessity

Palavras-chave em inglês:

European Union
Foreign Policy
Arab-Israeli relations
Arab-Israeli conflict
Arab-Israeli relations
International law and human rights
European Union - Israeli

Área de concentração: Relações Internacionais

Titulação: Mestra em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Andrei Koerner [Orientador]
Pedro Henrique Ramos Prado Vasques
Reginaldo Mattar Nasser

Data de defesa: 20-06-2023

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)
- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-4109-3840>
- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/4294995553518803>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão julgadora de trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 20 de junho de 2023, considerou a candidata Maitê Pereira Lamesa aprovada.

Prof. Dr. Andrei Koerner

Prof. Dr. Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistemas de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

À Teresa.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Verto meus agradecimentos em meio à consciência translúcida de grande evolução em meus conhecimentos, e essa consciência não me ocorre apenas neste momento, mas tem me acompanhado em instantes de reflexão sobre as escolhas pessoais que todos somos sempre, inevitavelmente, chamados a fazer em nosso dia-a-dia, e que envolvem, decerto, questões muito caras e importantes a nós. É bom sentir, a partir dessa constatação, que as escolhas foram boas.

Certa de que piso em terra firme quanto às escolhas e batalhas pessoais, preparo o terreno aos agradecimentos que devem avançar a partir de nossos corações diretamente a outros corações – este é o verdadeiro significado de agradecer, é forçoso que agradeçamos aqueles que araram previamente a terra para pisadas esperançosas.

É preciso externar minha primeira e mais profunda gratidão a Deus que, em sua mais profunda misericórdia e compreensão do coração desta sua filha, não fez vãos os pedidos por caminhos iluminados e me deu todas as forças para os momentos mais difíceis.

Neste plano, agradeço aos meus pais, Estela e João Lamesa, pois sou graças a eles.

Ao meu marido, Felipe Gomide, foi preciso te encontrar para que pudesse concretizar essa conquista. A toda família que foi suporte quando muito precisei.

Ao broto de amor que surgiu em minha vida ao longo da escrita deste trabalho, por trazer à minha face o vislumbre constante da dimensão miraculosa da vida e de sua multiplicação. Teresa, obrigada por me aproximar ao mesmo tempo do amor divino e do terreno.

Meu sincero agradecimento ao meu orientador, professor Andrei Koerner, que sempre se mostrou pronto para solucionar minhas dúvidas, sugerir ou desaconselhar caminhos, pela oportunidade de estágio docência na disciplina “Teorias do Estado”, e pela compreensão pelo contexto de vida que acompanhou toda a escrita deste trabalho.

Agradeço Charles Shamas por ter me apresentado a questão ora estudada e por sempre ter se colocado à disposição para esclarecer os mínimos detalhes – que são abundantes nesse caso.

A todos os entrevistados durante o processo de elaboração deste trabalho, que me forneceram ferramentas essenciais com as quais posso edificar em solo firme com material confiável.

A todos os professores que me instruíram durante minha trajetória no San Tiago Dantas, é difícil conseguir expressar o quanto cada aula transformou e expandiu minha visão de mundo e as fronteiras dos meus conhecimentos prévios.

Aos professores que prontamente atenderam ao convite para compor as bancas de qualificação e defesa: Daniel Damásio Borges, Reginaldo Nasser e Pedro Henrique Vasques.

Às secretárias do PPGRI Giovana e a Isabela e à Camila da Secretaria de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UNICAMP, sempre muito solícitas às minhas dúvidas e prontas a todo auxílio necessário. À Graziela, que trabalha com muito esmero à frente da Biblioteca do IPPRI, sendo muito atenciosa e gentil em todas as minhas solicitações.

A todos os colegas do San Tiago Dantas, com os quais passei manhãs e tardes muito felizes, seja nas conversas na recepção, dentro da sala de aula, trocas de ideias em meio aos cafés, os caminhos de volta para casa no metrô, nos eventos, enfim. Agradeço especialmente à colega Lígia que, mesmo na distância da pandemia, me dedicou boas conversas e conselhos tão logo descobri minha gravidez.

Ao GEDES e membros do Observatório de Conflitos, que me proporcionaram discussões profícuas, muitas trocas e aprendizados.

Por fim, faço um *mea culpa* antecipadamente: muitas escolhas implicam em situações as quais requerem forças que não temos. Muita ajuda recebi, e busquei expressar todo meu agradecimento. Erros e outras limitações são de minha exclusiva responsabilidade.

*(...) como é escuro o universo dos fatos, e como andamos nele às apalpadelas, com um pequenino
'flashlight' a buscar veredas entre paredes e abismos.
(Gustavo Corção – O Século do Nada)*

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo principal analisar o processo de emissão das “Diretrizes sobre a elegibilidade de entidades israelenses e suas atividades nos territórios ocupados por Israel desde junho de 1967, para a concessão de subvenções, prêmios e instrumentos financeiros pela União Europeia a partir de 2014” (diretrizes para financiamentos) pela Comissão Europeia, valendo-se da metodologia de estudo de caso, com o foco nos aspectos qualitativos que permitem um adensamento de informações sobre o assunto para trazer luz às questões específicas ocorridas durante o processo desde a concepção do documento, até sua efetiva aprovação pela UE e aplicação. Como premissas deste estudo, têm-se (1) a política externa e os compromissos assumidos pela UE no sentido de não reconhecer a extensão territorial de Israel para além das fronteiras pré-1967, em consonância com as normas do Direito Internacional; (2) a decisão da UE de agir com consistência política e jurídica, a fim de aplicar corretamente sua legislação interna e as previsões contratuais de acordos já celebrados; e (3) a exclusão expressa dos territórios ocupados em 1967 dos acordos bilaterais firmados pela UE com Israel. Essas premissas permitem a compreensão adequada dos contextos mediatos e imediatos das diretrizes da UE, basicamente como um processo político cujos atores e instituições aderiram à necessidade de aplicação de normas jurídicas que anteriormente estavam sendo negligenciadas ou observadas de forma deficiente. Assim, a hipótese principal do trabalho é a de que é impossível compreender o processo de emissão das diretrizes para financiamentos sem entender a mútua relação entre normas, técnicas e instrumentos jurídicos e a política externa da UE, sustentando-se que as diretrizes foram emitidas a partir de decisões políticas amparadas na necessidade de aplicação de normas jurídicas internas, utilizando-se de ferramentas específicas como o *passive enforcement* ou “aplicação passiva” e o argumento da necessidade legal. Como contextualização, esta pesquisa discute as normas internacionais relativas à ocupação, a ocupação israelense sob a perspectiva da comunidade internacional, e questões relativas à política externa da UE. A pesquisa ampara-se em bibliografia especializada composta por livros, artigos científicos, documentos oficiais da UE, artigos jornalísticos e entrevistas. A conclusão dessa dissertação é de que o processo de emissão das diretrizes foi marcado pela mútua relação entre decisões políticas e elementos jurídicos, sendo que essa relação é determinante para a existência do documento. Não é possível, portanto, dissociá-los e/ou tratá-los como compartimentos

separados. Eles formam um complexo emaranhado que determinam ações diversas conduzidas pelos políticos, agentes e órgãos institucionais da UE.

Palavras-chave: Diretrizes da UE para Financiamentos em Israel. Política Externa e de Segurança Comum. Necessidade Legal. *Passive Enforcement*. Conflito Israel-Palestina. Territórios Palestinos Ocupados. Medidas de Diferenciação.

ABSTRACT

This research has as main objective to analyse the process of enactment of the “Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments by the EU from 2014 onwards” (guidelines for funding) by the European Commission, using the case study methodology, with a focus on qualitative aspects that allow a density of information on the subject to shed light on the specific issues since the conception of the document, until its effective approval by the EU and its application. As premises of this study, there are (1) the foreign policy and commitments assumed by the EU in the sense of not recognizing the territorial extension of Israel beyond the pre-1967 borders, in consonance with the norms of International Law; (2) the EU's decision to act with political and legal consistency in order to correctly apply its internal legislation and the contractual provisions of agreements already concluded; and (3) the express exclusion of the territories occupied in 1967 from the bilateral agreements signed by the EU with Israel. These assumptions allow a proper understanding of the mediate and immediate contexts of the EU guidelines, basically as a political process whose actors and institutions involved adhered to the need to apply legal norms that were previously being neglected or poorly observed. Thus, the main hypothesis of the work is that it is impossible to understand the process of issuing guidelines without understanding the mutual relationship between norms, techniques and legal instruments and the EU's foreign policy, sustaining that the guidelines were issued based on political decisions supported by the need to apply internal legal norms, using specific tools such as the “passive enforcement” technique and the argument of legal necessity. As a contextualization, this research discusses international norms regarding the occupation, the Israeli occupation from the perspective of the international community, and issues related to EU foreign policy. The research is supported by a specialized bibliography composed of books, scientific articles, official EU documents, journalistic articles and interviews. The conclusion of this dissertation is that the process of issuing the guidelines was marked by the mutual relationship between political decisions and legal elements, and this relationship is decisive for the existence of the document. Therefore, it is not possible to dissociate them and/or treat them as separate compartments present in this process. They form a complex tangle which determines different actions conducted by EU politicians, agents and institutional bodies.

Keywords: EU Guidelines for Fundings in Israel. Common Foreign and Security Policy. Legal Necessity. Passive Enforcement. Israel-Palestine conflict. Occupied Palestinian Territories. Differentiation Measures.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAA	Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products
ANP	Autoridade Nacional Palestina
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CFSP = PESC	Common Foreign and Security Policy = Política Externa e de Segurança Comum
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIN	Direito Internacional
DG	Direção-Geral
EAD	Euro-Arab Dialogue = Diálogo Euro-Árabe
ERA	European Research Area
CE = EC	Comunidade Europeia = European Community
ENP	European Neighborhood Policy = Política Europeia de Vizinhança
EUA	Estados Unidos da América
FAC	Foreign Affairs Council = Conselho de Relações Exteriores
FP	Framework Programmes for Research and Technological
GCIV	IV Convenção de Genebra (1949)
HC	Convenção de Haia (1907)
ICRC	International Committee of the Red Cross = Comitê Internacional da Cruz Vermelha
MEPP	Middle East Peace Process = Processo de Paz do Oriente Médio
MEP	Membros do Parlamento Europeu
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
REDWG	Regional Economic Development Working Group
SEAE	Serviço Externo para Ação Externa
TCE	Tratado da Comunidade Europeia

TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
TPO	Territórios Palestinos Ocupados
UE	União Europeia
UNDP	United Nations Relief and Works Agency for Palestine
UNRWA	Refugees in the Near East
UNSCOP	United Nations Special Committee for Palestine = Comitê Especial das Nações Unidas sobre a Palestina
UNWG	United Nations Working Group on Business and Human Rights

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	18
1 INTRODUÇÃO	20
1.1 Reflexões Qalandianas	20
1.2 Diretrizes para financiamentos em Israel	23
2 TERRITÓRIOS PALESTINOS, OCUPAÇÃO ISRAELENSE E DIREITO INTERNACIONAL	28
2.1 Ocupação no Direito Internacional	29
2.1.1 Responsabilidades do poder ocupante	35
2.1.2 Normas do Direito Internacional Humanitário: <i>jus cogens</i>	38
2.1.3 Perspectivas críticas	39
2.2 1967: guerra, conquista e ocupação dos territórios palestinos	42
2.3 Dimensão colonizadora: assentamentos, colonos e a judaização da Palestina	46
2.4 TPO no contexto pós-Oslo	47
2.5 A visão israelense: <i>the missing reversioner</i>	50
2.6 Suprema Corte israelense e a ocupação	51
2.7 A ocupação da Palestina na perspectiva internacional	55
2.7.1 Resoluções da ONU	55
2.7.2 Parecer da Corte Internacional de Justiça	57
2.7.3 Organizações não-governamentais	58
3 UNIÃO EUROPEIA: POLÍTICA EXTERNA E O PROBLEMA DA PAZ NO ORIENTE MÉDIO	60
3.1 Política externa europeia	61
3.1.1 Direitos Humanos e Direito Internacional	61
3.1.2 Tratado de Lisboa: o tratado reformador	63
3.1.3 Comissão Europeia	66
3.2 Política externa para o Oriente Médio	68
3.2.1 União Europeia e o conflito Israel-Palestina	68
3.2.2 Processo de Paz para o Oriente Médio (MEPP)	73

3.2.3	Processo de Barcelona	75
3.2.4	Política Europeia de Vizinhança (ENP)	76
3.2.5	União para o Mediterrâneo	78
4	MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO EM PERSPECTIVA	80
4.1	<i>Made in Israel</i> : produtos israelenses feitos nos TPO	81
4.2	Acordo de Associação UE-Israel	82
4.2.1	Regras de origem	86
4.2.2	Acordo técnico de 2004	87
4.3	Caso <i>Brita GmbH vs. Hauptzollamt Hamburg Hafen</i>	88
4.4	Acordo Industrial UE-Israel (ACAA)	90
4.5	Aviso interpretativo para indicação de origem dos produtos israelenses	94
4.6	Caso <i>Psagot Winery vs. France</i>	96
4.7	As medidas de diferenciação como nova lógica de atuação política da UE: <i>passive enforcement</i> e a necessidade legal.....	97
4.8	Necessidade legal: direito europeu e Direito Internacional	100
5	DIRETRIZES DA UNIÃO EUROPEIA PARA FINANCIAMENTOS EM ISRAEL	104
5.1	Elaboração e aprovação pela Comissão Europeia	105
5.2	Programa <i>Horizon 2020</i>	110
5.3	Definições gerais das diretrizes para financiamentos	112
5.4	Natureza jurídica e efeitos	115
5.5	Declaração de honra	116
5.6	Articulações práticas entre instrumentos jurídicos e ações políticas	117
5.7	Reflexões sobre os impactos das diretrizes	120
6	CONCLUSÕES	126
	REFERÊNCIAS	129
	APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS	143
	ANEXO A – MAPA DA DIVISÃO DA CISJORDÂNIA A PARTIR	

DOS ACORDOS DE OSLO: ÁREAS A, B e C	144
ANEXO B – MAPA GEOPOLÍTICO DA CISJORDÂNIA (2009)	145
ANEXO C - DIRETRIZES DA UE PARA FINANCIAMENTOS	146
ANEXO D – GRÁFICO NÚMERO DE ASSENTAMENTOS POR ANO (1967 A 2020)	149
ANEXO E – TABELA COM OS PRINCIPAIS ACORDOS CELEBRADOS ENTRE A CE/UE E ISRAEL	150

APRESENTAÇÃO

Em 22 de setembro de 2022, em meio aos mais recentes ataques israelenses à Faixa de Gaza e Cisjordânia, Yair Lapid, então primeiro ministro de Israel, defendeu perante a Assembleia Geral da ONU a solução de dois estados para o conflito entre o país e os palestinos: “Um acordo com os palestinos baseado na solução de dois estados para dois povos é a coisa certa para assegurar a segurança e a economia de Israel, bem como para o futuro de nossas crianças” (FULL..., 2022, tradução nossa).

O fundador e representante do partido centrista Yesh Atid (“Há futuro”), que assumiu o governo desde julho de 2022, fez as costumeiras críticas às organizações terroristas e aos países vizinhos que representam ameaças a Israel, como o Líbano, Síria e Irã, fez ainda menção à sensação de insegurança que os israelenses sofrem, sobretudo pelo disparo de mísseis pelo Hamas a partir da Faixa de Gaza, e à Jerusalém como a “nossa eterna capital”.

Não é a primeira vez que um líder israelense apoia expressamente a solução de dois estados e, em caso de negociações para um acordo com os palestinos, não seriam também a primeira, haja vista o próprio histórico de Oslo. Contudo, é sabido que a segurança de Israel não é a única condição do país para a resolução do conflito para a paz. Questões como assentamentos judaicos nos TPO, acesso a recursos naturais e o status de Jerusalém são as “pedras no sapato” que impediram a criação do Estado Palestino há quase duas décadas, quando havia um momento oportuno. Tais questões foram sendo postergadas de modo que nunca se concretizaram, enquanto que a construção de assentamentos na Cisjordânia avançou como nunca. É dentro desse contexto que se perpetua a ocupação, e é no contexto da ocupação que as práticas israelenses continuam a violar normas de Direito Internacional.

É sobre esse cenário dos acontecimentos relativos ao conflito Israel-Palestina que a maior parte das análises se debruça. Porém, há ainda outra dimensão menos explorada de como outros países atuam frente ao problema, especificamente no que toca às relações bilaterais firmadas com Israel. É fato que diversos países são contrários às violações das normas internacionais aplicáveis ao caso, todavia, a questão é menos considerada quando estão em voga questões técnicas. Este é o caso do escopo territorial de aplicação de determinados acordos celebrados pela UE com Israel.

Após ratificar o Acordo de Associação UE-Israel, a UE identificou que a sua aplicação do lado de Israel não excluía os TPO e os assentamentos nele localizados. Como consequência, produtos israelenses feitos em território ocupado estavam entrando no mercado europeu sem pagar tarifas alfandegárias. Também não havia quaisquer mecanismos de

rastreabilidade que pudessem ser aplicados a fim de identificar a verdadeira origem dos produtos de assentamentos.

De mesmo modo, a transferência de fundos em forma de subvenções, prêmios e celebração de instrumentos financeiros não era limitada aos territórios ocupados por Israel, de modo que no âmbito do Sétimo Programa Quadro de Investigação e Cooperação (FP7) entidades israelenses receberam fundos para desenvolvimento científico e tecnológico.

São situações distintas que se desenvolveram em contextos, épocas e procedimentos totalmente diversos, porém a lógica por detrás de cada questão era a falta de consistência técnico-jurídica de previsões legais na União Europeia.

A partir desse quadro, a UE começou a tomar medidas de acordo com a particularidade dos casos específicos a fim de aplicar corretamente as normas internas, as previsões contratuais e os compromissos com as normas do Direito Internacional, os quais permeavam a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Esta dissertação procura elucidar o caso da emissão das diretrizes para financiamentos em Israel pela UE, investigando os seus pormenores, bem como estabelecendo pontes entre as diretrizes e alguns outros casos de diferenciação, evitando retratá-las como um caso isolado, embora dotado de peculiaridades. Outrossim, almeja abordar técnicas específicas de *enforcement*, como a delimitação territorial de Israel excluindo-se os TPO na esfera das relações bilaterais e política externa, e o modo em que se desenvolve a relação dessas técnicas com interesses políticos conflitantes. Por fim, almeja trazer a questão à necessária cena acadêmica brasileira, haja vista a relevância do assunto e as responsabilidades de estados terceiros no sentido de agir face às situações de violação de normas do DIN (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001).

1 INTRODUÇÃO

1.1 Reflexões Qalandianas

Os dias se somavam um após o outro quando eu cruzava diariamente o Qalândia, posto de controle militar israelense que divide Jerusalém Oriental e Ramalá. Seguindo desta à primeira, mais especificamente, rumo ao bairro de Beit Hanina, praticamente encostado ao muro de separação, me sentia espectadora de uma peça do “teatro do absurdo”.

A iniciativa de construção da imensa barreira é uma reação contra o contexto de escalada da violência durante a Segunda Intifada, herança de frustrações em que se transformaram os esperançosos anos 1990. Após a rajada promissora dos ventos de Oslo, vieram constatações práticas de uma realidade ainda (ou talvez ainda mais) dura para os palestinos, que ficaram mais uma vez à deriva do tão sonhado projeto de criação de um Estado Palestino, além de passarem a vivenciar mais intensamente as complicações da fragmentação dos territórios palestinos e a administração de boa parte do desse território por Israel.

Toda essa dureza se exteriorizava diante dos meus olhos impactados em 2013, na forma de toneladas de concreto que, se pudessem, chegariam ao céu. O concreto é uma realidade inevitável e fria que permite ao homem a transformação do seu entorno, afastando a presença da natureza ao tornar o chão impermeável, fazendo casas ou prédios excessivamente altos, estradas e pontes que conectam e eventualmente desabam, e os muros, implacáveis placas divisórias. Os muros da Cisjordânia e de Jerusalém contam bem a história do insucesso da resolução do conflito, fazendo chorar o céu sem derramar uma lágrima sequer.

Sob a sombra do grande muro, as travessias do Qalândia aconteciam em observação calada – estado de atenção e tensão permanente. Ali começaram a surgir os vislumbres de peças isoladas de um quebra-cabeça, que reclamavam sua união. Tanto concreto e metal, unidos pelo degradê de cinzas, só poderia testemunhar problemas ao redor: no mais complicado trecho de ida, não era permitido cruzar permanecendo dentro do ônibus (para estrangeiros até poderia ser, dependendo do dia ou, mais precisamente, do que dissesse o militar israelense ou mesmo o mercenário terceirizado). Eu descia junto com os palestinos e me dirigia ao posto de controle. Nas filas, as cenas mais quotidianas ocorriam, e também as confusões mais inusitadas. Dias e dias. A apreensão era transmitida pelo ar, e todos ali se contaminavam.

Elia Suleiman, premiado cineasta palestino, em seu filme mais recente – “O Paraíso Deve Ser Aqui” –, não perde a chance de fazer uma crítica através de recursos humorísticos – como lhe é característico –, refletindo desta vez sobre aspectos tão corriqueiros na Palestina presentes em outros lugares expoentes do cosmopolitismo, como Paris e Nova Iorque. Após ser detectado pelo *scanner* do aeroporto, demonstra habilidades especiais (até sobrenaturais) ao ser revistado pelo agente. O constrangimento de ser constantemente revistado nos postos de controle é tão comum para os palestinos que vivem nos TPO, que eles seriam especialistas nisso, sobretudo quando se trata de serem impossibilitados de adentrar em áreas sob o controle israelense.

Digno de uma cena de um filme de Elia, aquele “teatro do absurdo” ficava bem registrado no Qalândia e, conversando com os palestinos, muitos contavam histórias relacionadas aos controles nos “checkpoints”, a começar pelos que nasceram ali mesmo, em meio a travessias burocráticas não concluídas. Nunca me esqueço do jovem com uma maritaca de estimação no ombro, que o alegrava enquanto ele esperava na fila para a revista. Ao chegar sua vez de cruzar, os soldados mandaram-no voltar, ele não poderia atravessar com o pássaro, o que o fez se aborrecer retornando após alguma insistência, batendo com força os chinelos no chão. Os que ainda aguardavam na fila trocavam quaisquer palavras sobre o caso, as quais eu não podia compreender, infelizmente. Entretanto, há experiências que são universais e não precisam de palavras para serem comunicadas: pobre pássaro livre sobre o ombro do homem engaiolado.

As travessias controladas fazem-se tão frequentes nas vidas palestinas que passa a se inserir no imaginário e se refletir em diversos aspectos culturais. Poucos dias antes de deixar a Palestina, fui ao show de Fermin Muguruza em Ramalá. O músico basco referência mundial no universo do “ska” e na resistência e militância pela independência de povos ainda sob o julgo de poderes ocupantes, como o palestino. Na época, sua música “Yalla Ramallah” (“Vamos a Ramalá!”) tocava nos bares, carros e estabelecimentos palestinos. Nayef, um amigo palestino nascido em Israel produzia o show, promovido em prol da situação palestina, de modo que pude acompanhar o evento de perto, a seu convite. Antes de iniciar o show, fomos com os músicos visitar a tumba de Yasser Arafat.

O show era uma versão ao vivo do documentário “Checkpoint Rock: Canciones desde Palestina” que o artista vinha produzindo com diversos músicos palestinos. Lembro-me então de um dos músicos palestinos que tocara no show com sua banda Walla’at, uma música de sua autoria: “Love at Checkpoint”. Nas palavras do compositor: “Escrevi a canção no ‘checkpoint’ de Belém. Ali fazem as pessoas esperar e as humilham, mas as pessoas riem,

papeiam e nascem histórias de amor. Se nos destroem as casas, nos fornecem as pedras. Esperando nos ‘checkpoints’, criamos histórias de amor e assim seguimos vivos, resistindo à ocupação”. A canção, a certo ponto, diz: “E o amor se converteu em palavra, e todas as fronteiras foram eliminadas”.

De fato, não se aprisiona a mente, a alma e o coração humanos, e dessa forma os palestinos têm derrubado toneladas de cimento e concreto, mas no plano físico, o preço continua a ser alto. Ali eu tinha uma peça do quebra-cabeça, que era o imenso desejo de continuar estudando o assunto com afinco. O conhecimento é libertador ao nos prender nas angústias da incessante busca, pois se temos coisas longe de nosso alcance, em buscá-las encontra-se nossa felicidade. Além disso, estudar é ser leal. De um lado, a objetividade e seriedade com relação aos fatos, de outro, a subjetividade, que é a única lente com a qual se vive. É preciso reconhecer que, muitas vezes, a neutralidade pode não passar de um autoengano.

Foi também entre as travessias pelo Qalândia que me deparei com o tema do que viria a ser este projeto de mestrado. Tendo prorrogado o estágio a partir da ONG internacional FFIPP – Educational Network for Human Rights in Palestine/Israel (Rede Educacional pelos Direitos Humanos em Palestina/Israel) na *Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem*, sob a liderança de Zakaria Odeh, por seu intermédio, tive a oportunidade de conhecer outra ONG situada em Ramalá e coordenada por Charles Shamas, a *Mattin Group*, que atuava junto à União Europeia para a aplicação de normas legais tanto internacionais quanto comunitárias no sentido de vedar a transferência de recursos a entidades israelenses baseadas nos TPO.

Charles sempre me dizia que tudo se tratava de por em prática algo com o que os europeus já concordavam e expressavam em normas e discursos políticos. A consciência política de que os acordos vinham sendo aplicados de forma a desrespeitar normas internas da UE já existia, contudo, eram necessárias estratégias para concretizar os diversos dispositivos jurídicos. Seu trabalho era exatamente transpor a norma para dentro do processo político, e o argumento jurídico tinha grande influência nesse caso. Não passaram muito meses até a edição das Diretrizes para financiamentos em Israel, editadas pela Comissão Europeia e que passariam a ter validade a partir do ano seguinte (2014).

Após alguns anos, tive meu projeto sobre o tema aprovado pelo Programa San Tiago Dantas, me veio à mente a genialidade de Guimarães Rosa: “Maravilha, vilhamara!”. Esta é uma oportunidade grande em minha vida.

1.2 As diretrizes da UE para financiamentos de entidades israelenses

Em 10 de dezembro de 2012, o Conselho da UE concluiu no âmbito do *Middle East Peace Process* (MEPP) pela exclusão explícita dos territórios ocupados por Israel em 1967 de todos os acordos entre a UE e esse país, conferindo nova dimensão à sua política externa relativa ao conflito Israel-Palestina, que até então defendia de forma recorrente a solução de dois estados, a contraposição à política de assentamentos e outras medidas de anexação de terras e violações cometidas por Israel nos TPO. Para além dessas posturas, que não foram abandonadas, a UE assumiu expressamente o compromisso de alinhá-las à prática, conferindo consistência entre tais posições e os acordos celebrados ou que viessem a ser firmados com Israel:

A União Europeia expressa seu comprometimento para garantir que – em consonância com o Direito Internacional – todos os acordos entre o Estado de Israel e a União Europeia devem inequívoca e explicitamente indicar sua inaplicabilidade aos territórios ocupados por Israel em 1967, nomeadamente as Colinas do Golã, a Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental, e a Faixa de Gaza. (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2012, p. 8, tradução nossa).

Essa posição enfatiza a definição das fronteiras de Israel pré-1967, desconsiderando como parte do território israelense os territórios ocupados como resultado da Guerra dos Seis Dias. Ademais, pontua o objetivo da UE de que todos os acordos entre a UE e Israel, sem exceção, devem excluir explicitamente os TPO de seu escopo territorial, destacando, por fim, o respaldo dessa postura nas normas do Direito Internacional.

Ainda, nas conclusões do Conselho sobre o MEPP datadas de 20 de julho de 2015, fica expressa a visão da UE no sentido da observância do Direito Internacional como forma de promoção da paz e segurança: “A UE acredita que a observância do Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos pelos estados e atores não-estatais, incluindo a responsabilização, constitui pedra angular para a paz e a segurança na região.” (EUROPEAN COUNCIL, 2015, tradução nossa).

Avaliando mais uma vez as conclusões de 2012, supramencionadas, ficam claros os interesses políticos da UE no sentido da resolução do conflito em questão, buscando a promoção da paz e segurança para a região fronteiriça:

É de interesse fundamental da União Europeia apoiar a paz e a democracia em toda a região e uma prioridade estratégica pôr fim a esse conflito que

continuará minando a paz e a segurança ao longo das fronteiras meridionais da UE, enquanto não for resolvido (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2012, p. 9, tradução nossa).

A UE frequentemente expressa a defesa da solução de dois estados para o conflito Israel-Palestina, condena o avanço da política de assentamentos israelenses nos TPO e frisa o não reconhecimento de modificações unilaterais nas fronteiras de Israel pré-1967¹. Entretanto, essa posição política contrastava com a ausência da delimitação territorial de Israel nos acordos bilaterais firmados, especialmente no Acordo de Associação de 1995 e nos acordos de cooperação científica com Israel. Como consequência, a falta de previsão normativa sobre o território israelense permitia a aplicação desses acordos aos TPO de forma unilateral por Israel, seja para comercializar produtos de assentamentos judaicos ali situados com tratamento preferencial ou para o recebimento de fundos destinados a pesquisas por entidades israelenses.

Antes mesmo da ratificação do Acordo de Associação UE-Israel nos anos 2000, a questão do tratamento preferencial aos produtos de assentamentos israelenses situados nos TPO veio à tona, sendo identificada como aplicação equivocada do acordo e como não condizente com a legislação europeia. Passou, então, a ser trabalhada no âmbito institucional da UE a necessidade de exclusão desses produtos com base no argumento de que a extensão do tratamento preferencial violava a legislação interna da UE, tais como a lei orçamentária e o código aduaneiro.

Como um dos resultados, foi negociado o Acordo Técnico de 2004 entre a Comissão Europeia e Israel, para requerer que as provas de origem emitidas para os produtos israelenses contivessem o código postal da localidade de produção. Do mesmo modo, a Comissão elaborou uma lista contendo códigos postais israelenses não elegíveis para fins de recebimento de tratamento preferencial publicada pela primeira vez em agosto de 2012, a qual sofreu diversas atualizações, sendo a última em 2022 (EUROPEAN COMMISSION, [2022]b).

A questão também foi tratada paralelamente no caso *Brita GmbH vs. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, levado ao TJUE pela empresa alemã Brita, importadora de máquinas de água gaseificada da empresa israelense Soda Club, localizada em Mishor Adumin, região industrial de um dos maiores assentamentos israelenses na Cisjordânia: o Ma'ale Adumin. A

¹ “The European Union reiterates that settlements are illegal under international law and constitute an obstacle to peace. Recalling its parameters for the resumption of negotiations between the parties, as set out in previous Council conclusions, including December 2009, December 2010 and May 2011, the European Union reiterates that it will not recognize any changes to the pre-1967 borders, including with regard to Jerusalem, other than those agreed by the parties”. (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2012, p. 7-8).

decisão do TJUE confirmou a exclusão do tratamento preferencial aos produtos israelenses originários dos TPO no âmbito do Acordo de Associação UE-Israel, consolidando a posição como precedente jurídico no direito europeu².

A questão relativa à importação de produtos israelenses com origem nos TPO com tratamento preferencial não era algo isolado. Outras situações de extensão territorial de Israel aos TPO também foram identificadas e levaram à elaboração de medidas de diferenciação. Essas medidas sustentam pontos em comum, como o fato de estarem baseadas em posições da UE amparadas no não reconhecimento da soberania israelense sobre os territórios ocupados. Por outro lado, é preciso ressaltar que também sustentam abordagens distintas e peculiaridades, já que feriam diferentes previsões legais da UE e requeriam, por conseguinte, análises e medidas técnicas particulares e pragmáticas.

O caso das diretrizes para financiamentos de entidades israelenses surgiu a partir da identificação de que algumas dessas entidades, localizadas ou com atividades voltadas aos TPO, participavam efetivamente de programas de cooperação científica, como é o caso concreto do FP7, e eram elegíveis para recebimentos de recursos da UE em outros contextos de cooperação.

É dentro desse contexto geral que a Comissão Europeia elaborou as diretrizes para financiamento, tendo por fito elencar as vedações necessárias para os programas de financiamento a serem observadas pela UE. O texto das diretrizes para financiamentos especifica que:

Estas diretrizes estabelecem as condições sob as quais a Comissão aplicará os requisitos-chave para a concessão de apoio a entidades israelenses ou para suas atividades nos territórios ocupados por Israel desde 1967. Seu objetivo é garantir o respeito das posições e compromissos da UE em conformidade com o Direito Internacional acerca do não reconhecimento pela UE da soberania de Israel sobre os territórios ocupados por Israel desde junho de 1967. As diretrizes não prejudicam outros requisitos previstos pela legislação da UE (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2013, tradução nossa).

Assim sendo, é objetivo deste trabalho consiste em analisar o processo de edição das diretrizes para financiamentos, a partir da avaliação de outras medidas de diferenciação e de outros contextos em que foram idealizadas, elaboradas e aprovadas pela Comissão

² Conforme opinião do advogado geral Yves Bot, no processo C-386/08 (Brita), o Acordo entre a UE-Israel integra o ordenamento jurídico comunitário, sendo importante uma definição geral sobre a questão, para além de decisões unilaterais de autoridades aduaneiras dos estados-membros, o que resultaria em aplicações distintas entre os países que compõem a UE, além de conferir segurança jurídica aos operadores econômicos envolvidos (EUROPEAN COURT REPORTS, 2009, p. I-1398).

Europeia em 2013, dando ênfase à presença de elementos jurídicos, que se traduzem basicamente no argumento da necessidade legal, ou seja, a necessidade de respeito à legislação europeia pelas suas instituições (princípio da legalidade), que se insere nos espaços de atuação e de tomada de decisões políticas nas esferas institucionais dentro de contextos políticos, como é o caso do conflito Israel-Palestina..

Para tanto, este estudo compreende quatro capítulos de desenvolvimento, somados à introdução e conclusão, sendo que o capítulo segundo contém contextualizações sobre as normas do Direito Internacional Humanitário (DIH) relativas à ocupação, as características da ocupação israelense, o enfoque jurídico de Israel acerca de sua presença nos TPO e, por fim, a perspectiva internacional sobre a ocupação da Palestina.

O terceiro capítulo é voltado às políticas da UE no que toca ao Oriente Médio, cuja análise permite compreensão do quadro mais geral no qual se inserem as diretrizes para financiamento, sendo discutidas questões relativas à Política Externa e de Segurança Comum, as posições da UE em relação ao conflito Israel-Palestina, sua atuação no Processo de Paz para o Oriente Médio (MEPP) e as políticas para cooperação e desenvolvimento para a região do Mediterrâneo e Oriente Médio, desde o Processo de Barcelona até a Política Europeia de Vizinhança (ENP) e a União para o Mediterrâneo.

O quarto capítulo aborda algumas medidas de diferenciação da UE, iniciando pela problemática da comercialização entre Israel e UE no que toca à exclusão dos produtos israelenses oriundos dos TPO do Acordo de Associação UE-Israel de 1995, com o objetivo de limitar a concessão de tratamento preferencial a tais produtos. Avança em questões relacionadas, como o Arranjo Técnico de dezembro de 2004 e o caso judicial *Brita GmbH vs. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, bem como traz breve análise de outras medidas de diferenciação, como o Acordo Industrial UE-Israel (ACAA) e a emissão do “aviso interpretativo” pela Comissão Europeia com relação à correta rotulagem dos produtos israelenses, encerrando com o caso judicial *Psagot Winery vs. France*. O objetivo de trazer alguns desses casos em que a UE atuou movida pela necessidade de delimitação territorial de Israel é discutir semelhanças e diferenças em relação às diretrizes para financiamentos e, sobretudo, apresentar o contexto mais amplo das medidas de diferenciação, o que permite a compreensão de que as diretrizes não são um fenômeno isolado dentro da esfera de atuação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

O quinto capítulo contém o cerne do trabalho, que é o processo de emissão das diretrizes para financiamentos de entidades israelenses nos ou com atividades voltadas aos TPO. Nesse capítulo serão abordadas as questões mediatas e imediatas presentes na decisão

de emissão do documento, a fase de elaboração e aprovação das diretrizes e a análise de seu conteúdo, bem como a sua aplicação dentro do Programa Horizon 2020 pela UE. É também nesse capítulo que serão refletidas as interações entre direito e política dentro do processo.

O objetivo geral é a análise do processo de emissão das diretrizes para financiamentos, identificando os elementos jurídicos e políticos e verificando as formas de interação entre esses elementos no caso em questão. Como objetivos específicos, este trabalho busca (1) verificar a forma como a política externa da UE com relação ao Oriente Médio e, mais especificamente, ao conflito Israel-Palestina determina a posição de delimitação territorial de Israel dentro da linha verde; (2) ressaltar as principais relações entre as diretrizes para financiamentos e outros casos de diferenciação do território de Israel de acordos bilaterais entre UE-Israel; (3) refletir sobre as relações entre estratégias políticas nas relações multilaterais e a produção jurídico-normativa.

A pesquisa adota o procedimento metodológico de estudo de caso, que possibilita a análise de uma situação em específico de forma aprofundada, permitindo que o pesquisador adentre em pormenores e detalhes da questão que, ainda que pontual, conecta-se na verdade com diversos temas adjacentes bastante atuais. A partir dessa metodologia, busca-se o conhecimento detalhado acerca das dinâmicas presentes no processo de emissão das Diretrizes, contribuindo para o conhecimento do histórico e procedimentos práticos envolvidos nesse caso concreto, bem como dos principais desdobramentos a partir da vigência do documento.

O material bibliográfico que sustenta esta pesquisa é composto por livros, artigos, documentos internos e internacionais, acordos bilaterais, normas e convenções de Direito Internacional, bem como resoluções da ONU e decisões judiciais, informações disponíveis em websites, e-mails e material midiático. Também foram realizadas algumas entrevistas com agentes envolvidos e estudiosos do caso (Anexo A).

Antes de inaugurar os capítulos, é preciso destacar que esta dissertação faz menção à União Europeia ora como UE e ora como CE, isto quando há delimitação temporal específica do texto. Quando é necessário mencionar a União Europeia de modo geral, sem que o texto se refira a uma data específica, será utilizada a sigla UE.

2 TERRITÓRIOS PALESTINOS, OCUPAÇÃO ISRAELENSE E DIREITO INTERNACIONAL

A decisão da UE de edição das diretrizes para financiamentos teve como fundamento a postura do bloco no sentido de alinhamento com as normas do Direito Internacional e, portanto, contrária às violações praticadas por Israel nos TPO. Acima de tudo, a vedação à anexação de território por meio da ocupação estrangeira como princípio basilar do Direito Internacional (DIN), previsto na Carta das Nações Unidas, e que norteia as normas do Direito Internacional Humanitário (DIH) e, conseqüentemente, o não reconhecimento dos territórios palestinos como parte do território israelense são o núcleo que norteou a referida decisão.

Por tal razão, é preciso abordar as regulações da ocupação internacional, bem como as especificidades da ocupação israelense nos TPO e a perspectiva internacional acerca dessa ocupação, sendo este o objetivo do presente capítulo. *Ad initio*, serão analisados aspectos técnicos das normas internacionais sobre a ocupação estrangeira, que servem para atribuir uma definição às situações de fato em função de categorias aceitas pelos Estados e que é com base nessas normas que organizações internacionais, cortes internacionais e até mesmo os próprios países signatários de tratados internacionais devem agir.

Sobre o primeiro ponto, é fundamental deixar claro que a intenção não é transmitir a ideia de que as normas de Direito Internacional sejam capazes de esgotar os desafios concretos das situações de ocupação estrangeira de um país, nem que representem a visão universal do que se entende por ocupação e de como esta deve ser manejada nos diversos casos concretos de ocupação, ou mesmo no caso concreto da ocupação da Palestina. Mas sim, por reconhecer que as normas internacionais, tal como as normas jurídicas em geral, servem para atribuir uma definição às situações de fato em função de categorias aceitas pelos Estados e que é com base nessas normas que organizações internacionais, cortes internacionais e até mesmo os próprios países signatários de tratados internacionais devem agir.

As normas internacionais nem sempre são aceitas pelos países e raramente são a fonte exclusiva para a tomada de decisões políticas dos países, motivadas por uma gama de questões internas, estando dentro de uma estrutura sem qualquer instituição supranacional capaz de garantir sua aplicação. Contudo, há aspectos relevantes que conferem a tais normas a capacidade de moldar decisões políticas, dentre elas a possibilidade de adentrar o ordenamento jurídico interno dos países, adquirindo o mesmo status de norma interna e que,

portanto, vincula o agir político ³.

Em seguida, serão analisados os eventos históricos que levaram à ocupação da Palestina em 1967, e as características dessa ocupação, tais como o aparato político-jurídico israelense que fornecem a estrutura e a perpetuação da ocupação, a dimensão colonizadora dessa ocupação e a lógica econômica, a principal visão jurídica que orienta a ótica israelense de não aplicação das normas humanitárias atinentes à ocupação aos TPO e o papel da Suprema Corte Israelense. Nesse mesmo capítulo, também será analisada a perspectiva internacional acerca dessa ocupação, ou seja, as principais posturas da comunidade internacional, especificamente, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Corte Internacional de Justiça e algumas organizações não-governamentais de maior relevo no cenário internacional.

2.1 Ocupação no Direito Internacional

A ocupação de territórios estrangeiros é uma situação atípica em que se verifica o “controle efetivo de um poder (seja ele proveniente de um ou mais estados ou de uma organização internacional, como a ONU) sobre um território sobre o qual esse poder não detenha a soberania legítima” (BENVENISTI, 1993, p. 4, tradução nossa). Pode ou não resultar de um confronto bélico prévio, sendo o fator crucial para a configuração da ocupação a existência de algum tipo de administração pelas forças que passam a ocupar esse território. Aí reside também a distinção entre invasão e ocupação ⁴.

Sob o ponto de vista do Direito Internacional, a ocupação não é ilegal *per se*, mas sim resultante de um conflito que pode trazer profundos impactos negativos para a população do território conquistado. A ocupação se encontra regulada no arcabouço legal do Direito Internacional (HUMAN SCIENCES RESEARCH COUNCIL OF SOUTH AFRICA, 2009, p. 26) ⁵.

⁴ Yoram Dinstein assevera acerca da distinção entre invasão e ocupação de forma clara e objetiva referenciando o “US Army Field Manual”: “As a rule, belligerent occupation ‘is invasion plus taking firm possession of enemy territory for the purpose of holding it.’” (DINSTEIN, 2009, p. 38).

⁵ De acordo com o estudo “Occupation, Colonialism, Apartheid”, desenvolvido pelo “Middle East Project da Human Science Research Council of South Africa”, fica evidente a questão de que a ocupação é uma situação legal, desde que cumpridos os requisitos previstos em lei: “Belligerent occupation in itself is not an unlawful situation. It is acknowledged and accepted as a possible consequence of armed conflict. However, international humanitarian law (...) presupposed that occupation is a temporary state of affairs that will naturally draw to a close after the cessation of hostilities or at latest upon the conclusion of a peace agreement. Any other outcome is precluded by the norms of international law that prohibit the annexation or acquisition of territory as a result of the use of force.” (HSRC, 2009, p. 26).

Nesse sentido, as normas que regulam a ocupação estão inscritas na Convenção de Haia de 1907 e na IV Convenção de Genebra de 1949 relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra (GCIV), além dos protocolos adicionais de 1977, documentos que se inserem na esfera do Direito Humanitário Internacional ⁶. De acordo com Benvenisti, tais normas se desenvolveram como parte das leis que regulam a guerra, sendo, portanto, moldadas pelas noções de soberania e de estado, além de serem marcadas pelo elemento bélico, presente até mesmo na terminologia empregada para a ocupação como *belligerent occupation*. Entretanto, modificações na forma de fazer a guerra, bem como nos princípios que começam a insurgir no século XX marcam mudanças consideráveis nas leis que regulam a ocupação (1993, p. 3-6).

A definição de ocupação contida na Convenção de Haia é calcada, sobretudo, sobre a noção territorial e, precipuamente, sobre o exercício da autoridade pelo exército inimigo em um espaço delimitado ⁷:

Artigo 42 – O território é considerado ocupado quando se encontra de fato sob a autoridade do exército inimigo. A ocupação se configura tão somente no território onde essa autoridade foi estabelecida e pode ser exercida. (ICRC, 1907, tradução nossa).

Sylvain Vité, pautando-se no artigo 42 da Convenção de Haia de 1907, coloca:

Para que a ocupação se configure conforme esta previsão, duas condições devem ser cumpridas: (a) que o ocupante seja capaz de exercer controle efetivo sobre um território que não lhe pertence; (b) que a sua intervenção não tenha sido aprovada pelo soberano detentor de legitimidade. O controle territorial efetivo, que está no cerne do conceito de ocupação, implica que a substituição de poderes deve ocorrer. Essa condição é preenchida quando, primeiro, o governo deposto é incapaz de exercer sua autoridade e, Segundo, o Poder ocupante está em posição de preencher a lacuna ao exercer seu próprio poder. (VITÉ, 2009, p. 74, tradução nossa).

⁶ Para a compreensão do direito humanitário internacional, que está açambarcado pelo Direito Internacional, vide GLAHN, Gerhard von; TAULBEE, James Larry, na obra *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, em que trazem a definição do Comitê Internacional da Cruz Vermelha: “International humanitarian law is a set of rules which seek, for humanitarian reasons, to limit the effects of armed conflicts. It protects persons who are not no longer participating in the hostilities and restricts the means and methods of warfare. International humanitarian law is also known as the law of war or the law of armed conflict” (ICRC *apud* GLAHN; TAULBEE, 2017, p. 674). Os referidos autores explicam as áreas contidas pelo DIH: “International humanitarian law covers three areas: (1) the protection of those who do not take part, or who are no longer taking part, in fighting; and (2) restrictions on the *means* of warfare (in particular, weapons); and (3) permissible tactics.” (GLAHN; TAULBEE; 2017, p. 674).

⁷ Tradução da autora a partir do texto original da Convenção de Haia, 1907: “Article 42 – Territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised”.

A GCIV, que tem caráter suplementar às seções II e III da Convenção de Haia de 1907, conforme previsto em seu artigo 154, detém escopo mais amplo voltado à proteção das pessoas civis que não sejam nacionais em relação ao poder ocupante, ou seja, as “pessoas protegidas”, cuja definição se encontra no artigo 4º:

Pessoas protegidas pela Convenção são aquelas que em dado momento e de qualquer maneira se encontram, em caso de conflito ou ocupação, nas mãos de pessoas que sejam parte no conflito ou o Poder ocupante dos quais não sejam nacionais. (ICRC, 1949, tradução nossa).

A aplicação da GCIV refere-se tanto a casos de guerra declarada ou de qualquer outro tipo de conflito armado entre duas ou mais partes signatárias, ainda que não haja reconhecimento formal do estado de guerra, bem como em todos os casos de ocupação, seja parcial ou total, ainda que a ocupação não encontre resistência militar⁸, conforme previsto no artigo 2º. Assim, é prescindível a deflagração de conflito armado ou de resistência militarizada para que reste configurada a ocupação, ideia que torna mais abrangente a previsão do artigo 42 da Convenção de Haia. Eyal Benvenisti confere exemplos claros de situações que podem levar a ocupações, que não um conflito armado:

(...) A história do século XX mostrou que a ocupação não é necessariamente o resultado de um embate bélico: ela pode ser fruto da ameaça ao uso da força que tenha levado o governo ameaçado a ceder o controle efetivo sobre um território para um poder estrangeiro; a ocupação pode ser estabelecida por meio de um armistício entre os inimigos; e ela também pode ser o produto de um acordo de paz. (BENVENISTI, 1993, p. 3, tradução nossa).

O artigo 6º da GCIV trata da temporalidade da aplicação da convenção, estendendo-a desde o advento do conflito armado (ou de qualquer outro fato) que desencadeou o controle estrangeiro do território conquistado, e prevê que essa aplicação deixa de ocorrer apenas um ano após o encerramento das operações militares. Contudo, importante destacar que o referido artigo abre clara exceção no que toca à continuidade da ocupação, caso em que o poder ocupante permanece vinculado às disposições relativas à ocupação da GCIV, ou seja, a aplicação dessa convenção deve cobrir todo o período da ocupação (ICRC, 1949). Já no que toca à duração da ocupação, a GCIV é bastante silente, sobretudo no que diz

⁸ O artigo 4º, item 4, do Protocolo Adicional I de 1977 dispõe: “Nas situações mencionadas no número precedente estão incluídos os conflitos armados em que os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas no exercício do direito dos povos à autodeterminação, consagrado na Carta das Nações Unidas e na Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional Respeitante às Relações Amigáveis e à Cooperação entre os Estados nos termos da Carta das Nações Unidas.” (MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL, 1977).

respeito ao prazo de término, o que não existe expressamente, a despeito da ideia de que a ocupação é vista como presença temporária e transitória⁹ e da proibição de que a ocupação se consolide em anexação ou aquisição de territórios como resultado do emprego da força (HUMAN SCIENCES RESEARCH COUNCIL OF SOUTH AFRICA, 2009, p. 26), e que implica na obrigação do exercício de poder administrativo de forma transitória sobre o território ocupado até que se chegue à resolução pacífica (BENVENISTI, 1993, p. 5-6).

No entanto, há situações de ocupações prolongadas, das quais a ocupação israelense dos TPO é um exemplo claro, que implicam na necessidade de adequação dessas previsões jurídicas internacionais¹⁰. Sobre esse ponto, Eyal Benvenisti expõe que:

As Convenções de Haia e a GCIV não limitam a duração da ocupação, nem exigem que o ocupante devolva os territórios ao soberano antes da assinatura de um tratado de paz. [...] No entanto, as últimas resoluções da Assembleia Geral deram voz à outra mensagem. Muito em virtude da ocupação israelense, uma resolução de 1973 “resolutamente apoiou” os esforços dos povos sob “ocupação estrangeira em sua luta para reconquistar o controle sobre seus recursos naturais.” Nessa altura, a mensagem era a de que a ocupação em si mesma seria ilegal, ou ao menos que a ocupação não deve postergar uma solução pacífica para o conflito. (BENVENISTI, 2013, tradução nossa).

Assim, embora não exista um prazo final para a ocupação, há outros princípios que integram o Direito Internacional e que devem ser considerados como um corpo único quando da análise de casos concretos, como exemplo o direito à autodeterminação dos povos e às lutas anticoloniais. Ademais, do princípio da inalienabilidade da soberania decorre a limitação basilar aos objetivos de incorporação do território ocupado pelo poder ocupante¹¹, de modo que o que se espera é que a ocupação seja sempre um estado transitório em direção à

⁹ Conforme Siobhán Wills, ao citar trecho da decisão no caso *Einsatzgruppen*, relativo aos crimes de guerra cometidos na União Soviética durante a ocupação da Alemanha nazista, trata-se de controle precário e temporário (WILLS, 2006, p. 260).

¹⁰ Casos de ocupação prolongada implicam em violações permanentes de direitos fundamentais das pessoas protegidas e refletem objetivos de anexação e, portanto, de aquisição de território por meio da situação de ocupação. Existem autores que diferenciam esses casos utilizando-se de outras terminologias, como “ocupações ilegais”. A despeito disso, preferimos a utilização do termo “ocupação” para se referir à presença israelense sobre os TPO, mesmo ciente dessas questões, por ser o termo mais recorrente.

¹¹ Vale ressaltar que a vedação à anexação como princípio do Direito Internacional tem origem no pós 1ª Guerra Mundial. Anteriormente, a anexação após o uso da força era moralmente considerada como normal e até mesmo como um direito do conquistador. De acordo com Korman: “[...] the historic events of the spring of 1917 – the revolution in Russia, the entry of the United States into the war, the ensuing call for peace without annexations, and the proclamation of the right of self-determination – created an entirely new situation; above all, they made the old style annexationist policies of the belligerents impossible to sustain. For such blatant expansionism (or old-fashioned imperialism) was inconsistent with the new moral tone in which international relations were now being conducted”. (KORMAN, 1996, p. 135).

situação pacificada (HUMAN SCIENCES RESEARCH COUNCIL OF SOUTH AFRICA, 2009, p. 42).

Apesar das elucidações teóricas e legais acerca da ocupação, na prática existe grande complexidade de situações que levam a dúvidas sobre o enquadramento e aplicação das normativas previstas. Benvenisti aborda essa questão ao expor as diferenças de contextos históricos quando da formulação das normativas internacionais, apontando que em tempos atuais é comum que o poder ocupante deixe de estabelecer administração direta, utilizando-se de estruturas prévias do governo no poder ou até mesmo “governos títeres” (BENVENISTI, 1993, p. 5). Vité também coloca essa problemática atual que dificulta o enquadramento da ocupação:

Em alguns casos, o controle territorial não é exercido diretamente pelas forças da ocupação, mas sim via um governo títere ou outra forma de poder local subordinado. Contudo, é difícil avaliar caso a caso o grau de influência exigido para que tal cenário efetivamente se configure uma ocupação, pois não é qualquer interferência nos negócios internos de um estado terceiro que significa necessariamente que a ocupação realmente exista. (VITÉ, 2009, p. 74, tradução nossa).

Nesse sentido, Benvenisti argumenta que a inexistência de administração direta não é, por si só, fator capaz de afastar a aplicação das normas atinentes à ocupação:

Esta é uma razão determinante para que o Direito Internacional enfatize o que era evidente não muito tempo atrás: a existência do dever de estabelecer um sistema direto de administração. De qualquer forma, a omissão não exonera o ocupante de suas demais atribuições decorrentes das legislações relativas à ocupação: afinal, a definição de ocupação independe da constituição de uma administração da ocupação. (BENVENISTI, 1993, p. 5, tradução nossa).

Assim sendo, o exercício da administração de forma direta sobre determinado território é elemento central para a identificação da ocupação, distinguindo-a de outras situações, todavia, sua ausência não afasta a aplicação da GCIV, isto porque o objetivo final nela contemplado é a proteção das pessoas que estejam sujeitas à situação de interferência, presença ou de controle de seu território por forças estrangeiras.

A orientação do ICRC é, também, no sentido de maximizar a aplicabilidade da GCIV, de modo a eliminar intervalos entre o momento da invasão e da consolidação da ocupação no qual se deve igualmente zelar pelas “pessoas protegidas”.

Siobhán Wills pontua que a diferença de interpretações mais restritivas acerca da ocupação e a conseguinte aplicação da GCIV, como do *UK Manual on the Law of Armed Conflict* e do *US Operational Law Handbook*, não seria tão acentuada em relação à interpretação mais ampla do ICRC, uma vez que os dispositivos da GCIV não são aplicáveis tão somente quando iniciada a ocupação, o que não contrasta com o objetivo do ICRC de garantir a proteção da população civil:

O objetivo da ICRC é assegurar que não exista lacuna entre a fase de invasão e o início da ocupação, no qual os civis possam ficar sem proteção legal. As legislações que regulam a ocupação não compreendem um corpo legal distinto: muitas das disposições da Convenção IV de Genebra sobre a proteção de civis, por exemplo, na Parte II, que trata da 'Proteção Geral das Populações contra Certas Consequências da Guerra', aplicam-se não apenas durante a ocupação, mas em todas as circunstâncias em que as Convenções são aplicáveis. Na medida em que uma força invasora exerça qualquer autoridade administrativa ou empreenda qualquer atividade semelhante que normalmente seria reservada ao soberano, ela estará sujeita às regras e princípios especializados relevantes da lei de ocupação, por mais frágil ou transitório que seja o grau e o período de ao controle. (WILLS, 2006, p. 263, tradução nossa).

Com efeito, é preciso ter em mente distinções entre conflito armado e ocupação no que se refere à aplicação da GCIV. A mera existência de embate bélico, ainda que não reconhecido pelas partes, gera a aplicação das normas da GCIV no que toca à proteção dos civis, denominadas no documento como “pessoas protegidas”, contudo a configuração da ocupação surge a partir do exercício de algum tipo de controle, ainda que seja o mais precário e transitório, para que normas específicas atinentes à ocupação, também previstas na GCIV, sejam aplicáveis¹². Essa questão fica clara no trecho a seguir trazido pelo *Human Sciences Research Council of South Africa* em referência aos comentários do ICRC à GCIV:

No que diz respeito aos indivíduos, a aplicação da Quarta Convenção de Genebra não depende da existência de um estado de ocupação na acepção do Artigo 42...As relações entre a população civil de um território e as

¹² Dinstein faz importantes apontamentos sobre a relatividade para avaliar os diferentes casos de ocupação, quanto ao grau do controle requerido para seu correto enquadramento. Além disso, ficam claras as limitações da lei no que toca a previsões gerais que sejam hábeis a bem tratar os mais diversos e específicos casos, que é algo que tem que sempre ser levado em consideração: “Effective control is a conditio sine qua non of belligerent occupation. But defining the exact amount of control deemed objectively ‘effective’ is an imponderable problem. In particular, the optimal size of the army of occupation and the manner of its deployment cannot be determined a priori. Circumstances vary from one occupied territory to another, and the degree of effective control required may depend on the terrain, the density of the population and a slew of other considerations. (...) It is also contended by some commentators that effective control may be exercised through surrogate troops as long as they are subject to the overall authority of the Occupying Power. (DINSTEIN, 2009, p. 43/44).

tropas avançando sobre o referido território, se combatendo ou não, são regidas pela presente Convenção. (2009, p. 31, tradução nossa).

Ambas as situações geram responsabilidades com relação à população do local que vivencie um conflito armado e/ou uma ocupação, embora não sejam idênticas numa ou noutra situação. É importante, todavia, que seja dada atenção aos casos práticos, reconhecendo que podem surgir situações que requeiram flexibilização e, sobretudo, adaptação dos preceitos das normas à realidade concreta.

2.1.1 Responsabilidades do poder ocupante

O artigo 43 da Convenção de Haia de 1907¹³ é descrito por Eyal Benvenisti como a pedra angular da lei da ocupação no século XX (BENVENISTI, 1993, p. 9). O dispositivo mescla ideias de retomada ou de preservação do *status quo ante* e de mudanças que sejam (i) necessárias para a garantia da ordem pública e da segurança¹⁴; e que decorram (ii) da impossibilidade do poder ocupante de por em prática legislações em vigor no território em questão. Não há uma fórmula exata prevista para a atuação do poder ocupante, o que se nota é o intento primordial de preservação das condições anteriores, enquanto que as mudanças ficam reservadas a situações de exceção.

A lei não determina especificamente quais seriam essas situações em que se aceitaria maior intervenção do poder ocupante e o termo “a menos que absolutamente impedido” é bastante vago para determinar, de fato, as ocasiões em que modificações nas leis ou sistema legal do território são bem-vindas. Benvenisti observa que isso decorre da menor preocupação com intervenções do poder ocupante no contexto do século XIX¹⁵, que se intensificaram a partir do século XX, com a ampliação da esfera de atuação estatal e das experiências com ocupações que sucederam (BENVENISTI, 1993, p. 10).

Gerson, por sua vez, afirma que nas Convenções de Haia tinha-se a ocupação como situação transitória até a resolução da divergência que a desencadeou e, nesse sentido, o objetivo era a proibição de interferências nos assuntos internos para evitar problemas nas

¹³ O texto integral do artigo 43 prevê: “The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country” (ICRC, 1907).

¹⁴ Vale destacar que a bibliografia sobre o assunto faz ressalvas quanto à inadequação entre o termo “safety”, da tradução inglesa, e o termo “vie publique”, da tradução francesa, que seria mais inclusiva que apenas a segurança física: “*Vie Publique* [...] must refer to allowing the life of the occupied country to find continued fulfillment even under the changed conditions resulting from the occupation.” (GERSON, 2006, p. 25).

¹⁵ A redação do artigo 43 da Convenção de Haia deriva, quase que em sua integralidade, do Código de Bruxelas de 1974 e do Manual de Oxford de 1880 (GERSON, 2006, p. 25).

negociações ou ainda que pudessem alterar o *status quo ante* em detrimento da soberania da autoridade legítima (GERSON, 2006, p. 26).

É preciso ter em mente que as leis não são capazes de trazer abordagens completas e específicas. Elas são, via de regra, contextualizadas e, por isso, refletem mais o passado que o futuro. Quando se trata de aplicação das normas, é comum a necessidade de ponderações para interpretações acertadas. É uma função eminentemente interpretativa identificar os reais objetivos da norma, verificar as limitações atuais, observar o caso concreto e, ademais, levar em conta os precedentes e os princípios, que servem para complementar as lacunas normativas:

O Direito Internacional não pode prover diretrizes para situações com exigências específicas, e se uma escolha entre uma proibição leve de mudanças institucionais tenha que ser ponderada contra as infrações que uma previsão muito ampla provavelmente ocasionaria, então a melhor escolha seria a primeira. (GERSON, 2006, p. 27, tradução nossa).

De todo modo, o mais importante é que o artigo 43 expressa tanto a ideia de uma proibição leve para as mudanças institucionais e legais, sem que se coloque em termos absolutos, quanto contém previsões suficientemente amplas para que sua aplicação seja dissociada dos casos práticos. Acrescenta-se, ademais, que as ocupações no século XX colocaram novas demandas ao DIH no que concerne às leis que regulam a ocupação. As ocupações ganharam maior longevidade, o que por si só coloca em pauta a necessidade de maior protagonismo do poder ocupante, enquanto que as necessidades da população ocupada ganharam eco a partir do reconhecimento de princípios como o da autodeterminação dos povos (BENVENISTI, 1993, p. 30).

A GCIV foi elaborada em contexto totalmente diferente. Comparativamente à Convenção de Haia de 1907, houve mudança de foco da preservação da soberania do poder antecessor para a proteção da população local dos territórios ocupados. Nesse contexto, o poder ocupante é imbuído de papel proativo no provimento e manutenção dos interesses e do bem-estar da população ocupada, o que implica maior poder de interferência pelo poder ocupante, porém maior responsabilidade para com os residentes dos territórios ocupados.

O artigo 64 da GCIV ¹⁶ estipula as responsabilidades do poder ocupante e seu conteúdo vai além de mera atualização do artigo 43 da Convenção de Haia de 1907. A

¹⁶ O artigo 64 da GCIV estipula: “The penal laws of the occupied territory shall remain in force, with the exception that they may be repealed or suspended by the Occupying Power in cases where they constitute a threat to its security or an obstacle to the application of the present Convention. Subject to the latter

finalidade deve ser sempre o melhor interesse da população local, embora quanto à previsão de ações conforme “necessidades militares” e para a “garantia da segurança do poder ocupante”, é possível concluir que há mais liberdade de atuação do poder ocupante.

É importante destacar, por fim, que o referido artigo não suplanta o artigo 43, já que a GCIV tem caráter suplementar em relação às Convenções de Haia, de modo que esse artigo ainda baliza as discussões legais e a jurisprudência sobre o tema.

De modo geral, a GCIV dispõe de extenso rol de garantias à população ocupada, sem precedentes na história, haja vista a emergente preocupação com direitos humanos e o reconhecimento de que a soberania reside, efetivamente, com a população (e não com o poder destituído), legítima titular de sua governança e da busca por sua autodeterminação. Por outro lado, essa ampliação de garantias à população ocupada confere poderes inéditos ao poder ocupante, já que é necessário aplicá-las.

Outra dificuldade que emerge a partir dessa transferência de foco da manutenção da soberania do poder legítimo anteriormente à ocupação (preocupação da Convenção de Haia de 1907) para a população ocupada diz respeito à verificação de cumprimento das garantias da GCIV. Na prática, ocorre que inexistente uma autoridade que represente diretamente a população ocupada e que responda diretamente pelos interesses da população ocupada, a qual também não encontra mecanismos de representação haja vista sua vulnerabilidade. Transfere-se, portanto, o encargo de averiguar e denunciar ações ilegais do poder ocupante à comunidade internacional, organizações internacionais e estados terceiros, agentes que ganham maior protagonismo face às situações contrárias ao DIN¹⁷.

Contudo, essa relevância da comunidade internacional nem sempre congrega interesses necessário ou forças capazes de superar a esfera das denúncias das violações dessas normas. Nesse sentido, o questionamento sobre a observância dos direitos das pessoas protegidas pela GCIV e pelo DIN como um todo, sobretudo em contextos de ocupações prolongadas, permanece em aberto.

2.1.2 Normas de Direito Internacional Humanitário: *jus cogens*

consideration and to the necessity for ensuring the effective administration of justice, the tribunals of the occupied territory shall continue to function in respect of all offences covered by the said laws. The Occupying Power may, however, subject the population of the occupied territory to provisions which are essential to enable the Occupying Power to fulfill its obligations under the present Convention, to maintain the orderly government of the territory, and to ensure the security of the Occupying Power, of the members and property of the occupying forces or administration, and likewise of the establishments and lines of communication used by them.” (ICRC, 1949).

¹⁷ Sobre o tema, ver o documento *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, emitido pela Comissão de Direito Internacional em 2001 (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001).

A ocupação, como fenômeno regulado em documentos que integram o DIH, precisa ser analisada a partir dos conceitos das normas costumeiras e das normas imperativas, estas últimas também denominadas como normas peremptórias ou como *jus cogens*, ambas com previsão doutrinária e normativa dentro do Direito Internacional.

Inexiste, todavia, um rol de normas costumeiras e de normas imperativas no Direito Internacional, até porque seria pouco provável que se conseguisse esgotar as previsões em uma lista. A sua verificação é basicamente amparada nas definições abarcadas pela doutrina e pela casuística internacional.

Glahn e Taulbee se amparam para a definição de normas costumeiras em dois quesitos indissociáveis: (1) o elemento material definido a partir de práticas reiteradas no decorrer do tempo; e (2) o elemento psicológico, a *opinio juris* ou a evidência de que os Estados veem determinada prática como uma obrigação legal (GLAHN; TAULBEE, 2017, p. 89), mas mesmo estes elementos não contêm toda objetividade necessária para a determinação de quais são, efetivamente, normas costumeiras no Direito Internacional.

De qualquer forma, deve-se ter em mente que as normas costumeiras representam os costumes no plano internacional, ou seja, aquelas práticas que vão sendo reiteradamente aplicadas até que passam à jurisprudência (ACCIOLY; CASELLA; NASCIMENTO E SILVA, 2016, p. 145), independentemente de aprovação por meio de tratado por um país ou ainda da integração de seu conteúdo nas legislações internas. Ressalta-se que a Corte Internacional de Justiça, no artigo 38(1)(b) de seu Estatuto, define as normas costumeiras como fontes do direito internacional, devendo ser empregadas na resolução das contendas (ESTATUTO..., 1945).

Por sua vez, algumas normas do DIH possuem status de norma imperativa, caráter que implica hierarquia superior a outras normas fundamentais e tem sua regulação no artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹⁸, de 23 de maio de 1969. Resumidamente, a norma imperativa é aquela que não aceita derrogações, e cuja modificação depende de norma posterior detentora do mesmo status¹⁹. É mister salientar ainda que tais

¹⁸ Dispõe o artigo 53: “É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”. (MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL, 1969).

¹⁹ Nesse sentido, Ian Brownlie estabelece que: “São regras de direito consuetudinário que não podem ser afastadas por tratado ou aquiescência, mas apenas pela formação de uma regra consuetudinária subsequente de efeito contrário.” (BROWLIE, 1990, p. 537).

normas impõem obrigações *erga omnes*, ou seja, para todos os países da comunidade internacional, não importando se houve por estes qualquer aprovação prévia de tais normas, desde que não haja objeções também amparadas pelo costume e que também tenham estejam acobertadas pela definição de *jus cogens*.

Pois bem, as Convenções de Haia e de Genebra, documentos que estão no cerne do DIH, constituindo *lex specialis* dentro do Direito Internacional, sem afastar, todavia, a aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, são reconhecidas como normas costumeiras no direito internacional.

2.1.3 Perspectivas críticas

Para além dos questionamentos sobre pontos específicos da legislação referente à ocupação, há críticas acerca dessa legislação que levantam questões mais amplas sobre os contextos, a estrutura e a forma de aplicação desse conjunto de regulações. Nos tópicos anteriores, foi possível por em evidência a temporalidade das legislações acerca da ocupação (o que não difere em nada de outras legislações). O direito não é alheio ao tempo em que é produzido, o qual deve ser entendido como o conjunto de eventos que se relacionam mutuamente e que circundam a criação de determinado corpo legal. Esse tempo, ou contexto, fica impresso – embora não expresso – nas leis criadas.

As limitações das normas decorrem em parte do fato de que estão dentro desse interregno temporal, o que implica em diferentes significações e finalidades ao longo do tempo histórico. As mudanças de contextos não são automaticamente transpostas ao texto das leis, pelo contrário, muitas vezes não são impressas textualmente, de modo que cabe aos juristas aplicarem considerando novos elementos. Contudo, os juristas e aplicadores das leis também são falhos, levando a limitações interpretativas.

As normas que regulam a ocupação situam-se no âmbito do *jus in bello*, e por isso integram o DIH, sendo separado do corpo jurídico do *jus ad bellum*. Essa estrutura segmentada e que coloca as leis sobre a ocupação como *lex specialis* possui fragilidades que podem ser identificadas como: (1) materiais, ou a parca previsão de consequências legais para a violação de tais leis; (2) temporais, ou a timidez do mandato de proteção exigido do poder ocupante, que combina necessidade de proteção da população local (pessoas protegidas) com a possibilidade de infringir direitos fundamentais por questões de “necessidades militares” e; (3) especiais, ou a falta de capacidade da legislação para lidar com ocupações que busquem expansão territorial. Sobre esse último ponto, a questão é exatamente refletir até que ponto as

normas que regulam a ocupação foram pensadas para situações em que há clara intenção de anexação de territórios e em que o poder ocupante sequer reconhece a situação de ocupação, procedendo de modo a violar regras que não considera aplicáveis e, em certos casos, prolongando excessivamente sua presença nos territórios ocupados. Dessa forma, não há a pretensa “neutralidade” do poder ocupante que, em consonância com o *ethos* da lei, administra o território buscando a transição do poder para o novo soberano.

Seguindo essa lógica, as leis que regulam a ocupação são insuficientes para darem conta do fenômeno de ocupações prolongadas, que claramente desafiam a proibição de anexação de território como fruto da ocupação²⁰, princípio que constitui o núcleo do DIH, sendo então necessária a aplicação conjunta das regulações do DIH e do DIDH, e não apenas utilizando este último corpo legal de forma subsidiária e complementar como de fato prevê a legislação (AZAROVA, 2018, p. 8). Azarova pontua, ademais, o esforço para uma exegese compreensiva como resposta às críticas mais genéricas à não efetividade do DIN.

Nesse ponto, é preciso ter em mente que o bom exercício interpretativo é parte indissociável do direito, o que funciona igualmente para o DIN e muito da crítica da autora recai exatamente na fase de interpretação das leis de ocupação, na qual se possa focar as ocupações prolongadas de forma diferente, posto que em tais casos o poder ocupante não se vê como tal e, por isso mesmo, seguramente não irá respeitar as obrigações previstas para com as pessoas protegidas.

Arai-Takahashi faz uma distinção temporal para situar as ocupações de acordo com diferentes contextos e traçar linha divisória entre as ocupações à época da Segunda Guerra Mundial e as ocupações contemporâneas. Assim sendo, as ocupações entre o período de 1960 a 2003 são enquadradas como pós-coloniais, nas quais:

Nessa linha, no que diz respeito à prática estatal na segunda metade do século XX, a maioria dos Estados relutava em reconhecer seu controle do território de outro Estado como “ocupação” para justificar a exclusão da lei de ocupação. Escrevendo em 1976, Veuthey comenta que “a noção de ocupação é legalmente inoperante ou contestada em praticamente todos os conflitos contemporâneos, incluindo os de guerrilha”. Tal tendência foi reforçada pela crescente importância do princípio da autodeterminação e por várias resoluções das Nações Unidas que condenam as ocupações estrangeiras com base nesse princípio, equiparando-o ao colonialismo, que tem sido cada vez mais percebido como anacrônico e ilegal desde o processo de descolonização. (ARAI-TAKAHASHI, 2009, p. 4, tradução nossa).

²⁰ “The rejection by an occupying state of the local population’s right to self-determination is probative of the occupying state’s underlying intent to permanently acquire the territory and further its wholesale transformation.” (AZAROVA, 2018, p. 19).

A partir dessa colocação, fica claro que as normas que integram o DIH não foram pensadas para ocupações contemporâneas ou ainda no contexto das “novas guerras”, embora o termo não seja unânime. Quiçá foram desenhadas pensando em ocupações prolongadas que ganham muitos aspectos de exploração colonial, embora típicas de períodos pós-coloniais.

É nesse sentido que a abordagem para casos de ocupação continuada devem ser vistos não apenas sob o prisma do DIH, mas também de outros mecanismos presentes nas leis de resolução de conflitos e até mesmo de prevenção de conflitos. A perpetuação da violência é uma incongruência em relação à finalidade das leis de ocupação, que abordam situações que deveriam ser transitórias.

Tendo em mente que boa parte das leis que integram o *jus ad bellum* não são automaticamente aplicáveis, mas esbarram na soberania dos países e a vontade de internalizar tais normas por meio de procedimentos especiais previstos no ordenamento jurídico dos países, é quase automático recair nas críticas clássicas sobre a aplicação do DIN e suas limitações, amplamente alicerçadas nas correntes (neo)realistas que veem (algumas mais e outras menos) o DIN como totalmente subordinado ao jogo de poder entre Estados. Contudo, contra tais críticas, é necessário pontuar relações mais complexas em que o DIN se faz presente nos processos de tomada de decisão, no escopo jurídico e nas decisões judiciais dos estados²¹.

Na prática, essa combinação entre o DIH e o DIDH poderia trazer maior gama de recursos conceituais e jurídicos a serem empregados contra situações de ocupações prolongadas²². Azarova pontua exatamente sobre a esfera de atuação dos países terceiros no âmbito das relações bilaterais e, acrescenta-se, movidos por necessidades legais:

Um reajuste técnico da constelação jurídica não é uma panacéia para o grave déficit de fiscalização que assola o sistema de segurança coletiva, mas poderia gerar formas de fiscalização mais sofisticadas, menos centralizadas, unilaterais e coercitivas. Essas situações voláteis exigem um conjunto mais difuso e menos antagônico de respostas do direito internacional. [...] A obrigação de abstenção de reconhecimento de uma situação ilegal mantida por ocupação ilicitamente prolongada, apesar de subutilizada, sustenta a lógica de que uma prática coesa de aplicação de normas sociais pode advir da necessidade de Estados terceiros adotarem medidas que os isolem dos efeitos nocivos de uma situação ilegal em suas ordens internas. (AZAROVA, 2018, p. 32-33, tradução nossa).

²¹ Sobre o tema, ver Harold Hongju Koh em *Why do nations obey International Law?* (KOH, 1997).

²² Orna Bem-Naftali, Ayeal M. Gross e Keren Michaeli discorrem exatamente sobre a ilegalidade da ocupação israelense, uma vez que desrespeita três princípios legais fundamentais das ocupações: (1) a soberania não está no poder ocupante; (2) a administração da ordem pública e da vida civil em benefício da população ocupada; e (3) a ocupação é uma situação temporária. (BEN-NAFTALI, Orna; M. GROSS, Aeyal; MICHAELI, Keren, 2005, p. 3).

Como será visto adiante, a ocupação israelense é uma dessas ocupações prolongadas em que o objetivo do poder ocupante é exatamente a perpetuação dessa situação. É necessário analisar algumas características para entender as razões desse prolongamento da ocupação israelense dos TPO, que se vale de questões demográficas e de processos de judaização para legitimar e fortalecer sua presença nos TPO, que se reveste mais de fórmulas colonizadoras sob argumentos de securitização e pretextos democráticos, que como um governo de transição comprometido com a autodeterminação do povo palestino.

2.2 1967: guerra, conquista e ocupação dos territórios palestinos

A Guerra dos Seis Dias, em junho de 1967, resulta na ocupação dos territórios da Cisjordânia, Jerusalém Oriental, Colinas do Golã, Gaza e Península do Sinai ²³. Antes dela, outros foram determinantes históricos do conflito Israel-Palestina, dentre eles, a queda do Império Otomano e sua consequente fragmentação territorial, consolidada pelo Tratado de Sèvres, evento decisivo que resultou em um período de incertezas e turbulências para a Palestina, bem como a vitória dos Aliados da Primeira Guerra Mundial, que possibilitou a divisão colonialista das terras do Oriente Médio entre Grã-Bretanha e França.

O Oriente foi alvo de interesses colonizadores das potências imperialistas do século XIX e início do século XX, que tinham foco expansionista em busca de matéria-prima e mercado consumidor para seus produtos industrializados. Essa atração também se revestia de um misto de exotismo e magia, permeados por um ideário orientalista reforçado a partir de inúmeros autores e suas obras, como Lamartine, Nerval, Flaubert e tantos outros, como bem retrata Edward Said (2007, p. 248-249). Com frequência, a linguagem mística e poética cedia ao sangue-frio dos interesses políticos e econômicos e ao cinismo de acordos contraditórios. A Declaração de Balfour, datada de 1917, expressa o apoio britânico ao estabelecimento de

²³ Este território tomado do Egito foi posteriormente devolvido após a assinatura dos Acordos de Camp David em 1978. O documento foi celebrado entre Menachen Begin (Israel) e Anwar Al-Sadat (Egito) e assinados na Casa Branca, durante o governo americano de Jimmy Carter. O ato foi recebido pela OLP como traição política, já que fragilizava ainda mais a Palestina e os demais países árabes (FISK, 2007, p. 208). O documento estabelecia os termos da paz e normalização das relações entre Egito e Israel e incluía termos para a autonomia palestina, nos quais estava previsto um período de transição não superior a cinco anos para a transferência de autoridade na Palestina e chegou a estabelecer a retirada das forças militares israelenses da Cisjordânia e da Faixa de Gaza: “Egypt and Israel agree that, in order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority, and taking into account the security concerns of all the parties, there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceeding five years. In order to provide full autonomy to the inhabitants, under these arrangements the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government” (THE CAMP..., 1979).

uma pátria judaica na Palestina, e o próprio Arthur Balfour evidencia a arrogância imperialista ao afirmar que: “na Palestina, nós não pretendemos sequer consultar os desejos dos atuais habitantes do país.” (FISK, 2007, p. 45).

Tal declaração ilustra perfeitamente o contexto da Palestina, cujo destino foi marcado por sucessivas procurações outorgadas sem qualquer consulta à população local. A instituição do Mandato Britânico centrou o controle do território em mãos britânicas, mas sua instituição enraizou o que seria a origem de um estado judeu ²⁴. Em 1947 formalizou-se a criação do Estado de Israel a partir da aprovação pela Assembleia Geral da ONU, em 29 de novembro de 1947, do Plano de Partilha da Palestina em dois estados ²⁵, elaborado pela Comissão Especial das Nações Unidas sobre a Palestina (UNSCOP). A declaração da independência israelense ocorreu em 14 de maio de 1948, praticamente de forma concomitante ao término do Mandato Britânico. Na sequência, as forças árabes iniciaram a guerra em resposta ao ato que consolidou a divisão do território palestino ²⁶.

As consequências dessa guerra para a Palestina foram desastrosas, de modo que o episódio ficou conhecido como *Al-Nakba*, cujo significado em árabe corresponde a “A Catástrofe” e é lembrada com pesar pelos palestinos de forma concomitante à celebração da independência pelos israelenses. A *Nakba* compreende todos os eventos que afetaram a população palestina entre dezembro de 1947 a janeiro de 1949 ²⁷.

²⁴ O Artigo 4º do Mandato Britânico para a Palestina previa que: “An appropriate Jewish agency shall be recognised as a public body for the purpose of advising and co-operating with the Administration of Palestine in such economic, social and other matters as may affect the establishment of the Jewish national home and the interests of the Jewish population in Palestine, and, subject always to the control of the Administration, to assist and take part in the development of the country. The Zionist organisation, so long as its organisation and constitution are in the opinion of the Mandatory appropriate, shall be recognised as such agency. It shall take steps in consultation with His Britannic Majesty's Government to secure the co-operation of all Jews who are willing to assist in the establishment of the Jewish national home”. No artigo 6º: “The Administration of Palestine, while ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced, shall facilitate Jewish immigration under suitable conditions and shall encourage, in co-operation with the Jewish agency referred to in Article 4, close settlement by Jews on the land, including State lands and waste lands not required for public purposes.” (GREAT BRITAIN, 1922, p. 3).

²⁵ Resolução 181 da Assembleia Geral da ONU (UNITED NATIONS, 1947).

²⁶ As forças árabes eram compostas pelo Exército de Libertação Árabe (*Jaysh Al-Inqadh*) da Liga Árabe, milícias palestinas, bem como contingentes de exércitos do Egito, Síria, Iraque, Jordânia, Líbano e Arábia Saudita, enquanto que as forças israelenses eram integradas pelas forças militares da Hagana, às quais se somaram as forças paramilitares da Irgun (Etzel) e Stern Gang (Lehi), tendo ainda o auxílio decisivo da Palmach (PAPPE, 2007, p. 45).

²⁷ A *Nakba* (termo que significa “catástrofe”) refere-se aos acontecimentos durante e a Guerra de 1948, imediatamente após a declaração de independência de Israel. A expulsão de palestinos de suas terras, massacres e limpeza étnica são alguns dos eventos que afetaram a população palestina e cuja vivência resultou memórias coletivas de pesar e trauma da população palestina, que atravessam as gerações até os dias atuais. Nur Masalha aponta sobre o significado da *Nakba* para a Palestina: “[...] This sudden shattering of Palestinian society is what made the *Nakba* a key date for the Palestinian people – a year of traumatic rupture in the continuity of historical space and time in Palestinian history” (MASALHA, 2012, p. 3). O mesmo autor, referenciando Elias Sanbar: “That year, a country and its people disappeared from maps and dictionaries ... ‘The Palestinian people does not exist’, said the new masters, and henceforth the Palestinians would be referred to by general, conveniently vague

Um novo confronto direto ocorreu duas décadas mais tarde, embate que ficou conhecido como Guerra dos Seis Dias, em decorrência de sua curta extensão, suficiente para que Israel derrotasse as forças árabes inimigas e conquistasse novos territórios. Nesse episódio, assim como em boa parte dos acontecimentos envolvendo Israel e Palestina, predominam narrativas, que contrastam diametralmente e que tornam nebulosa a verdade sobre os fatos históricos.

Para Israel, que deflagrou os primeiros ataques no Sinai, essa ação era uma resposta preventiva a iminentes ataques das forças árabes inimigas²⁸, contudo, tal narrativa é desafiada por documentos indicando preparação prévia de planos israelenses para novas conquistas territoriais (HUBERMAN, 2014, p. 74).

As consequências dessa guerra para a Palestina representam os pontos nevrálgicos do conflito e conferem nova dimensão à *Nakba* palestina, representada pela *Al-Naksa*²⁹. A Guerra de 1967 marca o início da ocupação israelense da Palestina. Desde então, Israel intensificou políticas de construção de assentamentos, rodovias, postos de controle, exploração de recursos minerais, atividades econômicas e infraestruturas que favorecem unicamente o interesse público de sua população.

Para além de beneficiar tão somente a população judaica, as medidas planejadas visavam sufocar a população palestina em termos políticos, econômicos e sociais, conferindo a Israel a possibilidade de inverter a demografia dos TPO, para então anexá-lo. Bruno Huberman observa que, tão logo termina a Guerra de 1967, Israel anexou Jerusalém Oriental e Colinas do Golã, ao passo que Cisjordânia e Gaza não tiveram o mesmo destino: “[...] receberam um status provisório, uma vez que Israel não desejava incorporar os habitantes destas áreas ao seu coeficiente demográfico nacional, desbalanceado a suprema maioria judaica de Israel e assim manter vivo o sonho de constituição do estado judeu em toda a bíblica *Eretz Israel*.” (HUBERMAN, 2014, p. 76).

A sucessão de fatos históricos sedimentou a ocupação como realidade, de modo

terms, as either ‘refugees’, or in the case of a small minority that had managed to escape the generalized expulsion, ‘Israeli Arabs’. A long absence was beginning”. (SANBAR *apud* MASALHA, 2012, p. 4).

²⁸ Tomaram parte no conflito bélico, de um lado, Israel e, de outro, Egito, Jordânia, Líbano, Síria e Iraque.

²⁹ A *Naksa* (termo que significa “revés” ou “retrocesso”) compreende as consequências da Guerra de 1967 a população palestina, sendo um prolongamento da *Nakba* uma vez que acentua os efeitos negativos como nova onda de refugiados, início da ocupação da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, que persiste até os dias atuais e, acima de tudo, o coroamento do fim do pan-arabismo de Nasser e das perspectivas para o mundo árabe. Conforme Seif Dana: “It all began in 1967. The 1967 *Naksa* prepared the foundation for a neoliberal Middle East, and Israel’s militarism and colonial Zionism was the ideal tool for such an endeavor”. Para a autora, há profunda conexão entre a *Naksa* e a desestruturação do mundo árabe que atualmente se visualiza em sua forma mais drástica: fragmentação territorial e de orientação ideológica, intervenção externa, financiamentos e estímulos a distúrbios sectários e religiosos, guerras por procuração, dentre outros (2016).

que até a atualidade as perspectivas de solução equânime para o conflito parecem ainda distantes. A criação de inúmeros “fatos concretos” (*facts on the ground*) nos TPO, como os assentamentos judaicos, estradas, postos de controle do fluxo de pessoas, presença militar constante, muro em torno de Jerusalém e da Cisjordânia, e demais estruturas físicas tornam a presença israelense nos TPO incontornável e, até mesmo, irreversível.

Pode-se citar o Acordo de Camp-David de 1977 como um fato histórico que fortalece tal postura política por parte de Israel. Para Edward Said (2012, p. 233), uma das consequências desse acordo foi o favorecimento de posições mais radicais defendidas por Begin, então primeiro-ministro israelense, como o de fortalecer a política de assentamentos e de buscar a continuação da ocupação como um recurso para o objetivo da anexação. É também nesse governo que Israel altera sua visão sobre sua presença nos TPO:

O homem que viria a ser o representante de Israel na ONU defendeu diante de um comitê da Câmara, em 1977, que Israel tinha todo o direito de manter os territórios e que o que ele fazia em seus territórios não violava as convenções de Genebra nem nenhuma outra, aliás elas não se aplicavam nem se aplicariam lá. (SAID, 2012, p. 233).

Muito antes dessa ocasião, na verdade, Yehuda Zvi Blum já vinha sustentando sua posição, inaugurada a partir do artigo *The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria*, publicado em 1968, tema este que será tratado em tópico específico mais adiante. De qualquer forma, com o governo de Menachen Begin, as posições defendidas pelo revisionismo sionista ganharam projeção.

A Guerra de 1967 e a conquista de novos territórios por Israel marca o início da ocupação dos TPO por Israel, ocupação esta que foi sendo construída pelos diversos governos israelenses como uma presença perene e até legítima para muitos setores políticos israelenses. A continuidade da ocupação ao longo de décadas é fruto de objetivos políticos israelenses para garantir o controle definitivo sobre a Cisjordânia, cunhada em Israel pelo nome bíblico de Judeia e Samaria, os quais acabaram prevalecendo sobre outras visões e objetivos políticos no país ³⁰.

2.3 Dimensão colonizadora: assentamentos, colonos e “judaização” da Palestina

³⁰ Sobre a pluralidade de visões políticas em Israel, Bruno Huberman assinala sobre a mudança de orientação política em Israel a partir do governo Begin, quando a política israelense, até então de caráter colonizador, passa a ser abertamente anexionista (2014, p. 93).

O projeto de “judaização” da Palestina compreende práticas colonizadoras no contexto pós-colonialista. Bruno Huberman tratou da questão em sua dissertação intitulada “Judaização da Palestina: Colonização, Desapropriação e Deslocamento em Jerusalém Oriental, Cisjordânia e Faixa de Gaza entre 1967 e 2013”, na qual ele expõe que a racionalidade política que sustenta tais práticas – basicamente amparada em uma burocracia colonial – se vale de ações excludentes e regras obscuras de exceção a fim de controlar a população local, o que afasta a possibilidade de utilização de parâmetros weberianos para compreendê-la (HUBERMAN, 2014, p. 181-182).

A judaização compreende uma série de atos que visam a dominação étnico-racial dos palestinos, que vão desde o controle territorial e violações das liberdades individuais dos palestinos, despejo e demolição de casas palestinas e transferência da população local para residir nesses novos espaços (que se tornam assentamentos judaicos), população que passa a desempenhar ativamente seu papel de colonos dentro desse sistema colonizador, sistema educacional forjado para denegrir a imagem dos palestinos e até mesmo a limpeza da cultura palestina, como a retirada de nomes árabes de vias públicas e o estabelecimento de um léxico próprio a fim de apagar o caráter colonizador das ações. Por exemplo, “territórios ocupados” são, na verdade, “territórios administrados”, os “assentamentos” são “comunidades” e os “colonos” são cidadãos como quaisquer outros. A lista poderia prosseguir.

Dena Qaddumi e Ahmad Barclay argumentam que até mesmo os mapas não refletem o que ocorre na prática, provocando uma falsa imagem da ocupação. A segmentação territorial com os devidos destaques que permitam a sua identificação esconde os “fatos concretos” da ocupação: “O governo israelense opera dentro de uma realidade muito mais fluida, continuamente modelada e remodelada pelos ‘fatos concretos’, no qual estas linhas são mais um dentre outros mecanismos “pseudolegais” para legitimarem a continuação da ocupação”. Os autores sustentam também que os mapas distinguem as políticas judaizantes israelenses territorialmente, seguindo a linha verde, o que seria uma ilusão já que excluem tais políticas também no território israelense: “Crucialmente, eles também confirmam a noção de um ‘espaço nacional’ palestino confinado aos territórios ocupados.” (2012, p. 5-8, tradução nossa).

A essa ideia, seria possível ainda acrescentar que os mapas são instrumentos facilmente manipuláveis, já que consistem em uma simplificação da realidade. Mapas reais mostram a fragmentação territorial da Palestina, e mapas manipulados mostram a “Palestina judaizada”, como é facilmente perceptível ao se utilizar as ferramentas como o *google maps*.

Sob essa perspectiva, a compreensão da judaização da Palestina deve levar em conta todo o processo histórico desde a criação do Estado de Israel, as múltiplas dimensões e as consequências das guerras de 1948 e 1967 e, sobretudo, das práticas israelenses que sustentam a estrutura da colonização, a qual engloba a manutenção da dominação israelense sobre os palestinos por meio de ações políticas, jurídicas e econômicas. Só é possível entender essa colonização por meio da imersão tridimensional no território que vai desde o Mediterrâneo até o Mar Morto, do extremo norte (próximo às inexistentes fronteiras com o Líbano) até o Neguev, e cuja experiência provoca a sensação de uma quarta dimensão: a ocupação como onipresença israelense.

2.4 TPO no contexto pós-Oslo

Os Acordos de Oslo, que foram celebrados ao longo da década de 1990, trouxeram consigo forte onda otimista e a expectativa internacional de resolução do conflito Israel-Palestina. Até a atualidade não é incomum serem exaltados como um processo positivo, transmitindo a ideia de uma negociação justa com efeitos promissores no caminho da paz.

A concretização dos acordos, contudo, longe de trazer a paz viável e duradoura entre israelenses e palestinos, permitiu o prolongamento da ocupação, tornando-a quase irreversível. Com efeito, como estratégia política israelense, um arquétipo da anexação de fato foi posto em prática na década de 1990. Uma das estratégias do governo israelense foi o aumento dos assentamentos construídos o período, enquanto que o número de colonos nos TPO mais que duplicaram até o ano de 2000 (MASALHA, 2000, p. 74)³¹.

Outro fator importante para o avanço dessa política decorreu da criação da Autoridade Nacional Palestina, que funcionou em alguns aspectos como uma espécie de “terceirização” do controle sobre os palestinos (HUBERMAN, 2014: 108). A ANP passou a exercer administração parcial dos TPO, devendo se responsabilizar por conter as atividades de organizações palestinas que oferecessem riscos à segurança israelense. Nesse sentido, a organização teria grande serventia a Israel para a diminuição de atividades palestinas de resistência, atuando como uma “OLP institucionalizada”, oferecendo baixa resistência, e até mesmo servindo a interesses israelenses, como a segurança.

³¹ Nur Masalha traz dados de que até 1990, a população judia vivendo nos TPO, incluindo Jerusalém Oriental, era de 140 mil, sendo que em 2000 essa população já totalizava 160 mil na Cisjordânia e quase o mesmo número residia em Jerusalém Oriental.

Uma das principais medidas acordadas em Oslo foi a divisão territorial dos TPO entre as áreas A, B e C (Anexo A), previsão contida no Acordo Interino Israel-Palestina sobre Gaza e Cisjordânia, assinado em Washington em 1995. A partir desse acordo, a área A ficou sob o controle exclusivo palestino, exercido pela ANP, a área B sob a autoridade civil palestina, porém sob o controle militar israelense, e a área C, que representava a maior porção da Cisjordânia³², sob a administração israelense.

Essa divisão resultou no retalhamento da Cisjordânia e criou grande parte das dificuldades que os palestinos enfrentam atualmente, como restrições à liberdade de locomoção, tratamento médico, acesso à água, restrições para construir, demolições de casas, violência de colonos. O mapa da Cisjordânia (Anexo B) retrata a criação de verdadeiros “bantustões” palestinos, um território totalmente fragmentado, economicamente arruinado pela falta de integração e pelo sufocamento causado pelas políticas israelenses³³.

Paralelamente, o aumento do número de assentamentos e a constante transferência da população israelense aos TPO, prática expressamente vedada pelo artigo 49 (6) da IV Convenção de Genebra, sedimenta a mudança da composição demográfica nos territórios³⁴, contribuindo para a anexação lenta e gradual dos TPO e para o processo de “judaização” da Palestina (HUBERMAN, 2014).

A conjuntura nos TPO após a assinatura dos Acordos de Oslo é fruto tanto de documentos que jamais foram estruturados para a solução do conflito, inseridos dentro de um

³² “O acordo divide a Cisjordânia em três zonas: A zona A, compreendendo as principais cidades e seus arredores (3% do território), passa para a autoridade palestina civil e de segurança. Hebron prevê o acordo, será apenas parcialmente evacuada. A zona B, abrangendo umas 450 localidades e aldeias palestinas (24% do território), para a autoridade conjunta Israel-Palestina, somente a segurança permanece sob o controle israelense. A zona C, englobando as colônias judaicas, as bases militares israelenses e as terras pouco ou não-povoadas (73% do território), fica inteiramente sob o controle israelense. As zonas B e C serão objeto de três reorganizações – ou seja, retiradas israelenses – no espaço de 18 meses” (KAPELIOUK, 2004, p. 369/370).

³³ A estrutura econômica criada a partir da assinatura do Protocolo de Paris, em 1994, prejudica o desenvolvimento econômico palestino de forma severa. Basicamente, tal documento criou um sistema de profunda dependência palestina dos bens israelenses, falta de competitividade dos produtos palestinos no mercado interno israelense, controle da tarifação, acesso a bens específicos como medicamentos e combustível e cerceamento ao estabelecimento de políticas comercial e tributária pela Autoridade Palestina (WHO PROFITS, 2019).

³⁴ A construção de assentamentos e fornecimento de incentivos aos colonos sempre configuraram parte crucial da ocupação, já que tal engrenagem favorece a população do poder ocupante, em detrimento da população local, e viabiliza a exploração contínua de recursos que deveriam servir ao desenvolvimento e assistência da população palestina: “Since 1967, Israel has allowed and even encouraged its citizens to live in the new settlements established in the territories, motivated by religious and national sentiments attached to the history of the Jewish nation in the land of Israel” (BARAK-EREZ, 2006, p. 548). De acordo com Ilan Pappé: “A partir de 1994 Israel encetou um esforço de construção, incluindo a construção de novos colonatos, a expansão dos já existentes e a edificação de vedações de fronteira que delineavam a partição da Cisjordânia antes das negociações. Uma confiscação maciça de terras e a expansão dos colonatos marcaram os quatro anos (1992-1996) do governo com um primeiro-ministro trabalhista. O governo trabalhista investiu 46 milhões de dólares na população de colonos judeus, cerca de 144.000 pessoas, nos territórios palestinos ocupados, muito mais que os seus antecessores do Likud; em 1996 a população dos colonatos tinha aumentado já 48% na Cisjordânia e 62% na Faixa de Gaza.” (PAPPE, 2007, p. 289).

processo liderado pelo Partido Trabalhista israelense, quanto pelo contexto político após a eleição em 1996 de Benjamin Netanyahu, representante do *Likud* e forte oponente dos acordos celebrados pelos Trabalhistas.

A perspectiva de uma solução negociada entre as partes desencadeou em políticas israelenses deliberadas no sentido de criação de barreiras à circulação da população palestina e segregação de vilas palestinas, controle do acesso e segregação de distribuição dos recursos minerais, políticas de demolições de construções palestinas e confisco de terras e áreas agrícolas palestinas, sobretudo sob o pretexto de “necessidades militares”, e outras práticas que inviabilizam a resolução definitiva do conflito.

O governo de Netanyahu, eleito em 1996, embora tenha assinado o Memorando de Wye River em 1998³⁵ com a ANP, atuou de modo a repelir qualquer prática que pusesse em risco os objetivos de anexação de fato da Cisjordânia³⁶ (MASALHA, 2000, p. 100).

Por fim, outra estratégia bastante atual de continuação da ocupação. São as ferramentas que possibilitam camuflá-la a partir de práticas ambientais sustentáveis, desenvolvimento de tecnologias de ponta e outras modernizações que compõem a *hasbarah* (mecanismos de propaganda israelense), ou seja, que possam ser publicizadas e até mesmo comercializadas internacionalmente. Um exemplo é a indústria de energia solar que tem sido desenvolvida no Vale do Rio Jordão e que produz energia limpa e sustentável dentro dos TPO³⁷, mas que serve exclusivamente aos israelenses (colonos) e em prol da expansão dos assentamentos na região (WHO PROFITS, 2017).

2.5 A visão israelense: *the Missing Reversioner*

A lógica do *Missing Reversioner* consiste na ausência de soberania da Jordânia e do Egito sobre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, que administravam de forma temporária os

³⁵ “Da mesma forma que o Acordo de Hebron, o “Memorando de Wye River” (*Why River Memorandum*) foi um documento que dava continuidade a decisões acordadas anteriormente em Oslo II. O Memorando não teve como objetivo elaborar novos princípios ou atingir um consenso inédito, mas sim estabelecer novas datas e as dimensões que teriam as próximas realocações de tropas israelenses, até então atrasadas.” (SAAB, 2016, p. 25).

³⁶ A base ideológica do posicionamento político do Likud advém da formulação por Vladimir Jabotinsky do “Revisionismo Sionista”, fundamentado na ideia de um Estado Judeu em ambos os lados do Rio Jordão. Nur Masalha evidencia os aspectos políticos que fizeram com que Netanyahu e outros representantes do Likud que compunham seu governo entre 1996 a 1999 reconhecessem a necessidade de focar esforços na Cisjordânia, garantindo a anexação dessa região que, para os judeus, é denominada Judeia e Samaria (MASALHA, 2000, p. 97-104).

³⁷ O termo em inglês para tais práticas é *greenwashing*, ou seja, uma “lavagem verde” da ocupação dos TPO, ganhando publicidade apenas como uma boa prática de geração de energia limpa e pela tecnologia envolvida. Essa ferramenta, que anda de mãos dadas com a publicidade, já era muito utilizada com a divulgação de tecnologias avançadas desenvolvidas para a agricultura, para o exército e, mesmo durante a pandemia do COVID-19, para divulgar o avanço no desenvolvimento e aplicação acelerada da vacina.

respectivos territórios até o advento da Guerra de 1967. Inexistindo o poder soberano conquistado após o conflito, não haveria a quem ser restabelecido o controle no caso da saída de Israel dos TPO, conferindo status *sui generis* tanto à Cisjordânia quanto à Faixa de Gaza.

Essa interpretação teve origem a partir do artigo *The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria*, de Yehuda Zvi Blum, de 1968, que argumentava que a falta de um poder soberano naqueles territórios não lhes conferia o status de “territórios ocupados”, mas sim, de territórios “em disputa”, isso porque a GCIV, na ausência de “direitos de reversão”, não seria aplicável. Como consequência, o controle de Israel sobre os TPO não se enquadraria como “ocupação” e tampouco os palestinos seriam destinatários da proteção prevista no DIH. Além disso, Blum argumenta que, nessa situação, a reivindicação israelense da região seria tão ou mais relevante que qualquer outra.

Esse raciocínio foi prontamente incorporado por Meir Shamgar, que era advogado-geral militar (*Militar General-Attorney*) e que posteriormente viria a ser juiz a partir de 1975 e presidente da Suprema Corte Israelense durante o período de 1984 a 1995, quando foi sucedido por Aharon Barak (KRETZMER, 2002, p. 10).

Assim como Menachen Begin, Shamgar seguia o revisionismo sionista e era integrante da Irgun, organização paramilitar de extrema-direita que atuou em atentados terroristas durante o Mandato Britânico e durante a Guerra de 1948³⁸ (PAPPE, 2007, p. 45), sendo favorável à anexação dos TPO com base em uma espécie de direito histórico e religioso à *Eretz Israel* (ERAKAT; HAJJAR; QADDUMI; BARCLAY; BALI; SULTANY; LI, 2012, p. 4).

Shamgar publicou em 1971 um artigo intitulado *The Observance of International Law in the Administered Territories*, fazendo referência às ideias de Blum e concluindo igualmente pela não aplicabilidade do DIH aos TPO, ideia que serviu como luva às pretensões israelenses de anexação de fato dos TPO³⁹.

No artigo *The Missing Argument: The Article that Changed the Course of History?*, Eyal Benvenisti critica esse argumento, que se tornou a posição oficial de Israel acerca dos TPO⁴⁰ (2017, p. 32). A conclusão questiona exatamente se o artigo de Blum teria

³⁸ “The Irgun had split from the Hagana in 1931 and in the 1940s was led by Menachen Begin. It had developed its own aggressive policies towards both British presence and the local population. The Stern Gang was an offshoot of the Irgun, which it left in 1940. Together with the Hagana, these three organisations were united into one military army during the days of the Nakba (...).” (PAPPE, 2007, p. 45).

³⁹ Conforme David Kretmer, Meir Shamgar foi responsável, quando do exercício do cargo de Advogado-Geral Militar, pela criação do aparato legal que deu base ao governo militar de Israel dos TPO desde 1967 (KRETZMER, 2002, p. 10).

⁴⁰ Especificamente a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, uma vez que as Colinas do Golã e Jerusalém Oriental foram anexadas por Israel logo após o término da Guerra dos Seis Dias.

tido a capacidade de influenciar e determinar a postura oficial israelense, haja vista sua fraqueza argumentativa. A resposta a essa questão é difícil de ser precisada, embora seja clara a ligação entre os pensamentos de Shamgar e Blum.

De qualquer maneira, mais importante é o fato de que o raciocínio não encontra amparo no Direito Internacional, já que a tese de que soberania reside, na verdade, com o povo é antiga o suficiente para que a inexistência de um governo soberano impeça a aplicação das normas humanitárias. Ademais, na época da escrita do artigo por Blum, o contexto decolonial e o direito à autodeterminação dos povos já seriam suficientes para derrubar o argumento empregado no texto ⁴¹ (2017, p. 35).

O *Missing Reversioner* funciona como alicerce ao aparato jurídico que justifica e que possibilita a consecução dos interesses israelenses. A visão, apesar de ilegal perante o DIH, viabiliza a criação de um sistema jurídico complexo, composto por aplicação de leis do Império Otomano, do Mandato Britânico, por ordens militares israelenses e até mesmo de leis jordanianas e egípcias (HUBERMAN, 2014, p. 78-79).

2.6 A Suprema Corte Israelense e a ocupação

São de grande importância as discussões acerca do papel desempenhado pelos tribunais em casos de ocupação de territórios estrangeiros. De início, tem-se a questão da extensão da jurisdição aos territórios ocupados, considerando a dubiedade que avém da extensão do poder de julgamento a instituições do próprio poder ocupante. Essa discussão também se insere no bojo do artigo 43 da Convenção de Haia e a questão das possibilidade/proibição de mudanças institucionais e legais nas estruturas existentes quando do advento da ocupação.

Muitas dessas questões estão ligadas ao princípio da imparcialidade, que instrui as cortes em regimes democráticos constitucionais: considerando a situação de ocupação de territórios estrangeiros, são as cortes e os juízes realmente imparciais? Podem ser de fato como torres de marfim, vedadas a qualquer fato político que abundam ao redor?

⁴¹ O direito à autodeterminação dos povos está inscrito na Carta da ONU, no artigo 1º (2): “The purposes of the United Nations are: [...] 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take appropriate measures to strengthen universal Peace” (UNITED NATIONS, 1945), e é considerado como norma peremptória de Direito Internacional (*Jus Cogens*) e, portanto, deve ser observada pelos estados independentemente de prévia aprovação ou de incorporação das normas ao direito interno. A Corte Internacional de Justiça, na Opinião Consultiva acerca da construção do muro da Cisjordânia, em 2004, reitera que o direito à autodeterminação dos povos tem efeito *erga omnes*, como foi decidido no caso do Timor-Leste (Portugal vs. Austrália) (CIJ, 1995).

No caso israelense, David Kretzmer indica como tão somente a abstenção da Suprema Corte no sentido de afastar sua jurisdição quando atinente à população ocupada, existindo argumentos jurídicos aceitáveis para tanto, revela a carga política da atuação institucional da corte (KRETZMER, 2002, p. 19/25).

Daphne Barak-Erez, desde 2012 juíza da Suprema Corte Israelense, ressalta que desde o início da ocupação a Corte atuou como revisora dos atos das autoridades israelenses nos TPO, tanto no contexto civil quanto no militar ⁴² (2006, p. 542). A Suprema Corte, contudo, nunca emitiu decisões acerca de temas mais gerais, como no caso submetido pela organização “Peace Now” em 1991, cuja petição não se referia a um assentamento específico, mas sim buscava a interrupção de todas as atividades dos assentamentos baseadas nas justificativas de segurança. Nesse caso, a Corte rejeitou sua jurisdição sobre o caso de forma preliminar, sob o argumento da *Justiciability* ⁴³ (KRETZMER, 2002, p 23-24), ou seja, absteve-se de analisar o mérito da questão sob a alegação de que, ao fazê-lo, invadiria o escopo de atuação do poder executivo ou até mesmo do legislativo, uma vez que se tratava de políticas governamentais, sendo alvo de acordos pelas autoridades públicas competentes para tanto.

Nimer Sultany demonstra como mesmo em casos favoráveis à população ocupada, em que a Suprema Corte de fato reverteu ações das autoridades públicas de Israel, tais decisões não trouxeram benefícios à população dos TPO, e não impediram que Israel avançasse estratégias de perpetuação da ocupação ou mesmo de anexação das terras ocupadas:

Mesmo que alguém tenha sucesso com o caso perante o tribunal e que o Estado aplique a decisão dentro de um prazo razoável, existem possivelmente efeitos negativos de longo prazo decorrentes dessas supostamente decisões boas e efetivas. De início, o tribunal, ao mesmo tempo dá razão aos petionários em um caso específico, pode facilitar sua perda de poder em outros casos semelhantes no future. Por exemplo, enquanto a Suprema Corte Israelense decidiu contra o assentamento no caso específico da colônia Elon Moreh (Dweikat, 1979), ela mesma apontou que os assentamentos pode ser legalizados caso tenham sido estabelecidos em

⁴² Notadamente, apenas uma pequena parcela de ocorrências nos TPO foi levada à Suprema Corte de Israel no início da ocupação, realidade que se altera a partir da eleição de Begin e a intensificação bem como alteração da estratégia na construção dos assentamentos. Igualmente, o período após o advento da Primeira Intifada é acompanhado de aumento exponencial nos números de casos judicializados (KRETZMER, 2002: 8).

⁴³ Refere-se a uma regra existente no direito israelense, proveniente do direito anglo-saxão e que era utilizado durante o Mandato Britânico, que se refere à prerrogativa das cortes para afastar sua jurisdição em casos cuja atuação implicaria em invasão das competências dos demais poderes. Dentre as razões à aplicação da *Justiciability* é a doutrina das questões políticas e que foi aplicada pela Corte nos casos em que se discutia determinada política do Estado de Israel como um todo, por exemplo, a política de construção dos assentamentos, ou mesmo a construção do muro na década 2000 (KRETZMER, 2002, p. 21/24).

‘terras estatais’ em vez de terras privadas. Consequentemente, abriu caminho para que sucessivos governos israelenses utilizarem uma ampla variedade de técnicas a fim de declarar terras palestinas como terra do Estado, para mais tarde serem utilizadas para a construção de assentamentos israelenses, e não para o benefício da população palestina. (SULTANY, 2014, p. 5, tradução nossa).

Considerando que a Corte jamais adentra no mérito de questões que envolvam a atuação política de Israel de modo geral ⁴⁴, os poucos casos nos quais houve sentença desfavorável às autoridades israelenses, tais decisões isoladas acabaram por conferir legitimidade legal a essas mesmas autoridades para colocarem adiante a ocupação e seu *modus operandi*:

[...] na quase totalidade de seus julgamentos relativos aos territórios ocupados, especialmente aqueles atinentes às questões de princípio, a Corte decidiu a favor das autoridades, frequentemente baseados em argumentos legais dúbios. É verdade que em alguns casos a Corte decidiu contra as autoridades. Contudo, esses “casos marcantes” servem apenas para sedimentar a função legitimadora desse órgão, reforçando a imagem da Corte como um órgão imparcial que desafia corajosamente o governo em busca da justice. (KRETZMER, 2002, p. 3, tradução nossa).

A Suprema Corte comumente utiliza princípios de “proporcionalidade” e “razoabilidade” para chegar a decisões nos casos particulares que lhes são apresentados. Conforme Barak-Erez, no caso *Beit Sourik*, relativo ao muro da Cisjordânia, a ponderação foi feita considerando o interesse público de “segurança” da população israelense de um lado e os direitos da população residente (palestinos que ingressaram com o pleito) de outro, com base nas normas humanitárias internacionais. Como conclusão, a Corte entendeu pela desproporcionalidade nos danos causados à população local e reverteu a rota do muro (BARAK-EREZ, 2006, p. 543) ⁴⁵.

Tais análises envolvendo a construção do muro foram apreciadas sempre de forma segmentada, ou seja, por trechos do caminho do projeto da barreira (BARAK-EREZ, 2006, p.

⁴⁴ “In practice, the Court managed this very delicate matter by systematically avoiding any decision on the legality, as such, of the settlements policy. Although the Court has exercised its jurisdiction in numerous petitions originating in the occupied territories, including military operations and security measures, the one matter it never addressed was the settlements’ legality. The Court dismissed petitions attacking the settlements policy for being “general”, that is, running counter to the judicial legacy of deciding petitions on specific matters, and even as nonjusticiable. [...] Occasionally, the Court has also noted that the fate of the settlements will be decided in future peace agreements between Israel and its neighbors”. (BARAK-EREZ, 2006, p. 548/549).

⁴⁵ A mesma autora indica que após a conclusão do caso e a revisão da rota do muro pelo governo israelense, novamente surgiram embates e novo processo foi aberto pelos palestinos em relação ao novo trajeto desenhado pelas autoridades (caso *Bido Village Council v. The Government of Israel*) (BARAK-EREZ, 2006, p. 544).

544). Assim, é evidente que as decisões judiciais, sob a alegação de permanecerem dentro de sua esfera de atuação, esquivam-se da competência de julgar a legalidade da ocupação em si, ou de questionar a ética e justiça das ações das autoridades israelenses nos TPO, e assim o fazem respaldadas em argumentos legais. Nimer Sultany vai ainda mais longe ao afirmar que o intuito é exatamente proporcionar a continuidade das práticas da ocupação e da anexação, utilizando diversas ferramentas para tanto:

Existem basicamente seis principais movimentos legais e retóricos que a Suprema Corte Israelense utilizou para justificar e promover a ocupação. Esses movimentos constituem o que considera ser uma ‘jurisprudência cega à ocupação’ que despolitiza a ocupação colonial e a transforma em uma questão humanitária ou de segurança; ambas normalizam o sofrimento embora previnam a violência colonial excessiva e ambas pavimentam o caminho para uma abordagem legalista. (SULTANY, 2014, p. 9, tradução nossa).

Essa breve análise permite algumas conclusões: (1) a atuação da Suprema Corte Israelense não deve ser vista como desprovida de envolvimento político, ainda que impedida juridicamente de proferir decisões sobre a ocupação. Pelo contrário, como instituição “imparcial” inscrita no arcabouço burocrático-institucional do Estado de Israel, ela desempenha suas funções de forma parcial representando interesses do estado em que se insere, também a partir do exercício de práticas negativas (abstendo-se de atuar); (2) não importa que alguns casos compreendam vitórias de causa da população palestina, pois isso não implica em melhoria nas condições de vida dessa população no presente ou no futuro; (3) mesmo que a opinião sobre a Suprema Corte indique atuação progressista, que regularmente leve em consideração direitos humanos da população palestina, ou que aplique normas internacionais humanitárias, pela própria conclusão do item 2 acima, isso não confere qualquer mostra de que a instituição seja deveras promotora desses direitos.

2.7 A ocupação da Palestina na perspectiva internacional

A ocupação dos TPO é abordada pela comunidade internacional muito a partir das normas do Direito Internacional e, de modo geral, as práticas israelenses são vistas como violadoras dessas normas, sobretudo no que se refere à construção dos assentamentos e edificação do muro nos TPO. Há ainda abordagens mais críticas e incisivas no sentido de que os *facts on the ground*, expressão comumente utilizada para referir as práticas israelenses relacionadas à ocupação, além de representarem violações ao DIN e aos direitos da população

palestina, são medidas de cunho colonizador e até mesmo crimes contra a humanidade. Este tópico vai esboçar tais entendimentos.

2.7.1 Resoluções da ONU

Na perspectiva da comunidade internacional, a presença de Israel nos TPO desde 1967 é questionada com amparo nas normas internacional, precipuamente a GCIV e as Convenções de Haia, que têm como objetivos a proteção da população local, a proibição da anexação de territórios e a proibição de práticas violentas inerentes à ocupação. Essa visão vai de encontro às práticas israelenses, tais como a questão dos refugiados, o despejo e demolição de casas palestinas, a construção de assentamentos, a exploração de recursos dos territórios palestinos, dentre outras práticas que atentam contra dispositivos das referidas convenções e do DIN como um todo.

Após a Guerra de 1967, o Conselho de Segurança da ONU editou a Resolução 237, explicitando a necessidade de Israel garantir a segurança da população dos TPO e possibilidade de retorno da população civil expelida em consequência dos combates (UNITED NATIONS, 1967a). Outras decisões foram aprovadas na sequência, tais como a resolução 259, também do Conselho de Segurança (UNSCR, 1968), e as resoluções 2443 (UNITED NATIONS, 1968) e 2252 (INTERACTIVE ENCYCLOPEDIA OF THE PALESTINE QUESTION, 1967) reiterando a problemática da segurança dos palestinos nos TPO e do retorno dos refugiados.

Talvez as mais proeminentes desse período sejam a Resolução 242, que determinou a devolução dos territórios ocupados consequentemente à Guerra dos Seis Dias por Israel (UNITED NATIONS, 1967b) e a Resolução 338 requerendo o fim das operações militares em até 12 horas, pela aplicação da Resolução 242 e início imediato nas negociações entre as partes que buscasse a paz duradoura no Oriente Médio (UNSCR, 1973).

Posteriormente, em 1974, foi editada a resolução 3236, reconhecendo o direito do povo palestino à autodeterminação, à independência nacional e à soberania (UNITED NATIONS, 1974a). A referida resolução é editada no mesmo dia que a resolução 3237, que reconhece o status de observador conferido à OLP para participar de sessões e trabalhos das conferências internacionais no âmbito da ONU (UNITED NATIONS, 1974b).

A partir da década de 1990, o contexto das negociações de paz acarretou na abordagem de problemas ligados aos *facts on the ground*, ou seja, as violações concretas perpetradas por Israel nos TPO. Nesse sentido, a Assembleia Geral aprovou a resolução

51/223 em 1997, convocando Israel a interromper todas as atividades no que toca aos assentamentos, os quais são obstáculos para a negociação de paz e com implicações negativas no “Processo de Paz para o Oriente Médio” (MEPP) (UNITED NATIONS, 1997).

A 10ª Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral da ONU também tratou desses temas a partir da edição de resoluções ao longo dos anos de 1997 a 2006, incluindo, a partir dos anos 2000 a questão da construção dos muros da Cisjordânia e de Jerusalém. As resoluções nesse período eram voltadas a ações ilegais de Israel nos territórios ocupados, evidenciando o tema da aplicação das normas de direito internacional aprovadas ao longo das décadas anteriores.

O Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 2334, na qual reafirma que a construção de assentamentos israelenses nos TPO não possui base legal, sendo flagrante violação ao direito internacional e obstáculo à solução de dois Estados. Ademais, a resolução chama as partes a continuarem todos os esforços para as negociações no âmbito do MEPP (UNITED NATIONS, 2016a).

Uma década mais tarde, a Palestina foi reconhecida como Estado observador na ONU, pela resolução 67/19, aprovada em 04 de dezembro de 2012. A resolução asseverou a importância da manutenção e do fortalecimento da paz internacional, mediante o respeito aos direitos fundamentais, bem como reiterou o direito à autodeterminação do povo palestino (UNITED NATIONS, 2012).

Já a Resolução 31/36 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, emitida em 24 de março de 2016, aponta expressamente para a ilegalidade dos assentamentos construídos nos TPO, demandando que Israel cesse todos os atos que possam causar a alteração demográfica nesses territórios. Além disso, a resolução apontou as principais ilegalidades em relação ao Direito Internacional cometidas por Israel nos TPO, como a expropriação de terras e demolição de casas palestinas, a construção de sistema rodoviário e ferroviário que interligam assentamentos e estes ao território israelense, a exploração de recursos naturais palestinos (UNITED NATIONS, 2016b).

A resolução urge ainda a criação de uma base de dados pelo OHCHR com a contribuição do *United Nations Working Group on Business and Human Rights* (UNWG), contendo a relação de todas as empresas que operam de forma direta ou indireta nos assentamentos dentro dos TPO, e que seja atualizada anualmente (AZAROVA, 2018) ⁴⁶.

⁴⁶ De acordo com Valetina Azarova, os critérios utilizados pelo OHCHR para a inclusão de empresas na base de dados são três diferentes graus de “proximidade”. O primeiro pela localização nos assentamentos ou pela existência de vínculo contratual com alguma entidade localizada nos assentamentos, o segundo engloba a

Importante destacar que a resolução faz menção às Diretrizes da UE para financiamentos nos TPO, encorajando ainda outras medidas pelos Estados para a correta aplicação do Direito Internacional em tais localidades.

2.7.2 Parecer da Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça também emitiu posicionamentos acerca do tema, como o parecer consultivo de 2004 sobre as consequências legais da construção do muro nos TPO, o que inclui tanto o muro na Cisjordânia e em Jerusalém Oriental. A conclusão do órgão foi no sentido de que a barreira viola o Direito Internacional, representando anexação de fato dos territórios ocupados por Israel, sendo devida a cessação da construção, o desmantelamento da estrutura já edificada, tornando ineficaz toda a legislação concernente à referida edificação (UNITED NATIONS, 2004).

Além do cerne da questão, o documento traz análise da legislação internacional aplicável e sua interpretação considerada mais adequada, bem como enfatiza importantes resoluções da ONU sobre o tema. Ademais, pontua que a construção de assentamentos israelenses é violadora das normas do DIN, bem como indica a intenção de Israel de permanência e anexação dos TPO, contrariando o argumento de que o muro tem caráter temporário ⁴⁷.

Outro importante ponto levantado pelo parecer diz respeito à invocação da obrigação de não reconhecimento assente no documento da Comissão de Direito Internacional, artigo 41, parágrafo 2º, que estabelece essa obrigação de estados terceiros não reconhecerem como “legais” situações que violam o DIN (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001).

2.7.3 Organizações não-governamentais

O relatório da organização *Human Rights Watch* emitido em 27 de abril de 2021 indica que, em certas áreas, as privações aos palestinos são tão severas que chegam a se

proximidade indireta, a partir da compra, fornecimento, prestação de serviços de ou para empresas localizadas em assentamentos, também estão inclusas empresas que prestem serviços aos órgãos públicos israelenses para a realização de atividades ilegais nos assentamentos (como exemplo, a demolição de casas palestinas), e o terceiro grau de proximidade refere-se apenas àquelas empresas que tenham algum vínculo com empresas que se enquadrem no segundo grau de proximidade. (AZAROVA, 2018, p. 202-209).

⁴⁷ “The Court considers that the construction of the wall and its associated régime create a “fait accompli” on the ground that could well become permanent, in which case, and notwithstanding the formal characterization of the wall by Israel, it would be tantamount to *de facto* annexation”. (UNITED NATIONS, 2004).

configurar como crimes contra a humanidade de *apartheid* e de *perseguição*, ambos previstos no Estatuto de Roma de 1998 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021)⁴⁸. O documento analisa as definições de *apartheid* na Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid, bem como no Estatuto de Roma, ressaltando a presença de três elementos que caracterizam esse tipo de crime: (1) a intenção de manutenção de um sistema de dominação baseado na supremacia de um grupo racial em relação a outro; (2) opressão racial sistemática de um grupo em relação a outro; (3) condução de atos desumanos, dentre os quais figuram a transferência forçada de população, expropriação de terras e criação de *ghettos*.

Também a Anistia Internacional publicou um trabalho recente em que aborda questões como o *apartheid* contra os palestinos, evidenciando tais práticas como crimes contra a humanidade. O relatório analisa o *apartheid* sob a ótica do DIN para então analisar as práticas israelenses contra a população palestina, evidenciando que:

A totalidade do regime de leis, políticas e práticas descritas neste relatório demonstram que Israel estabeleceu e tem mantido um regime institucionalizado de opressão e dominação da população palestina para o benefício da população judia israelense – um sistema de apartheid – em qualquer aspecto em que tenha exercido controle sobre as vidas palestinas desde 1948. O relatório conclui que o Estado de Israel considera e ameaça os palestinos como um grupo racial não judeu inferior. A segregação é perpetrada dentro de forma sistemática e altamente institucionalizada mediante legislações, políticas e práticas, todas com o objetivo de prevenir os palestinos de clamarem e gozarem de direitos iguais em relação aos judeus israelenses dentro do território de Israel e dentro dos TPO e que, portanto, almejam a opressão e dominação do povo palestino. (ISRAEL 'S...., 2022, p. 266, tradução nossa).

Tais conclusões, para além da projeção internacional que alcançam por serem organizações notórias e com atuação consolidada na esfera internacional no que toca aos direitos humanos, exercem considerável influência no processo de formulação de políticas públicas da UE e atuam como parceiros confiáveis nos âmbitos político e institucional⁴⁹. Para além desse tipo de influência, que decorre mais da notoriedade de organizações desse porte e da reputação que elas sustentam, vale ressaltar o que Voltolini denomina como *the embedded*

⁴⁸ Aduz o relatório: “The report does not set out to compare Israel with South Africa under apartheid or to determine whether Israel is an “apartheid state”— a concept that is not defined in international law. Rather, the report assesses whether specific acts and policies carried out by Israeli authorities today amount in particular areas to the crimes of apartheid and persecution as defined under international law”. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2021).

⁴⁹ Conforme enfatiza Voltolini, no âmbito de seu estudo sobre o *lobby* exercido no âmbito da política externa europeia: “Like what happens at the EU level, NSAs are considered important actors able to provide information and knowledge to national officials and politicians. [...]. Similarly, big NGOs that have branches around the world, like Oxfam and Amnesty, are seen as credible partners that both national officials and politicians”. (VOLTOLINI, 2013, p. 234).

lobby, ou seja, a atuação de organizações não-governamentais dentro das instituições europeias e estruturas estatais dos países-membros (2013, p. 139-147) ⁵⁰.

Assim, ainda que desprovidos de efeito vinculativo, é certo que tais informações são acessadas pela comunidade internacional, e influenciam posições políticas, ainda que de forma parcial. Tais relatórios são pequenos exemplos de estudos que abundam na seara das organizações não-governamentais e mesmo no âmbito acadêmico, os quais fundamentam suas posições em normas do DIN, sendo, portanto, ferramentas importantes no que toca à abordagem internacional prevalecente acerca das ações desumanas de Israel para com o povo palestino.

Tendo elucidado pontos essenciais acerca da ocupação dos TPO e da perspectiva do Direito Internacional sobre as ocupações estrangeiras, e da comunidade internacional sobre a situação na Palestina ocupada, o capítulo seguinte trará a análise de aspectos da União Europeia que permitam a posterior compreensão do processo de emissão das Diretrizes para financiamentos, sendo eles as regras de formulação e funcionamento da sua Política Externa da UE, bem como de sua condução, na prática, no que toca à região do Oriente Médio, dando ênfase ao posicionamento em relação ao conflito Israel-Palestina.

⁵⁰ Não é o foco de investigação a questão do *lobby* exercido por ONGs dentro da UE no que toca às suas posturas políticas ou ainda no que se refere às medidas de diferenciação tomadas pela UE. No entanto, importante destacar nesse sentido o trabalho de Benedetta Voltolini. A autora analisa a atuação de duas organizações não-governamentais na questão do tratamento preferencial a produtos israelenses feitos nos TPO, representantes de dois diferentes (e até mesmo antagônicos) paradigmas, os quais identifica como o consensual e o contraditório, o primeiro podendo ser definido como uma abordagem de busca de consenso, sem almejar confronto direto com as instituições e políticas em curso ou empregar medidas confrontativas para obter o resultado desejado, enquanto que o segundo método se utiliza desses recursos, sendo o acesso à justiça um exemplo clássico. (VOLTOLINI, 2013, p. 139-147).

3 UNIÃO EUROPEIA: POLÍTICA EXTERNA E O PROBLEMA DA PAZ NO ORIENTE MÉDIO

É de crucial importância a compreensão de que as diretrizes para financiamentos não são uma ilha dentro do arcabouço decisório da UE, mas estão inseridas no contexto mais amplo e histórico da política exterior orientada ao não reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO, ao histórico das relações bilaterais ou multilaterais com Israel e a outras medidas de diferenciação a fim de excluir os TPO de uma gama de acordos firmados com Israel. Nesta senda, é precisa a colocação de Krassimir Nikolov com relação às Diretrizes:

As Diretrizes para financiamentos não são um fenômeno exótico e singular. Sua significância pode ser compreendida apenas quando contextualizada na política da UE no sentido de delimitar a aplicação territorial da legislação europeia bem como das questões práticas relativas aos acordos bilaterais aos acordos bilaterais celebrados com Israel. Nessa perspectiva, elas se assemelham mais à “ponta do *iceberg*” da política europeia como um todo, a qual se estende a vários setores. (NIKOLOV, 2014, p. 170, tradução nossa).

Especificamente, o capítulo inicia com a análise da (1) política externa europeia, desdobrando-se na verificação dos compromissos com o DIN presentes, na análise sobre as reformas trazidas pelo Tratado de Lisboa no que diz respeito à condução da Política Exterior e de Segurança Comum (PESC) e na análise sobre o funcionamento da Comissão Europeia; e (2) política externa da UE para Oriente Médio, que inclui abordagens sobre histórico da posição da UE com relação ao conflito Israel-Palestina e as principais políticas de cooperação e desenvolvimento para a região.

Este capítulo é fundamental para a compreensão da premissa desse estudo de que a emissão das diretrizes para financiamentos só foi possível após a formulação e consolidação pela UE da delimitação territorial unilateral de Israel dentro das fronteiras da linha verde, não reconhecendo a soberania de Israel sobre os TPO, para então colocar em prática a exclusão desses territórios posteriormente. Outrossim, é essencial para explorar aspectos institucionais da UE que permitam a compreensão dos contextos das diretrizes para financiamentos e as dinâmicas institucionais envolvidas em sua aprovação.

Assim sendo, o objetivo deste capítulo é proporcionar a compreensão institucional da UE, ou seja, desde o funcionamento de sua política externa e de como as instituições estão encadeadas para a condução da política externa, bem como os principais responsáveis pela condução da política externa para o Oriente Médio. Também busca trabalhar a atuação da UE

com relação ao Mediterrâneo e Oriente Médio, pondo às claras o envolvimento do bloco com a região, especialmente em relação ao conflito Israel-Palestina, ressaltando os principais interesses e políticas de cooperação e desenvolvimento para o estreitamento de laços.

3.1 Política externa europeia

A construção de uma política externa europeia data de 1969, com a criação da Cooperação Política Europeia (CPE), acordada entre os então seis membros da CE ⁵¹ para estabelecer as bases de uma ação externa coordenada. A CPE somou períodos de evolução e involução e representou os primeiros esforços de fortalecimento da ação conjunta no que toca à política externa. Muitas das atuações da CE no que se refere ao Oriente Médio foram conduzidas durante a vigência da CPE que, segundo Al-Fattal, ajudou a colocar a questão da Palestina na agenda internacional (2010, p. 6). Merece destaque a contribuição da CPE para a definição da linha verde como fronteiras de Israel aceitas pela Comunidade Internacional (BICCHI; VOLTOLINI, 2018, p 5-7).

A criação da PESC apenas ocorreu em 1992, juntamente com a UE, no Tratado de Maastricht, representando um dos pilares dentro da estrutura de três pilares da UE. Conforme Al-Fattal, anteriormente à PESC não havia uma política externa *made in EU* e, embora aponte para as dificuldades quanto à criação de posições claras e comuns mesmo após o seu estabelecimento, destaca que foi a partir da PESC que a UE passou a formular uma política externa europeia e a ter atuação diplomática comum com relação ao MEPP (AL-FATTAL, 2010, p. 7). Independentemente do acerto dessa afirmação, é possível dizer que a PESC conferiu maior coordenação para a política externa da UE, sendo posteriormente aprimorada com o Tratado de Lisboa, que introduziu importantes modificações no que toca à política externa europeia, as quais serão abordadas em tópico específico mais adiante.

3.1.1 Direitos humanos e Direito Internacional

A atuação política internacional da UE está centrada nos princípios que guiaram sua fundação, ampliação e desenvolvimento, sendo eles a democracia, o devido processo legal, direitos humanos e liberdades fundamentais, dignidade humana, igualdade e solidariedade, assim como o respeito pela Carta da ONU e pelo direito internacional,

⁵¹ França, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido e Alemanha.

conforme dispõe o artigo 21 do TUE ⁵². No parágrafo 2, alínea b, desse mesmo artigo, há expressa menção aos princípios do DIN:

2. União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

[...]

b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 28/29).

De acordo com o artigo 181a do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), a política da comunidade no que diz respeito à atuação do bloco no segmento da cooperação econômica, financeira e técnica com países terceiros deverá contribuir para o “[...] objectivo geral desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de Direito, bem como para o objectivo de respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.” (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2002, p. 111). A mesma obrigação está prevista no que toca à cooperação para o desenvolvimento, inscrita no artigo 177, parágrafo 2.

De modo mais amplo, o artigo 2º coloca o respeito pelos direitos do Homem como um dos valores da União. Também o artigo 6º do Tratado da União Europeia estabelece os compromissos com os direitos, as liberdades e princípios estipulados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, fazendo, ainda, menção nos parágrafos 2 e 3 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 17 e 19).

Sobre essa Carta, Rockwell e Shamas expõem que:

Em 2000, uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi ‘promulgada’ pelo Conselho, Comissão e Parlamento Europeu. Embora ela não tenha sido ainda adotada como norma vinculante, as instituições europeias acordaram que todas as políticas e ações da UE devem respeitar os direitos nela reconhecidos. (ROCKWELL; SHAMAS, 2005, p. 15/19).

Também nas relações bilaterais entre a UE e seus parceiros comerciais há a presença do respeito aos direitos humanos, basicamente a partir da existência da cláusula

⁵² Segundo o texto do TUE: “A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.” (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 28).

denominada *essential elements*, prevista nos diversos Acordos de Associação celebrados pela UE desde 1995.

Ainda mais importante que o conhecimento da existência das leis, é conhecer de que forma ela produz efeitos, ou seja, de como as previsões legais inscritas nos tratados fundamentais que regem o funcionamento da UE se mesclam com normas do Direito Internacional e se manifestam em ações institucionais, como declarações e documentos de órgãos internos do bloco. Esses, por sua vez, passam a compor um conjunto não rígido de ordens, que exercem influências em outras esferas de atuação.

3.1.2 Tratado de Lisboa: o tratado reformador

Assinado em 2007, o Tratado de Lisboa entrou em vigor em 1º de Dezembro de 2009 e instituiu emendas aos tratados anteriores, sendo eles o Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), datado de 1957 e o TUE, de 1992⁵³. Grandes mudanças foram introduzidas no que toca à Política Externa e de Segurança Comum (PESC)⁵⁴: (1) criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu de longo prazo⁵⁵, para substituir o sistema de presidência rotativa anterior; (2) criação do cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros; e (3) a formação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) (EUROPEAN UNION, [2022]).

⁵³ No site oficial da UE consta histórico acerca da adoção do Tratado de Lisboa, nos seguintes termos: “O Tratado de Lisboa começou por ser um projeto de natureza constitucional lançado no final de 2001 (Declaração do Conselho Europeu sobre o Futuro da União Europeia, ou Declaração de Laeken), tendo sido seguido, em 2002 e 2003, pela Convenção Europeia que elaborou o projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado constitucional). O processo que conduziu ao Tratado de Lisboa teve origem no resultado negativo de dois referendos sobre o Tratado constitucional realizados em maio e junho de 2005, tendo então o Conselho Europeu reagido decidindo que fosse declarado um «período de reflexão» de dois anos. Finalmente, com base na Declaração de Berlim de março de 2007, o Conselho Europeu de 21 a 23 de junho de 2007 aprovou um mandato mais preciso com vista a uma posterior Conferência Intergovernamental (CIG), a realizar durante a Presidência portuguesa. A CIG concluiu os seus trabalhos em outubro de 2007 e o Tratado foi assinado no Conselho Europeu de Lisboa de 13 de dezembro de 2007, tendo sido ratificado por todos os Estados-Membros.” (PARLAMENTO EUROPEU, 2022).

⁵⁴ A Política Externa e de Segurança Comum foi instituída em 1992 e substituiu a anterior Cooperação Política Europeia (CPE) estabelecida em 1969. Segundo Al-Fattal: “Today, the CFSP is the organised and agreed foreign policy of the EU, primarily for security and defence matters. It is decided upon through unanimity among EU member states in the Council of the European Union, in coordination with the General Affairs and External Relations Council – one of the oldest configurations of the Council – and the Political and Security Committee (PSC/COPS), an advisory body to the Council.” (AL-FATTAL, 2010, p. 3).

⁵⁵ “O presidente é eleito por uma maioria qualificada do Conselho Europeu para um mandato renovável de 30 meses, que deverá reforçar a continuidade e coerência do seu trabalho. De igual modo, o Presidente representa a União a nível externo, sem prejuízo das funções do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum.” (PARLAMENTO EUROPEU, 2022). O mandato é renovável por igual período, podendo ser destituído pelo Conselho Europeu seguindo o mesmo procedimento com aprovação qualificada dos membros, conforme artigo 9 (B), 5, do Tratado de Lisboa (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2007).

Segundo Nikolov, tais modificações inseridas pelo Tratado de Lisboa são responsáveis pelo êxito na edição das Diretrizes (2014, p. 167), sobretudo a criação do cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a previsão dos “dois chapéus”, como é comumente denominado o exercício de dois cargos em simultâneo pelo Alto Representante: o de presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros e de vice-presidente da Comissão Europeia.

Anteriormente à vigência do Tratado de Lisboa, a política externa europeia era marcada por divisões internas e representação externa rotativa, já que o presidente do Conselho Europeu, a quem incumbia tal função, tinha a característica de rotatividade entre os Estados-membros. A política externa e de segurança comum também sofria com a falta de continuidade e coerência, já que também estava sob a responsabilidade do presidente rotativo do Conselho Europeu e que era separada de outras políticas igualmente de natureza externa, como o comércio internacional, cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária, que ficavam então a cargo da Comissão Europeia:

Com efeito, a intervenção externa da União padecia, por vezes, de falta de coordenação entre as vertentes da política externa e das relações económicas externas, o que perturbava a coerência e eficácia das suas decisões. Na verdade, a União toma com frequência decisões no âmbito da política externa e de segurança comum que se concretizam por meio de sanções de natureza económica. Ora, a própria implementação dessas decisões era prejudicada pelo muro que separava as duas vertentes da intervenção externa da União. (SOARES, 2011, p. 94/95).

Conforme o texto do tratado reformador, o Alto Representante deve ser escolhido pela maioria qualificada dos membros do Conselho Europeu, com a prévia concordância do Presidente da Comissão Europeia (inserção do artigo 9 E). Ele é responsável pela condução da política externa e de segurança comum (artigo 9 E, item 2) e por presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros (artigo 9 E, item 3), e sua criação reflete o esforço do bloco no sentido da institucionalização de funções que sejam consideradas como essenciais e que determinam o rumo da União, conferindo carácter supranacional à formulação de políticas externas e de segurança.

Por conseguinte, tal inovação tem como resultado maior consistência e durabilidade na formulação da política externa europeia, afastada da anterior rotatividade e intergovernabilidade. Ao mesmo tempo, consegue melhor articular uma transversalidade entre as principais instituições europeias e, com isso, conectar a formulação, aprovação e aplicação da política externa: “[...] o novo cargo comporta um conjunto de atribuições e competências

que o aproximam de um verdadeiro ministro dos negócios estrangeiros da União” (SOARES, 2011, p. 96).

Mais uma inovação do Tratado de Lisboa foi a criação do Serviço Europeu para Ação Externa (SEAE), o qual deve assistir o Alto Representante em suas funções, sendo composto tanto por oficiais do Secretariado-Geral do Conselho, da Comissão Europeia, bem como por equipes dos serviços diplomáticos dos Estados-membro. A organização e o funcionamento desse serviço devem ser determinados por decisão do Conselho, atuando ante proposta do Alto Representante e após consulta do Parlamento Europeu e consentimento da Comissão, conforme prevê o artigo 13 a, item 3 do Tratado.

Também essa inovação é responsável pelo melhoramento da estrutura de atuação externa da UE, uma vez que passa a ser ferramenta institucional da diplomacia europeia – e não mais centrada na diplomacia nacional – para formar um serviço consular próprio à disposição do Alto Representante. Conforme Soares, o serviço prefigura uma “[...] futura diplomacia europeia, tentando introduzir maior coerência no trabalho concorrente de uma miríade de serviços externos nacionais e comunitários.” (SOARES, 2011, p. 97).

Nikolov pontua que o serviço atua como ponte entre os Estados-membros e a Comissão Europeia, já que detém mecanismos de comunicação com o órgão e que trabalha para o Alto Representante, que é também o vice-presidente da Comissão:

O novo serviço assume a presidência permanente do Comitê Político e de Segurança e dos vários grupos temáticos e geográficos de trabalho no âmbito da PESC. Ao mesmo tempo, mesmo que separado da Comissão Europeia, o SEAE mantém os canais de comunicação com os serviços da Comissão por meio dos mecanismos intra-Comissão – criação e presidindo grupos de interserviços, coordenação do trabalho dos subcomitês setoriais de diálogo político com países terceiros, participando em consultas nos grupos de interserviços, lançando procedimentos escritos para decisões da Comissão, etc. (NIKOLOV, 2014, p. 170, tradução nossa).

Assim, em conjunto com as demais alterações já analisadas, o SEAE assume papel fundamental no processo de elaboração e aprovação das Diretrizes da UE para financiamentos em Israel. De um modo geral, é possível compreender que esse documento envolve a atuação comunitária e institucionalizada dos órgãos, possibilitada pelas reformas do Tratado de Lisboa, capazes de coser os objetivos da UE em políticas mais contínuas, consistentes, permanentes e coerentes.

3.1.3 A Comissão Europeia

A Comissão Europeia foi o órgão central no processo de emissão das diretrizes para financiamentos, encarregado de elaborar e aprovar o documento, ainda que diversos outros órgãos tenham atuado também dentro do processo. Por tal razão, é fundamental conhecer suas atribuições e os procedimentos para aprovação de documentos. Dentro da UE, ela é o órgão que detém o monopólio da iniciativa legislativa na União Europeia ⁵⁶, combinando-o com amplos poderes executivos. De acordo com o artigo 17º, item 1, do Tratado da União Europeia (TUE):

A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes. A Comissão executa o orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com exceção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 25).

Segundo Kai Ambos e Peter Rackow, ela é, ao lado do Tribunal de Justiça, o verdadeiro órgão supranacional da UE (2006, p. 31), sendo formada por um colégio de comissários, um comissário para cada Estado-membro (COMISSÃO EUROPEIA, [2022]a), que exercem mandato de cinco anos, conforme artigo 17, item 3 do TUE. A atual Comissão von der Leyen (2019-2024) conta com 27 comissários, incluindo-se o Presidente, e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é também um dos vice-presidente da Comissão, conforme artigo 17º, item 4, TUE (2016, p. 25).

O Presidente da Comissão Europeia é escolhido pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, e eleito pelo Parlamento Europeu pela maioria simples dos membros, nos termos do artigo 17º, item 7, TUE (2016, p. 25).

A Comissão Europeia é um órgão colegiado, “[...] sob direção política de seu presidente e delibera, via de regra, por maioria absoluta”. (AMBOS; RACKOW; 2006, p. 33)

⁵⁷. O órgão atua seguindo o princípio da colegialidade, o qual implica na tomada de decisão

⁵⁶ Conforme artigo 17º, item 2 do TUE: “Os atos legislativos da União só podem ser adotados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais atos são adotados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem.”

⁵⁷ Segue texto do Regulamento Interno da Comissão: “Artigo 1º - A Comissão age colegialmente, em conformidade com as disposições do presente regulamento e seguindo as orientações políticas definidas pelo seu

coletiva pelos seus comissários, sendo que cada comissário é consultado sobre cada proposta, havendo a “[...] partilha da responsabilidade política por todos os comissários, mesmo quando as decisões são tomadas por maioria” (COMISSÃO EUROPEIA, [2022]b). Cada comissário corresponde, ainda, a um voto, sendo que todos têm o mesmo peso no processo de decisão.

As iniciativas legislativas, após devidamente elaboradas, passando por uma “avaliação de impacto” e realizadas “consultas públicas”, quando necessário, são submetidas à aprovação do órgão, de acordo com os procedimentos previstos no artigo 4º do Regulamento Interno da Comissão, que prevê:

As decisões da Comissão são tomadas: a) Em reunião; ou b) Por processo escrito, de acordo com o disposto no artigo 12.º; ou c) Mediante processo de habilitação, de acordo com o disposto no artigo 13.º; ou d) Mediante processo de delegação, de acordo com o disposto no artigo 14.º. (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000, p. 28).

As reuniões são realizadas minimamente uma vez por semana e o presidente da Comissão pode convocá-las sempre que considerar necessário, conforme artigo 5º do Regulamento. As reuniões seguem uma ordem de trabalho definida pelo presidente conforme o programa de trabalho do órgão, que é definido anualmente. É primordial para a validade das deliberações da Comissão que haja um quórum mínimo “[...] igual à maioria do número de membros previstos no Tratado.” (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000, p. 28).

Conforme artigo 9º do Regulamento, as reuniões não são públicas, contudo o artigo 11º prevê que a elaboração de ata para cada reunião realizada pela Comissão, sendo por meio desse documento que os projetos são levados à votação na reunião subsequente (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIA, 2000, p. 29).

As decisões adotadas nas reuniões, sejam ordinárias ou extraordinárias, seguem o processo oral, conforme item “a” do artigo 4º acima transcrito. A Comissão também pode aprovar propostas por meio do processo escrito, no qual é formulado um texto da proposta a ser aprovada, que é enviado por escrito a todos os membros da Comissão que, por sua vez, terão um prazo determinado para a formulação das reservas ou alterações (2000, p. 29). É imprescindível o acordo do serviço jurídico nesse tipo de procedimento (COMISSÃO EUROPEIA, [2022]b).

presidente”. (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIA, 2000, p. 28). No artigo 250 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia está prevista a decisão pela maioria dos membros.

No processo de habilitação, as decisões são tomadas por um ou vários comissários, devidamente habilitados a agirem em nome da Comissão para medidas de gestão ou administrativas. O mesmo ocorre para a adoção de um texto definitivo de um ato ou proposta a ser enviado para apreciação de outras instituições, conforme artigo 13º do Regimento Interno (2000, p. 29). Também é possível a subdelegação dos poderes habilitados nos diretores gerais e chefes de serviço equiparados, desde que não vedada no ato de habilitação.

Por fim, o artigo 14º do Regimento Interno estipula o processo de delegação para a tomada de decisões de gestão ou administrativas para os diretores-gerais e chefes de serviço equiparados. Mister salientar, ademais, que as decisões da Comissão devem sempre atender à obrigação de fundamentação, contida no item 3 do Código de Boa Conduta Administrativa para com o Pessoal da Comissão Europeia, anexo ao regulamento interno (2000, p. 32-34).

3.2 Política externa para o Oriente Médio

Este tópico trata sobre as posturas da política externa da UE com relação ao Oriente Médio, tema que é essencial para entender a atuação externa do bloco na região ao longo do tempo, tendo como marco principal o estabelecimento da ocupação militar da Palestina por Israel (1967).

A análise da política externa da UE para o Oriente Médio é importante para a compreensão de elementos que determinaram a edição das diretrizes pela Comissão Europeia, sendo os principais: (1) as condenações às políticas e práticas israelenses com relação aos TPO por violarem o DIN; (2) a consolidação da postura de não-reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO; e, por fim, (3) a formulação da posição europeia acerca da delimitação territorial de Israel como sendo a linha verde (1949).

O tópico será iniciado com a análise do envolvimento da UE com o conflito-Israel Palestina, para então avançar sobre a atuação da UE no MEPP, e prosseguindo com a análise sobre as principais políticas e iniciativas europeias para cooperação e desenvolvimento com países do Mediterrâneo e Oriente Médio.

3.2.1 União Europeia e o conflito Israel-Palestina

O conflito Israel-Palestina passou a afetar mais diretamente a Europa basicamente a partir de 1967, com a ocupação dos TPO por Israel, quando as aspirações do povo palestino

ganham maior projeção no cenário internacional. Também a partir da década de 1970, com as crises do petróleo e outros acontecimentos no mundo árabe, aliados aos próprios interesses e anseios pela ampliação de laços na região ⁵⁸, houve maior envolvimento da UE nesse que é um dos temas-chave do Oriente Médio: o conflito entre Israel e Palestina (GINSBERG, 2001, p. 109-110).

Antes desse período, o envolvimento político da UE com relação aos palestinos era praticamente nulo ⁵⁹. Contudo, já em 1975, a CE reconheceu a OLP, também como consequência de maior aproximação com o mundo árabe (GINSBERG, 2001, p. 119). Segundo Rouba Al-Fattal, foi na década de 1970 que a UE realizou as primeiras transferências de recursos para a assistência dos palestinos, via os órgãos da ONU, tais como a UNRWA e a UNDP (2010, p. 6). Foi também nessa década que a Guerra do Yom Kippur e a subsequente crise do petróleo provocaram maior envolvimento da CE com a questão palestina, resultando na criação do Diálogo Euro-árabe (EAD) para abordar cooperações entre a Europa e os países árabes, a qual foi vista com maus olhos por Israel (PARDO; PETERS, 2010, p. 7) ⁶⁰.

Ginsberg afirma que a ambivalência sempre caracterizou as relações entre Israel e a Europa (2001, p. 110), isso porque as posições da UE em relação ao Estado Judeu pendularam entre proximidade cultural e comercial, por um lado, e animosidades existentes na história (antisemitismo e Holocausto) e aproximação com as reivindicações palestinas, por outro, o que inclusive minou a figura da UE como mediadora aos olhos israelenses:

Entre 1973 e 1982, a CE alternou entre concessões para os palestinos (com consequências para os interesses vitais de Israel) com recompensas e

⁵⁸ Devem ser mencionadas questões como proximidade geográfica, crise de refugiados, segurança, crime organizado e terrorismo, comércio e investimentos como elementos que determinam os interesses da UE no sentido de contribuir com a estabilidade do mundo árabe como um todo, sendo que o conflito entre israelenses e palestinos é um dos principais entraves à estabilidade da região. Conforme Ginsberg: “The Palestinian issue has been the key obstacle to improving EC-Israeli and EC-Arab relations in the Middle East, and the Palestinian-Israeli dispute is at the core of the Arab-Israeli conflict. Thus it is no surprise that, given the EC’s stake in stability in and energy supplies from the region, the EC has invested heavily in promoting peace in the region.” (GINSBERG, 2001, p. 118).

⁵⁹ “It took the might of the Arab oil cartel members in the 1970s – which imposed an embargo on the Netherlands and tripled the oil prices, triggering inflation and throwing the European economy into recession – to shift European attention toward Arab and Palestinian issues and concerns. The EC went from not having any position on the Palestinians in the 1950s-60s to a progressively active and increasingly pro-Palestinian position from the mid-1970s to the present.” (GINSBERG, 2001, p. 117)

⁶⁰ Em declarações feitas no âmbito da EAD, os estados-membros da CE pediam a Israel a cessação da construção de assentamentos nos TPO. Tais posições, assim como a própria criação do EAD provocaram reações desfavoráveis de Israel: “For Israel, the EC was motivated by the need to persuade Arab states not to reduce the supply of oil. Israeli foreign minister Abba Eban dismissed the declaration as ‘oil for Europe’ not ‘peace in the Middle East’ and bluntly informed the Europeans that if they wanted to contribute to a negotiated settlement they should refrain from issuing such declarations in the future”. (PARDO; PETERS, 2010, p. 7).

punições para os israelenses dependendo da aprovação ou desaprovação das ações de Israel no contexto do MEPP e sua governança nos TO [territórios ocupados]. (...) Seis ações ou posições da CE afetaram de forma negativa a segurança nacional de Israel e seus interesses econômicos: o reconhecimento dos direitos palestinos, o estabelecimento do Diálogo Euro-Árabe, aplicação do Direito Internacional para os territórios ocupados, pedidos para uma pátria palestina e para a participação palestina nas negociações, e sanções contra a invasão do Líbano. (GINSBERG, 2001, p. 113, tradução nossa).

Se a década de 1970 foi marcada pelo estreitamento de laços entre a CE e os países árabes, bem como a aproximação com a causa palestina, a década de 1980 foi marcada por eventos que abalaram o otimismo nas relações UE-Israel e resultaram em maiores tensões políticas entre ambos. Algumas medidas tomadas pela UE representaram afrontas aos interesses israelenses, como o embargo de armas a Israel, como consequência da invasão israelense do Líbano, a autorização para comercialização direta com os produtos palestinos dos TPO (1986), sendo o primeiro mercado a oferecer tratamento preferencial aos produtos palestinos, a suspensão das relações com a comunidade científica israelense em 1987 (GINSBERG, 2001, p. 116-117), bem como o congelamento de um pacote de empréstimos destinado ao país em 1988, em resposta à atuação de Israel na Primeira Intifada.

Sob o ponto de vista comercial, a UE e Israel sempre mantiveram estreita parceria, tendo celebrado um Acordo de Cooperação em 1975, e negociado um novo Acordo de Cooperação em 1976, no âmbito de uma nova política para o Mediterrâneo. Mais adiante, em 1995 e, portanto, no contexto dos Acordos de Oslo, foi celebrado o Acordo de Associação entre UE e Israel, que ampliou consideravelmente a cooperação comercial entre o bloco e o país. De acordo com Pardo e Peters, o Acordo de Associação UE-Israel representou um aprimoramento ao Acordo de Cooperação anterior (1975), e colocou Israel como o país da Parceria Euro-mediterrânea com maior proximidade em termos econômicos e industriais com a UE, à parte a Turquia. Além disso, o novo acordo alargou significativamente o escopo do acordo anterior e flexibilizou as regras de origem anteriormente estabelecidas (PARDO; PETERS, 2010, p. 48-49).

Na esfera política, a CE abriu uma representação diplomática em Tel Aviv em 1980, porém no mesmo ano em que proferiu a Declaração de Veneza ⁶¹, após a qual as

⁶¹ A Declaração de Veneza foi uma iniciativa da UE e continha o reconhecimento do direito dos palestinos à autodeterminação, o envolvimento da população palestina e da OLP em negociações de paz e que uma solução fosse garantida pelo Conselho de Segurança da ONU (GINSBERG, 2001, p. 114). Nessa mesma declaração, a UE enfatizou ser contrária à ocupação de Israel dos TPO, pontuando a necessidade do término dessa ocupação, bem como considerou os assentamentos, assim como a alteração da demografia dos TPO, como atos contrários ao Direito Internacional (INTERACTIVE ENCYCLOPEDIA OF THE PALESTINE QUESTION, 1980). Além

relações com Israel ultrapassam a esfera econômica, ganhando dimensão política (GINSBERG, 2001, p. 115). A partir desse momento, as relações entre CE e Israel tornaram-se mais delicadas, conforme Pardo e Peters:

Na perspectiva atual, a Declaração de Veneza parece menos radical e ameaçadora à segurança israelense. A maioria dos princípios nela inseridos reflete as bases da atual rodada de negociações entre Israel e Palestina. Contudo, a emissão da declaração em junho de 1980 marcou um ponto de virada nas relações Israel-UE adicionando um tom político carregado ao que havia sido anteriormente uma relação acima de tudo econômica. (PARDO; PETERS, 2010, p. 7-10, tradução nossa).

Estes autores definem UE e Israel como *uneasy neighbors* para expressar a relação conflituosa entre ambos em decorrência das posturas da UE com relação à causa palestina⁶². Müller e Slominski resumem essa relação:

De um lado, a UE tradicionalmente mostrou um grande interesse em relações bilaterais próximas com Israel que, ao longo das últimas quatro décadas, tornaram-se progressivamente integradas ao mercado europeu e intimamente associadas aos programas científicos, tecnológicos e culturais. De outro lado, a UE – em consonância com as mais relevantes resoluções da ONU (especialmente as Resoluções n.º 242 e 338 do Conselho de Segurança) – aderiu desde cedo à posição de que os territórios ocupados não podem ser considerados como parte do Estado de Israel. Essa visão de longa data tem sido repetidamente confirmada em numerosas declarações do Conselho Europeu e nas declarações da PESC. (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 7, tradução nossa).

Ademais, apesar do apoio à causa palestina (apoio político e financeiro, além da assistência humanitária), a UE comumente ficou aquém das expectativas da Liga Árabe e da OLP, como no caso da Declaração de Veneza⁶³ (GINSBERG, 2001, p. 114/115), e mesmo de organizações internacionais, que reivindicavam atitudes mais bruscas da UE a fim de manter os compromissos legais internos e internacionais.

De modo geral, pode-se afirmar que o envolvimento da UE com o conflito Israel-Palestina foi marcado por interesses plurais, que vão desde: (1) a segurança, sendo que a resolução do conflito era vista como uma questão central para a estabilidade buscada na

dessa declaração, a UE também proferiu a Declaração de Berlim em 1999, na qual se comprometeu com a criação e com o reconhecimento oportuno do Estado Palestino (EUROPEAN COMMISSION, 2021).

⁶² “Without question, it is the friction over the Israeli-Palestinian conflict that has most soured Israeli-European relations for the past three decades”. (PARDO; PETERS, 2010, p. 6).

⁶³ “The PLO also criticized the Venice Declaration for not recognizing the PLO as the sole representative of the Palestinians and for not calling for an independent Palestine. The Venice Declaration went too far for Israel and not far enough for the Arabs.” (GINSBERG, 2001, p. 115).

região ⁶⁴; (2) questões econômicas provocaram um envolvimento maior da UE com relação ao conflito, sendo os principais a manutenção dos suprimentos energéticos e ampliação das alianças comerciais; e, ainda, (3) o próprio interesse da UE em protagonizar iniciativas para uma possível resolução do conflito e de assumir papéis de liderança em iniciativas multilaterais, marcando, por um lado, a forma como o bloco buscava se inserir no cenário geopolítico mundial e, por outro lado, a forma como de fato alcançava tal inserção dentro dos arranjos existentes.

Na tentativa de harmonizar esses interesses, firmar posturas políticas e formular programas no âmbito de sua política externa com relação a países com posições tão antagônicas dentro do Oriente Médio, a UE incidiu em posturas pendulares entre a necessidade de aproximação com os países árabes, maior envolvimento no conflito Israel-Palestina e a ampliação dos laços econômicos e comerciais com Israel, que sempre foram consideráveis e prósperos tanto no âmbito da UE quanto para os estados-membros da UE. Essa agenda determinou que a UE buscasse o comprometimento com uma resolução equilibrada e pacífica para o conflito Israel-Palestina, sem que tal postura implicasse em posições mais radicais que pudessem minar as relações comerciais com Israel, o que refletiu em parte na sustentação de suas posturas no DIN e nas Resoluções da ONU. Nesse aspecto, a atuação da UE com relação ao conflito Israel-Palestina foi sendo desenhada com base na delimitação das fronteiras de Israel coincidindo com a linha verde e enfatizando a solução de dois estados, posições que implícita e explicitamente demonstravam o não reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO.

Além disso, a UE frequentemente se valeu da ferramenta de condicionalidade positiva com relação a Israel, que consiste na oferta de benefícios com objetivo de obter posturas almejadas do outro país ⁶⁵ (LOVATT, 2016, p. 2), de modo que a celebração dos acordos de comércio com o país objetivava, para além das vantagens econômicas, a maleabilidade israelense no que toca ao MEPP e à resolução do conflito Israel-Palestina em geral.

⁶⁴ O discurso do então Vice-Presidente da Comissão Europeia, Manuel Marin, enfatiza a centralidade da resolução do conflito Israel-Palestina para a estabilidade da região do Mediterrâneo: “The fundamental aim of peace and stability in the Mediterranean cannot be achieved without a permanent and just solution to the Middle East conflict”. (EUROPEAN COMMISSION, 1997).

⁶⁵ Sobre a questão, Nathalie Tocci explica a distinção entre condicionalidades, que podem ser positivas, as quais implicam em condições *ex ante* ou *ex post*, a depender se os benefícios são concedidos antes da obtenção das posturas desejadas ou posteriormente, e negativas, sendo aquelas que resultam em aplicação de punições por determinadas condutas, como os casos clássicos de sanções diplomáticas ou econômicas (TOCCI, 2008, p. 31).

3.2.2 Processo de Paz para o Oriente Médio (MEPP)

O MEPP foi lançado a partir da Conferência de Madri de 1991, por iniciativa dos Estados Unidos, a fim de dar início a negociações entre Israel e Palestina ⁶⁶. A Conferência foi presidida pelo presidente norte-americano Bush e pelo presidente russo Gorbachev, tendo dela participado as delegações de Israel, Egito, Síria e Líbano.

A UE não participou dessa conferência em virtude da rejeição de Israel, que apenas aceitou que ela fosse realizada em Madri, porém não participaria caso fosse aceita a participação da UE ou ainda caso ela fosse realizada em Paris ou em Londres. Como a participação de Israel era essencial, esse país tinha maiores vantagens para determinar os rumos da conferência (GINSBERG, 2001, p. 121). A posterior participação da UE nos grupos de trabalho foi aceita por Israel como contrapartida ao compromisso do bloco de atualizar o Acordo de Cooperação EC-Israel de 1975.

Apesar de sua proatividade e posturas fortemente calcadas no processo de paz para o conflito, bem como do grande interesse da UE no Oriente Médio, a UE não é o maior ator no Processo de Paz do Oriente Médio. De acordo com Ginsberg, que analisou o impacto político da UE no MEPP, a atuação do bloco foi marginal em muitos aspectos: “A falta de impacto político significativo não surpreende, tendo em vista as limitações institucionais e políticas da UE e a rejeição por Israel e pelos Estados Unidos de um papel político mais central à UE.” (GINSBERG, 2001, p. 146). Já para Al-Fattal, o papel econômico da UE no MEPP ganhou projeção a partir das negociações de Oslo, embora seu envolvimento político e diplomático ainda sofresse das limitações impostas desde a Conferência de Madri:

[...] A Europa traduziu, na realidade, sua aspiração de fazer parte do novo cenário político do Oriente Médio por meio do seu comprometimento a fornecer suporte financeiro ao processo de paz. Esse papel não era apenas necessário, como também foi bem recebido pelas partes. De sua parte, os palestinos precisavam urgentemente de assistência para dar início às suas atividades econômicas, enquanto que os israelenses e americanos estavam felizes que o “Continente Velho” pagaria a conta ao mesmo tempo que permaneceria alijado de maiores aspirações políticas na região. (AL-FATTAL, 2010, p. 7, tradução nossa).

⁶⁶ Em março de 1991, o presidente George H. W. Bush declarou ao Congresso: “The time has come to put an end to the Arab-Israeli conflict.” (UNITED STATES OF AMERICA, [2022]). James Baker, então secretário de Estado, foi quem trabalhou e articulou a organização da Conferência de Madri de 1991.

Muito dessa falta de proeminência dentro do MEPP decorreu da perda de confiança de Israel ⁶⁷, mas também pela posição de protagonismo dos EUA e consequente falta de abertura política à UE ⁶⁸ e pelo histórico colonial de muitos dos países europeus, o que não agradava os árabes de modo geral (GINSBERG, 2001, p. 108). Isso resultou na busca pela UE de tomar iniciativas no caminho de processos de paz independentemente dos EUA, o que será abordado nos próximos tópicos.

A despeito disso, a UE assumiu papéis fundamentais no MEPP, como ao assumir a presidência do *Regional Economic Development Working Group* (REDWG), o maior e mais proeminente trabalho em grupo multilateral dentro do MEPP, destacando-se ainda como a maior doadora de recursos destinados à ANP ⁶⁹. Conforme Ginsberg, dentro do escopo do REDWG, a UE formou um comitê de monitoramento para promover encontros técnicos entre as partes do conflito e por em discussão de assuntos como comércio, transporte, infraestrutura, telecomunicações e eletricidade.

Importante destacar que a postura europeia dentro do MEPP está calcada na solução de dois Estados para o conflito, com a criação de um Estado Palestino nas fronteiras pré-1967, que coexista ao lado do Estado de Israel. As conclusões do Conselho da União Europeia de 08 de dezembro de 2009 indicam expressamente esse posicionamento:

A União Europeia convoca para a retomada urgente das negociações que levarão, dentro do prazo acordado, à solução de dois estados entre o Estado de Israel e um Estado Palestino independente, democrático, contíguo e viável, que convivam lado a lado em paz e segurança. Um plano de paz compreensivo, o que é de fundamental interesse das partes na região e da UE, deve ser alcançado com base nas principais resoluções do Conselho de Segurança da ONU, de acordo com os princípios de Madri, incluindo o *land for peace*, o *Roadmap*, os acordos previamente celebrados pelas partes e a Iniciativa de Paz Árabe. (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009, tradução nossa).

⁶⁷ “Several EU actions, positions, and declarations on the MEPP so adversely affected Israel’s vital national interests that Israel never accepted the EU as a mediator. For a mediator to use its good offices to help facilitate agreement between disputants, it must have the confidence of the disputants.” (GINSBERG, 2001, p. 107).

⁶⁸ “The United States would always usurp, hijack, or otherwise undermine any hint of EC initiative in the MEPP, first because this was a role the United States wanted to keep for itself, second because Israel opposed to it, and third because both Israel and the United States opposed the logic of a second key mediator.” (GINSBERG, 2001, p. 121).

⁶⁹ Conforme site oficial da UE, somados as contribuições da Comissão Europeia e dos Estados-membros, o valor investido aos palestinos chega a aproximadamente 1 bilhão de euros por ano (EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, [2022]).

Para tanto, a UE defende a cessação da ocupação e da construção dos assentamentos nos TPO por Israel ⁷⁰. Além disso, enfatiza nas conclusões do Conselho de julho de 2014 o cenário prejudicial à solução de dois Estados: “A preservação da viabilidade da solução de dois estados deve permanecer prioritária. Os desenvolvimentos na prática tornam a perspectiva da solução de dois estados cada vez mais inalcançável.” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014, tradução nossa).

Além do MEPP, a UE desenvolveu espaços políticos nos quais pudesse promover e liderar o processo de paz para o conflito Israel-Palestina. Nesse contexto, a UE criou o Processo de Barcelona e a promoção da Parceria Euro-Mediterrânea, contexto no qual foram firmados os novos Acordos de Associação com diversos países da região, incluindo Israel e, posteriormente, Palestina, bem como a promoveu a Política Europeia de Vizinhança, iniciativas que serão abordadas a seguir.

3.2.3 Processo de Barcelona

O Processo de Barcelona foi uma iniciativa europeia ⁷¹ de aparato multilateral que possibilitou ganhos às partes envolvidas no conflito, no caso Israel e Palestina, além da própria UE. O programa englobou 15 países do bloco, a Comissão Europeia, 11 países mediterrâneos e a ANP, os quais assinaram a Declaração de Barcelona de 1995, e estabeleceu a Parceria Euro-Mediterrânea, dentro da qual foram reservados 5,5 bilhões de dólares para serem destinados a programas de auxílio (GINSBERG, 2001, p. 152).

Conforme Charles Shamas e Susan Rockwell, o Processo de Barcelona é o pilar da política externa europeia para a região, enquanto que a Parceria Euro-Mediterrânea constitui o fundamento legal para as relações bilaterais entre a UE e cada um dos países. Já a Política Europeia de Vizinhança, criada posteriormente em 2004, tem como objetivo “complementar e revigorar o Processo de Barcelona” (ROCKWELL; SHAMAS, 2005, p. 21).

As parcerias foram desenhadas para três esferas: (1) política e segurança; (2) econômicas e financeiras, para o estímulo do comércio e promover Acordos de Associação e Acordos de Livre Comércio; e (3) assistência humanitária. Os objetivos da UE com esse programa estão em direta relação com os interesses políticos para a região, sendo eles, a

⁷⁰ “The Council reiterates that settlements, the separation barrier where built on occupied land, demolition of homes and evictions are illegal under international law, constitute an obstacle to peace and threaten to make a two-state solution impossible.” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009).

⁷¹ Os Estados Unidos não foram chamados para participar da Conferência de Barcelona, mas estiveram presentes como observadores (GINSBERG, 2001, p. 152).

estabilidade, segurança e combate ao terrorismo, o incremento do comércio e da economia, a criação de um processo de paz independente para o conflito Israel-Palestina e envolvimento nas oportunidades de reconstrução e organização estatal, a diminuição do fluxo migratório para a UE de populações desses países e garantia energética para os países-membros ⁷².

O ambiente multilateral criado pelo Processo de Barcelona também ofereceu condições de aproximação entre israelenses, palestinos e árabes que não seriam viáveis em outras esferas e serviu como estímulo a diversos contatos em um contexto de estagnação do MEPP.

De todo modo, o programa sofreu limitações em razão de fatores estruturais geopolíticos, dos conflitos internos da região, sobretudo o conflito Israel-Palestina (que envolve uma série de subconflitos envolvendo Israel, a ANP e os países árabes), das diferenças culturais e religiosas importantes (o que tornam a região bastante heterogênea, apesar da proximidade geográfica), e à falta de recursos suficientes para as mudanças almejadas pela UE nos países mediterrâneos (SCHUMAN, 2021).

Também os eventos sucessivos como a evolução dos Acordos de Oslo, novas tensões como a Segunda Intifada, dificuldades na continuidade das negociações, o governo conservador de Netanyahu, o arrefecimento dos problemas nos TPO, bem como a onda das “Primaveras Árabes” nos países do mediterrâneo, resultaram na necessidade de alterações na política externa europeia para a região.

3.2.4 Política Europeia de Vizinhança (ENP)

A Política Europeia de Vizinhança teve origem no Conselho Europeu de Copenhague em 2002, no contexto de expansão das relações com países vizinhos do leste europeu e do sudeste mediterrâneo, baseada em “valores comuns” com o bloco (ROCKWELL; SHAMAS, 2005, p. 20) ⁷³. Esses valores comuns podem ser traduzidos por

⁷² Conforme aponta Rouba Al-Fattal: “Security, democracy, economic development, institutional reforms, rule of law, human rights, civil society and gender equality as well as freedom of the press, expression and association in the PT [Palestinian territories] have been continuously emphasized by European policy-makers, presenting these elements as EU foreign policy priorities.” (AL-FATTAL, 2010, p. 2).

⁷³ De acordo com documento elaborado pela delegação da Comissão Europeia para o Estado de Israel: “The European Neighbourhood Policy (ENP) is founded on the premise that by helping our neighbours we help ourselves. It provides us with a new framework and new tools for promoting good government and economic development in the EU's neighbourhood. And it utilises the valuable experience we have already gained of assisting countries in transition. It's also a way of responding to our neighbours' desire for closer relations with the EU, without entering into discussions of membership, thereby enabling us to build closer relations with them, irrespective of the specific nature of their future relationship with the EU” (EUROPEAN UNION, 2007).

boa governança, prosperidade, estabilidade e segurança, democracia, direitos humanos e Estado de Direito (EUROPEAN UNION, 2007).

No ano de 2004, foram formulados os primeiros Planos de Ação entre a UE e países como Israel, Jordânia, Autoridade Palestina, Tunísia, Marrocos, Moldávia e Ucrânia. Pouco tempo depois, negociações incluíram também Armênia, Geórgia, Azerbaijão, Egito e Líbano.

Os Planos de Ação são negociados separadamente com cada país, os quais contêm as prioridades para que sejam alcançadas as reformas desejadas para que as parcerias sejam viabilizadas⁷⁴. A inclusão dos países na ENP é, no fundo, uma moeda de troca a fim de possibilitar à UE fronteiras mais estáveis, mercados próximos e seguros, combate ao terrorismo, resolução de conflitos e compromisso com normas de direito internacional, dentre outros interesses europeus já explanados neste capítulo. Como recompensa, a UE oferta benefícios comerciais, acesso ao mercado interno europeu, auxílios financeiros e investimentos, parcerias e cooperações comerciais.

A ENP constitui uma estratégia de política externa para o avanço das relações bilaterais com países no entorno da UE, o que inclui Israel e Palestina. De acordo com Nathalie Tocci, as relações contratuais constituem o canal mais significativo para exercício de influência pela UE sobre o Oriente Médio⁷⁵ (TOCCI, 2005, p. 4).

De acordo com Rockwell e Shamas:

A Política Europeia de Vizinhança (ENP) é parte da estratégia da UE para promover a estabilidade e a segurança no seu quintal. É esperado que ela supere o Processo de Barcelona ao fortalecer o foco individual nos países e ao introduzir um elemento de competição entre eles. (ROCKWELL; SHAMAS, 2005, p. 21, tradução nossa).

O financiamento para a ENP advém do *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI), substituindo o MEDA, que era o instrumento de assistência para

⁷⁴ Ainda em 2006, a Comissão publicou a comunicação para estabelecer (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006) condições gerais para a participação dos países parceiros nos programas da UE. As previsões específicas para cada país são previstas nos Planos de Ação, sendo que Israel e a UE firmaram esse documento em 11 de abril de 2005 (EEAS, 2005). Esses documentos conferem as regras gerais para a participação dos países integrantes da Parceria Euro-Mediterrânea nos programas da UE em consonância com a legislação europeia.

⁷⁵ Tocci expõe que: “The manner in which EU contractual ties with neighbouring countries have been used has constituted the core of EU foreign policy. Other than degrees of integration per se, this form of foreign policy is intended to foster long-run structural change in the political, economic, legal and institutional spheres, both within and between third countries. The deeper the level of integration into EU structures the greater is the Union’s potential influence on a third country. Influence may be exerted either directly through political conditionality, or indirectly through diffuse forms of persuasion and socialisation into the EU’s values and modes of operation.”

financiamentos utilizados pelo Processo de Barcelona. O ENPI foi desenhado para ser flexível de acordo com cada plano de ação elaborado, uma vez que a região compreende grande diversidade política e econômica.

Assim como o Processo de Barcelona, a ENP também esbarra em elementos estruturais geopolíticos e limitações conjunturais de cada país na região. Além disso, restrições orçamentárias quando comparadas com outros investimentos e relações comerciais com mercados em ascensão, como Rússia e China, também interferem na aplicação desejada da ENP pela UE.

3.2.5 União para o Mediterrâneo

A União para o Mediterrâneo (UpM) consistiu no relançamento da Parceria Euro-Mediterrânea/Processo de Barcelona em 2008, por iniciativa do então presidente da França Nicolas Sarkozy, à frente da presidência da UE na época. Além de todos os países-membros da UE, a UpM congrega mais 16 países da região mediterrânea e tem como objetivos estratégicos a estabilidade, o desenvolvimento humano e a integração (UNION FOR THE MEDITERRANEAN, [2023]).

O programa não tinha o objetivo de substituir a Parceria Euro-Mediterrânea, mas sim incrementá-lo. Conforme aponta Houda Al-Fattal:

A UpM, assim como a Parceria Euro-Mediterrânea, consiste no “quadro para relações multilaterais” entre países da UE e países do Mediterrâneo que não fazem parte da UE. Ela “complementa as relações bilaterais, as quais continuarão a serem desenvolvidas no âmbito do ENP e os procedimentos de pré-adesão. Ela também se baseia na *acquis* e reforça as realizações do Processo de Barcelona. (AL-FATTAL, 2010, p. 88, tradução nossa).

Dentre os diferenciais da UpM está o aprimoramento da dimensão política das relações entre os países da UE e do Mediterrâneo, incrementando as relações por meio de projetos tangíveis, tais como construção de acessos marítimos e terrestres, despoluição do Mediterrâneo, identificação de energias alternativas, assim como o Plano de Energia Solar do Mediterrâneo, dentre outros. Ainda, no que toca ao financiamento dos projetos da UpM, eles são analisados caso a caso, mobilizados a partir de uma pluralidade de fontes (AL-FATTAL, 2010, p. 89).

Ainda de acordo com Al-Fattal, a UpM também foi alvo de críticas e passou por desafios logo no ano do lançamento, um deles foi a crise econômica de 2008 que afetou

grande parte dos países que integram o programa e, outro foi a escalada de violência em Gaza, durante a operação que ficou conhecida como *Cast Lead*, entre dezembro de 2008 a janeiro de 2009 (2010, p. 91). De modo geral, muitos dos impasses para o sucesso de programas da UE como é o caso da UpM, decorrem da situação do conflito Israel-Palestina que, sem perspectiva de uma solução definitiva, impacta diretamente em iniciativas políticas e econômicas para a região.

Este capítulo buscou expor os elementos e características da política externa da UE, mais especificamente da PESC, que permitam a compreensão do seu posicionamento com relação ao conflito Israel-Palestina e de como tais posturas irão refletir sobre diversas decisões de excluir os TPO do âmbito territorial de Israel no que diz respeito às relações bilaterais com o país. Assim sendo, passa-se a analisar algumas medidas de diferenciação tomadas pela UE, a fim de melhor contextualizar a elaboração e publicação das diretrizes para financiamentos em Israel.

4 MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO EM PERSPECTIVA

Desde a decisão do Conselho das Comunidades Europeias em 1986 no sentido de estabelecer o comércio direto com a Palestina (UNCTAD, 1989, p. 97)⁷⁶, a UE tem se colocado de forma mais enfática ante a questão da comercialização de produtos feitos dentro dos TPO. Essa postura gerou um imbróglio entre UE e Israel, já que esse país se recusou a cooperar para a efetivação da medida, negando passagem para que os produtos palestinos chegassem ao mercado europeu. Como analisa Benedetta Voltolini: “Por meio dessa Regulação, a UE começou a tratar Israel e os TPO como duas entidades distintas no âmbito da legislação da UE” (2013, p. 134, tradução nossa).

Para Israel, os TPO fazem parte do seu território⁷⁷, entretanto, essa postura não se coaduna com as normas do DIN e, por conseguinte, com a perspectiva da comunidade internacional, que rejeita a anexação das terras ocupadas por Israel em 1967. A partir da celebração do Acordo de Associação com Israel, em 1995 (e a ratificação do acordo, que ocorreu apenas em 2000), a UE começou a tomar medidas concretas no sentido da delimitação territorial de Israel, almejando a exclusão do tratamento tarifário preferencial aos produtos originários dos assentamentos nos TPO. A evolução desse caso influenciou diversas outras áreas, como a emissão das diretrizes para financiamentos, a atuação dos países membros na questão da rotulagem e indicação de origem dos produtos e até mesmo decisões de empresas privadas (GORDON; PARDO, 2015, p. 76).

A diferenciação consiste em medidas relativamente recentes que surgiram na UE primeiramente como resposta a esses problemas práticos ligados à celebração de acordos bilaterais com Israel sem a devida exclusão territorial dos TPO⁷⁸. Tais medidas eram decisões de ordem mandatória caso a UE não desejasse ratificar indiretamente – e a despeito de sua legislação e posturas políticas acerca da questão – a posição de Israel de considerar os TPO como parte de seu território, nele construindo assentamentos e a eles estendendo a aplicação de sua legislação e a jurisdição de suas cortes.

⁷⁶ Para tanto, a UE passou a considerar as câmaras de comércios existentes como qualificadas a emitir os certificados de origem e outras medidas administrativas.

⁷⁷ Conforme a legislação *Areas of Jurisdiction and Power Ordinance n° 29* de 1948. Segundo Nikolov: “A General Law adopted by Israel in 1948, in the midst of the Israeli-Arab War, served as a justification for Israeli authorities to regard the occupied territories as part of Israel’s territory.” (NIKOLOV, 2014, p. 172).

⁷⁸ O termo “medidas de diferenciação” é utilizado expressamente por Hugh Lovatt em seu estudo publicado pelo *European Council on Foreign Relations* (2016) e também por boa parte da bibliografia – preponderantemente europeia – que aborda a questão.

Este capítulo almeja trazer algumas medidas tomadas pela UE no que toca à importação de produtos israelenses dentro do âmbito do Acordo de Associação. Assim sendo, o foco é colocá-las em perspectiva em relação às diretrizes para financiamento, que são o cerne do presente estudo, a fim de melhor contextualizá-las.

Vale pontuar que, ao afirmar que existem influências e pontos em comum entre as medidas de diferenciação, não significa dizer que elas não tenham particularidades e pontos divergentes. Cada caso é único e assume uma gama de situações específicas que requerem análises focadas para a completa compreensão dos contextos e dinâmicas existentes nas fases de negociações e de emissão de documentos institucionais da UE e/ou de celebração de novos acordos entre o bloco e Israel.

Por fim, destaca-se que a questão da diferenciação não é definitiva, encerrando-se tão logo a UE tenha decidido pela exclusão dos TPO de determinado acordo celebrado ou em vias de celebração com Israel. Como tema eminentemente político, ele avança por uma fase de aplicação, na qual há, por vezes, necessidade de adaptação de legislações já existentes e/ou de mudanças na forma com que os órgãos governamentais e/ou supranacionais atuam dentro de determinada esfera, podendo, inclusive, ser reavaliados ante novas alterações de contextos e com o advento de novos governos.

4.1 *Made in Israel*: produtos israelenses feitos nos TPO

A primeira questão a ser abordada, e que talvez seja das mais relevantes e complexas, é a comercialização de produtos israelenses originários dos TPO que, uma vez importados por empresas europeias, adentravam a UE sem qualquer distinção territorial e com tratamento tarifário preferencial previsto no Acordo de Associação UE-Israel.

Essa situação tem dois desdobramentos que são (1) a questão em si do tratamento preferencial, que conferia abatimento tributário aos produtos israelenses indistintamente; e (2) a inscrição da origem precisa nos rótulos desses produtos. Essas duas questões levaram a atuações separadas por parte da UE, e que foram levadas adiante em momentos distintos. A primeira a ser abordada pela UE foi o tratamento preferencial conferido aos produtos israelenses.

Exemplificando a questão a partir de uma situação hipotética, os vinhos feitos nas vinícolas no assentamento de Shilo seriam exportados para países da UE e como indicação de

origem constaria na embalagem: *made in Israel*⁷⁹. Adicionalmente, tais vinhos estariam cobertos pelo tratamento preferencial, conforme as regras do referido acordo, ganhando prioridade e competitividade dentro do mercado europeu.

A primeira problemática reside na concessão de tratamento preferencial a produtos israelenses que são feitos em territórios ocupados por Israel, gerando implicações como o reconhecimento indireto da soberania de Israel sobre tais territórios e aceitando anexações de territórios por Israel. Assim sendo, a relevância da questão reside exatamente no questionamento da aplicação regular do Acordo de Associação a esse tipo de produto que é, na realidade, feito fora do território israelense, para todos os efeitos legais.

A complexidade decorre das dificuldades de aplicar de forma viável distinções e fiscalizar o cumprimento de medidas impostas, isso no contexto da atuação alfandegária dos diferentes países-membros que compõem a UE. Além disso, o tema é permeado de polêmicas e embates, primeiro porque envolve uma questão muito cara às partes, que é o comércio entre os países da UE e Israel e, segundo, porque é um assunto sensível e que facilmente extrapola o contexto de relações bilaterais UE-Israel, ganhando apelo político internacional.

Por uma questão cronológica, este capítulo traz primeiramente a questão do tratamento preferencial aos produtos israelenses feitos nos TPO, a qual está relacionada à aplicação do Acordo de Associação UE-Israel. Mais adiante, será, então, analisada a questão da exigência de indicação da origem dos produtos de forma explícita, além de outras medidas de diferenciação que assumem grande importância, sobretudo pela relação direta entre elas e a emissão das diretrizes para financiamentos.

4.2 Acordo de Associação UE-Israel

O Acordo de Associação UE-Israel foi firmado entre as partes em 1995, como um dos diversos acordos de associação celebrados pela UE dentro do contexto da iniciativa europeia da Parceria Euro-Mediterrânea para ampliar relações políticas e econômicas e estabelecer uma área de cooperação regional com países do mediterrâneo. O acordo previa a exclusão mútua de tarifas alfandegárias na comercialização de produtos entre o bloco e Israel, criando maiores laços e buscando ampliar o vínculo comercial entre eles. Por questões de

⁷⁹ Especificamente no que toca à produção de vinho nos assentamentos israelenses, muitos indicam origem obscura para a produção, conforme indica o relatório *Forbidden Fruit: The Israeli wine Industry and the Occupation* da organização *Who Profits*: “Some wineries provide extensive information about the location of the vineyards in regions inside Israel but tend to use vague descriptions for regions that border or are inside the West Bank. For instance, wines are labelled as including grapes from ‘Judean Hills’, a region that may stretch from the outskirts of Jerusalem, inside Israel proper and well into the West Bank (...)”. (WHO PROFITS, 2011, p. 25).

atrasos no processo de ratificação nos Parlamentos francês e belga, o acordo apenas entrou em vigência em 2000 (VOLTOLINI, 2013, p. 134).

Segundo Pardo e Peters, o acordo vai muito além de um acordo de livre-comércio, buscando estabelecer um diálogo constante entre UE e Israel, e engloba a previsão de futuros empreendimentos cooperativos em diversas áreas.

Antes mesmo da ratificação, em 1997, começaram a surgir questões em torno da territorialidade dos produtos israelenses. Naquela ocasião, a Comissão Europeia emitiu o documento “Aviso aos Importadores – importações para a Comunidade provenientes de Israel”, no qual relata a realização de inquérito em Israel após surgirem dúvidas acerca de certificados de origem de sumos de laranja importados pela UE. Desconfiava-se, então, que o suco de laranja identificado como proveniente de Israel era, na verdade, uma mistura de sumos israelenses e brasileiros (VOLTOLINI, 2013, p. 136). No aviso, a UE ainda não coloca de forma expressa a questão específica dos produtos originários dos TPO, porém deixa clara a suspeita de que “falta de cooperação administrativa efetiva como previsto pelos diferentes acordos preferenciais assinados entre a Comunidade e Israel”:

Na sequência de factos constatados num inquérito realizado conjuntamente em Israel pelas autoridades locais competentes e por um delegação comunitária composta por representantes da Comissão e de alguns Estados-membros, parece existirem dúvidas fundamentadas quanto à validade dos certificados de circulação de mercadorias, EUR.1, apresentados nestes últimos anos na Comunidade para importação de sumo de laranja procedente de Israel. Esta situação particular é agravada pelo facto que, de maneira geral, diversos elementos vieram posteriormente confirmar uma falta de cooperação administrativa efectiva como previsto pelos diferentes acordos preferenciais assinadas entre a Comunidade e Israel e, sobretudo, determinadas falhas de fundo na implementação desses mesmos acordos, o que é suficiente para duvidar da validade de conjunto de certificados preferenciais emitidos por Israel para todo o tipo de mercadorias. Informa-se os operadores comunitários que apresentam tais certificados a fim de obter um tratamento preferencial que deverão tomar doravante todas as precauções que se impõem, tendo em conta que em caso de não-validade, esses certificados podem dar origem a uma dívida aduaneira. (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1997).

Em 1998, a UE expressa por meio de novo comunicado emitido pela Comissão Europeia que os assentamentos israelenses não integravam o território de Israel⁸⁰, conforme

⁸⁰ Conforme Gordon e Pardo, a problemática da origem dos produtos israelenses surgiu como uma questão técnica relativa à aplicação das regras de origem, previstas no protocolo 4 do Acordo de Associação, qual seja, a desconfiança (e conseguinte constatação) da UE em relação ao sumo de laranja produzido por Israel, e que foi incorporando a problemática da posição sobre o status dos TPO para a UE⁸⁰, quando ficou claro que Israel

as normas do DIN (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1998). Já em 2001, confirmou-se a informação de que produtos dos TPO estavam recebendo tratamento preferencial, em particular, sumo de laranja israelense, enfatizando o equívoco dessa situação:

[...] foi agora confirmado que Israel emite provas de origem para produtos provenientes de territórios que passaram a estar sob administração israelita desde 1967, que, segundo a Comunidade, não estão autorizados a beneficiar do tratamento preferencial previsto no âmbito dos acordos. (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001).

O referido acordo contém a regra territorial em seu artigo 83, que dispõe ser aplicável aos territórios da Comunidade Europeia, de um lado e, ao Estado de Israel de outro lado. Com efeito, não há uma previsão específica para exclusão dos TPO do âmbito do acordo. Todavia, de acordo com as posições assumidas pela política externa europeia, tais territórios não integram o território do Estado de Israel (ao contrário do que prevê a legislação israelense) por se tratar de anexação unilateral de território, questão que é bem expressa na opinião do Advogado-Geral Yves Bot, no âmbito da decisão do TJUE referente ao caso Brita GmbH, que será analisado mais adiante (EUROPEAN COURT REPORTS, 2009).

A despeito de tais provisões essencialmente emanadas da política externa da UE, a questão levantada perante Israel tinha forte viés técnico relativo à legislação orçamentária. Ao conferir tratamento preferencial a produtos que não seriam intitulados para tanto, abria-se a questão da responsabilidade orçamentária pelos recursos que seriam devidos aos cofres públicos referentes às taxas aduaneiras não cobradas dos produtos israelenses feitos nos TPO (Entrevista 2).

Importante ressaltar que, quando se trata de negociações, sobretudo no âmbito comercial, o que está em jogo não é a habilidade de denunciar irregularidades calcadas em decisões políticas, porque esse tipo de abordagem frequentemente trava a continuidade da negociação. O discurso de que Israel viola normas do DIN ou mesmo a invocação do artigo 2º do acordo, que contém a cláusula de direitos humanos (*essential elements*), guinaria pelo caminho da suspensão ou mesmo da terminação do acordo, o que não era desejado pela UE.

Um dos entrevistados levantou a questão ao afirmar: “Você quer estar na mesa de negociações” (Entrevista 2), e esse fato implicava na necessidade de que a negociação estivesse bem alicerçada na posição técnico-jurídica que, por sua vez, também tinha grande

exportava produtos dos assentamentos à Europa com amparo do benefício do tratamento preferencial (GORDON; PARDO, 2015, p. 78/79).

impacto, haja vista que as instituições europeias e seus agentes não desejavam ser responsabilizados pela má-administração de recursos públicos.

Ademais, conforme ressalta Tocci, o artigo 2º do Acordo de Associação não poderia sustentar legalmente sua suspensão geral com base nas violações de Israel ao DIN e aos Direitos Humanos, uma vez que uma “violação material” da cláusula denominada *essential elements*⁸¹ requer, em acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969): “[...] uma violação de uma ‘previsão essencial à realização do objeto e do propósito do acordo’”, ou seja, a violação deve estar relacionada à finalidade do acordo, que é o livre-comércio, diálogo político e o diálogo entre os povos (TOCCI, 2005, p. 5, tradução nossa). De todo modo, houve pressões pela via da suspensão e terminação por agentes externos e ONGs, como fruto da sensibilidade política do assunto.

Assim, a decisão de negociar a exclusão dos produtos israelenses originários dos TPO foi pautada essencialmente pela “necessidade legal” de aplicação adequada da legislação orçamentária, ainda que a questão estivesse totalmente relacionada às posições da política externa da UE no sentido do não reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO e pela condenação das práticas israelenses nesses territórios, sobretudo o avanço da construção de assentamentos.

Essa problemática passou então a ser trabalhada dentro da UE visando criar procedimentos específicos para suprir essa lacuna do acordo. Uma das medidas adotadas foi a negociação entre a Comissão Europeia e Israel do Acordo Técnico em dezembro de 2004 sobre o tratamento tarifário preferencial, o qual será tratado mais adiante. Conforme Nikolov, esse acordo é um exemplo isolado de medidas no contexto anterior a 2009, sendo que após esse marco, outras medidas de diferenciação são tomadas ou passam a ser negociadas pela UE (NIKOLOV, 2014, p. 171).

Uma dessas medidas é a emissão das diretrizes para financiamentos, havendo ainda outras que merecem ser mencionadas, embora não sejam objeto do presente estudo, sendo elas o acordo EUROPOL-Israel (o qual acabou não sendo celebrado), o acordo de aviação civil *Open Skies*, o acordo AACA (para produtos farmacêuticos), normas para

⁸¹ O artigo 2 do Acordo de Associação UE-Israel: “Relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect for human rights and democratic principles, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement.” (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2000). Como explica Charles Shamas, esse tipo de cláusula de direitos humanos, também referenciada como *democracy clause* ou *essential element*, faz parte do direito comunitário e: “Such clauses provide the EU (and in principle the partner countries) with a legal basis to take political action within the framework of its association agreements to fulfil its commitments to respect and promote respect for human rights in third countries. [...] They extend to the suspension of the agreement itself.” (ROCKWELL; SHAMAS, 2005, p. 15).

comercialização de frutas e vegetais, proteção de dados pessoais, ações referentes à coordenação de questões de seguridade social, pensões e benefícios de saúde, normas para a produção de orgânicos e para a segurança sanitária para importação de produtos aviários (NIKOLOV, 2016, p. 171).

Sobre essas outras medidas tomadas pela UE, O *European Council on Foreign Relations* mantém uma lista denominada *differentiation tracker* na qual elenca as medidas de diferenciação e os detalhes principais de cada medida, fazendo um acompanhamento em dois níveis: (1) esfera estatal, na qual discrimina as delimitações territoriais de Israel tomadas pelos países-membro; e (2) esfera supranacional ou no âmbito das instituições europeias (EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, [2022]). Algumas delas serão abordadas neste capítulo.

A celebração do Acordo Provisório de Associação UE-OLP em 1997 também contribuiu para colocar limites territoriais na aplicação do acordo celebrado anteriormente com Israel, isso porque o escopo desse acordo incluiu Cisjordânia e a Faixa de Gaza, que são territórios ocupados por Israel, o que gerou conflito de autoridades responsáveis pela emissão dos certificados de circulação e a imposição de não reconhecer a extensão unilateral por Israel da sua soberania sobre os TPO. Foram necessárias emendas ao Código Aduaneiro Comunitário, a fim de fornecer base legal às autoridades aduaneiras dos países-membros para excluir o tratamento preferencial a produtos israelenses oriundos dos assentamentos nos TPO (Entrevista 2).

Por fim, deve ser ressaltado que essa questão do tratamento preferencial aos produtos israelenses originários dos TPO, ao mesmo tempo em que influencia outras medidas tomadas no âmbito da UE, e cuja posição de exclusão dos referidos produtos foi confirmada pela decisão do TJUE em 2010, no Caso *Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*⁸², também é um caso que envolve difícil implementação, isso porque passa pela atuação fragmentada das autoridades alfandegárias de cada Estado-membro da UE e, portanto, sua aplicação serve não com exemplo de sucesso, mas sim de ter iniciado uma série de questionamentos e ações que visavam a diferenciação no âmbito das relações bilaterais em Israel.

4.2.1 Regras de origem

⁸² Conforme Voltolini, nem mesmo a decisão judicial do caso Brita foi capaz de resolver a questão das diferentes interpretações da cláusula territorial do acordo e a aplicação incorreta por Israel (2013, p. 139).

De acordo com o Protocolo 4 do Acordo de Associação UE-Israel, a regra que determina a origem de um produto – proveniente da UE ou de Israel – é basicamente territorial. O artigo 2, item 2, estabelece a distinção entre os produtos totalmente originários de Israel e os produtos que empregam materiais não obtidos em Israel, mas que sofrem transformações suficientes para sua classificação como produtos israelenses. A prova da origem dos produtos é feita mediante a emissão do certificado EUR.1 pela autoridade alfandegária competente da localidade de onde se situa o exportador, conforme estipula o artigo 17 (1) do acordo (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2000).

Para Gordon e Pardo, essa regra basicamente tem o condão de regular a origem de produtos dentro do contexto da globalização, em que há intensa fragmentação da cadeia produtiva e tem como pressuposto o fato de que os territórios de origem dos produtos não estejam em disputa, ou seja, que não seja o caso de ocupação estrangeira (2015, p. 76).

Contudo, assim como o texto do acordo não estipula de forma expressa exceções quanto ao território de Israel em sua cláusula territorial, também o protocolo 4 não prevê a exclusão expressa dos TPO do território israelense, de modo que as negociações subsequentes ocorrem exatamente a partir da necessidade de que fosse regulada essa exclusão e, como resultado, que as autoridades alfandegárias israelenses, ainda que competentes pela legislação de Israel para emitirem o certificado EUR.1 para assentamentos dentro dos TPO, não o seriam no âmbito do Acordo de Associação.

4.2.2 Acordo técnico de 2004

Esse acordo foi negociado pela Comissão Europeia e Israel, mais especificamente entre a Direção-geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (DG TAXUD) e o Ministério de Finanças de Israel, tendo sido assinado em dezembro de 2004. Ele é fruto do entendimento da UE de que o Acordo de Associação UE-Israel não é aplicável para além da linha verde e tem validade até os dias atuais (NIKOLOV, 2014, p. 168).

Basicamente, o acordo desenvolve sobre os artigos 4 e 5 do Protocolo 4 do Acordo de Associação UE-Israel e estipula a necessidade de que os produtos oriundos de Israel contenham em todos os certificados de movimento a informação sobre a cidade, vila ou zona industrial e ainda o código postal da localidade em que os produtos exportados foram feitos como condição para que recebam o tratamento preferencial. Essa identificação visa à possibilidade de verificação da origem dos produtos israelenses, a fim de garantir a exclusão

dos produtos originários dos TPO do tratamento preferencial (EUROPEAN COMMISSION, [2022]).

De acordo com Bicchi e Voltolini, o Acordo Técnico, ou Acordo Olmert como também é conhecido, não retirou o direito das autoridades aduaneiras israelenses de emitir o certificado de origem EUR.1, mas sim possibilitaram a checagem da origem pelas autoridades aduaneiras europeias, bem como mais adiante implicará na alteração do ônus da prova para os próprios importadores, mediante a publicação em 2012 pelo DG TAXUD ⁸³ de uma lista contendo os códigos postais de Israel, tendo sido posteriormente atualizadas em 2015, 2018, 2019 e 2020 (BICCHI; VOLTOLINI, 2018, p. 8).

4.3 O caso Brita GmbH vs. Hauptzollamt Hamburg Hafen

O caso travou-se entre a empresa alemã *Brita GmbH* e o *Hauptzollamt Hamburg-Hafen* (Administração Aduaneira do Porto de Hamburgo) relativamente à decisão administrativa emitida por essa autoridade para a não aplicação do tratamento preferencial previsto no Acordo de Associação UE-Israel para produtos originários da Cisjordânia. A aplicação preferencial havia sido concedida temporariamente à importação dos produtos da empresa israelense Soda-Club Ltd., situada no assentamento israelense de *Mishor Adumin*.

O Acordo de Associação UE-Israel, assinado em 1995 e que entrou em vigor em 1º de junho de 2000, estabeleceu uma zona de livre comércio e conferiu tratamento preferencial para produtos que respeitem as regras de origem nele previstas. O tratamento preferencial inclui a supressão de direitos aduaneiros e das restrições quantitativas nas trocas comerciais entre as partes (EUROPEAN COURT REPORTS, 2010).

O artigo 83 contém a regra para aplicação territorial do acordo ⁸⁴, todavia, refere-se apenas a “Estado de Israel”, sem trazer informações sobre a consideração das fronteiras. Assim sendo, a questão está intimamente ligada à ocupação e aos TPO, ou seja, se a Cisjordânia e a Faixa de Gaza podem ser consideradas como território israelense ou sob o controle de Israel para fins comerciais.

⁸³ O documento pode ser acessado no site oficial da Comissão Europeia. Disponível em: <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Settlements%20Zipcodes%20update%20May%202022.pdf>. Acesso em 29 set. 2022.

⁸⁴ A redação original do artigo 83 do Acordo: “This Agreement shall apply, on the one hand, to the territories in which the Treaties establishing the European Community and the European Coal And Steel Community are applied and under the conditions laid down in those Treaties and, on the other hand, to the territory of the State of Israel.” (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2000).

O caso teve início em 2003 e, após a decisão das autoridades aduaneiras alemãs no sentido da inaplicabilidade do tratamento preferencial aos produtos em questão, foi submetido ao Tribunal Tributário de Hamburgo (*Finanzgericht Hamburg*) por iniciativa da importadora *Brita GmbH*. Esse Tribunal, por sua vez, formulou um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234º do Tratado da Comunidade Europeia ⁸⁵ acerca da interpretação do Acordo de Associação UE-Israel, e o caso foi submetido ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o qual proferiu seu acórdão em 2010.

O TJUE entendeu que as autoridades aduaneiras do Estado-membro importador podem recusar conceder o benefício do tratamento preferencial no âmbito do Acordo de Associação UE-Israel a produtos com origem na Cisjordânia. Isso com base no princípio do Direito Internacional que estabelece que os tratados não devem prejudicar ou beneficiar sujeitos terceiros (*Pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), previsto no artigo 34 da Convenção de Viena (EUROPEAN COURT REPORTS, 2010).

A partir desse princípio, o fato de conceder tratamento preferencial a produtos originários da Cisjordânia ou da Faixa de Gaza com certificado de circulação EUR.1 emitido por Israel implicaria na violação dos direitos das autoridades aduaneiras desses locais, que gozam desse direito pelo Acordo de Associação UE-OLP, firmado em 1997 entre as partes e que tem o mesmo objeto do Acordo de Associação UE-Israel.

Os respectivos acordos estabelecem como regra a necessidade de uma “prova de origem”, sendo que a emissão do documento é de incumbência da autoridade aduaneira correspondente ao território em questão.

De modo geral, o julgamento do TJUE representa um marco na consolidação da posição da UE no sentido da definição das fronteiras de Israel, conferindo, ademais, roupagem legal a esse entendimento. Conforme Nikolov:

[a decisão] traz maior segurança legal e aumenta a consciência política acerca da importância do direito europeu. Ela confirma a validade do Acordo Técnico de 2004 negociado pela Comissão acerca do tratamento preferencial e serve como um pré-requisito para uma abordagem mais legalista para lidar

⁸⁵ De acordo com o artigo 234º do Tratado da CE: “O Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial: a) Sobre a interpretação do presente Tratado; b) Sobre a validade e a interpretação dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade e pelo BCE; c) Sobre a interpretação dos estatutos dos organismos criados por acto do Conselho, desde que estes estatutos o prevejam. Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal de Justiça que sobre ela se pronuncie. Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal de Justiça.” (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2002).

com a questão territorial no que toca às relações entre UE e Israel. (NIKOLOV, 2014, p. 170, tradução nossa).

No texto das diretrizes para financiamentos, nota-se igualmente a importância desse caso, que é referenciado em nota de rodapé como embasamento legal da definição das fronteiras israelenses pela UE: “A UE não reconhece a soberania israelense sobre quaisquer territórios referidos no ponto 2 e não os considera como parte do território israelense, independentemente do seu status legal no âmbito da legislação israelense”. (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2013, tradução nossa).

Assim sendo, é evidente a influência exercida por esse caso nas posturas políticas subsequentes da UE, as quais ganharam embasamento jurídico proferido pelo órgão judiciário da UE, que decidiu que o artigo 83º do Acordo de Associação UE-Israel “(...) deve ser interpretado no sentido de que os produtos originários da Cisjordânia não se enquadrem no escopo territorial do acordo e, portanto, não sejam qualificados para o tratamento preferencial previsto nesse documento.” (EUROPEAN COURT REPORTS, 2010, tradução nossa).

4.4 Acordo industrial UE-Israel (ACAA)

Os ACAA (*Agreement com Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products*) são acordos de conformidade voltados a produtos industriais, de modo que, qualquer país que celebre esse tipo de acordo com a UE deve alinhar sua legislação, infraestrutura, padronização e procedimentos de avaliação para mercadorias comercializadas à legislação da UE (VOLTOLINI, 2013, p. 188).

O Acordo Industrial UE-Israel é um protocolo do Acordo de Associação UE-Israel, está previsto no Plano de Ação entre UE e Israel (2005) e começou a ser negociado já em 2009, dado o avanço tecnológico de Israel, para produtos farmacológicos. Conforme destaca Voltolini:

Com bases no Protocolo, produtos industriais farmacêuticos acobertados pelo acordo e que estejam de acordo com os procedimentos da UE podem ser inseridos tanto nos mercados israelense e da UE sem a necessidade de procedimentos de aprovação. Isso significa que os produtos só precisam ser certificados um única vez para garantir sua conformidade com a legislação em vigor, em vez de serem duplamente checados e certificados. (2013, p. 189, tradução nossa).

O acordo nitidamente beneficia Israel que, por meio dele, tem acesso a um mercado consumidor muito maior na UE e com procedimentos facilitados. De acordo com Voltolini, os dados para esse tipo de comércio entre 2007 e 2011 mostram um aumento nas relações bilaterais para a categoria de produtos, com saldo na balança comercial a favor de Israel para todos os anos do período avaliado, com expressivo aumento nas importações desses produtos pela UE em 2010 e 2011 (2013, p. 190/191).

A grande questão relativa ao processo de aprovação do ACAA diz respeito a ter sido iniciado antes do Tratado de Lisboa, e só ter sido concluído após a sua vigência, o que implicou em inúmeras modificações quanto ao procedimento a ser adotado para sua aprovação na UE, dentre elas, o maior destaque à participação do Parlamento Europeu em todo o processo, sendo que anteriormente sua participação era bastante limitada (VOLTOLINI, 2013, p. 192).

Tecnicamente, a partir do Tratado de Lisboa, a condução do processo de aprovação do ACAA, que era de competência da Comissão Europeia (auxiliada durante todo o processo por um comitê apontado pelo Conselho) e do Conselho, sendo que este último decidiria sobre a assinatura e conclusão do acordo a partir da proposta apresentada pela Comissão, ganhou a participação mais incisiva do Parlamento, que deveria dar seu consentimento na fase de conclusão e da entrada em vigor do acordo (VOLTOLINI, 2013, p. 191/192). A tabela do Anexo E mostra toda a cronologia contendo as principais datas e eventos do processo de aprovação do ACAA nas instituições da UE.

Como consequência, na fase da participação do Parlamento Europeu ficou constatada maior presença de *lobby* durante o processo ⁸⁶, sendo que o estudo de Voltolini analisa de forma detalhada a atuação, de um lado, da maior empresa farmacêutica de Israel, a TEVA, e, de outro, da Mattin Group, também atuante no processo das diretrizes para financiamento, as quais se valeram da aproximação consensual com as instituições da UE, especialmente, com membros do Parlamento envolvidos no processo (2013, p. 196/203). Conforme aponta a autora: “[...] a abordagem técnica/jurídica e, até certo ponto, política-técnica/jurídica possibilitou às organizações atuarem de forma significativa no processo político e de contribuírem para o desenvolvimento de novas abordagens na política externa da UE.” (2013, p. 203, tradução nossa).

⁸⁶ Voltolini constata que o Parlamento Europeu tem caráter de um órgão político, sobretudo pelo sua composição, e disso decorre o fato de que esse órgão necessita de maior apoio técnico externo para acessar as questões técnicas e jurídicas que se apresentam acerca das questões com que ele deve lidar, sendo o caso do ACAA, de modo que é também mais suscetível e permeável à presença de organizações não governamentais exercendo algum tipo de influência (2013, p. 209).

As negociações do ACAA ocorreram entre 2009 e 2012, quando finalmente ele foi aprovado no Parlamento (votação em plenário) no mês de outubro. Por essa razão, as discussões sobre a aplicação do acordo no território de Israel impactaram diretamente o processo das diretrizes, cujas primeiras perguntas dos parlamentares endereçadas à Comissão começaram a ser levantadas em 2012. Além disso, o processo de aprovação do acordo deu azo a discussões relevantes no que toca à intersecção de elementos políticos e jurídicos, especialmente durante a fase de atuação do Parlamento ⁸⁷.

Nesse último aspecto, foram levantadas questões sobre a associação/dissociação da celebração do acordo a questões políticas concernentes às violações de direitos humanos e do direito internacional por Israel, sendo que, de um lado, a favor da celebração do acordo e da dissociação do acordo das questões políticas relativas ao conflito Israel-Palestina estava a TEVA, empresa farmacêutica israelense e, portanto, diretamente beneficiada pela celebração do ACAA, e, de outro lado, a Mattin Group, organização não governamental situada em Ramalá, atuando de forma contrária à aprovação do acordo basicamente pelas mesmas questões já levantadas nas discussões relativas ao Acordo de Associação UE-Israel, sendo elas a aplicação territorial do acordo aos TPO.

Importante destacar que a atuação da Mattin “[...] objetivava persuadir os membros do Parlamento e oficiais acerca da necessidade de emendar o artigo 9(1) do ACAA a fim de garantir que a posição da UE e sua legislação não ficassem comprometidas.” (VOLTOLINI, 2013, p. 208).

O argumento técnico-jurídico apresentado pela Mattin Group e levado adiante pela parlamentar Véronique De Keyser tinha o objetivo de devolver o acordo à Comissão e ao Conselho a fim de que o texto do artigo 9(1) do ACAA fosse alterado (via relatório provisório). O objeto desse artigo diz respeito aos procedimentos para o reconhecimento de autoridades responsáveis de Israel para o cumprimento das exigências das legislações da UE (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2013). No entanto, o argumento foi enfraquecido após o parecer do serviço jurídico do Parlamento ter apontado que os problemas legais relativos ao artigo 9(1) poderiam ser resolvidos na fase de aplicação do acordo pela Comissão Europeia.

⁸⁷ Voltolini expressa que: “On the one hand, one group of MEPs argued that political and technical/commercial aspects are entangled and cannot be dealt separately, especially in the case of Israel and its violations of human rights and international law. The EU should ensure coherence in its foreign policies. On the other hand, another group of MEPs supported the view that political and commercial/technical issues should not be mixed, as the ACAA is a technical agreement which cannot solve political problems related to the Israeli-Palestinian conflict. In their view, the request for a legal opinion was mainly another way to delay the approval of the agreement to gain time.” (2013, p. 209).

Em discurso feito pelo então membro da Comissão Karel De Gucht em 3 de julho de 2012, ficou atestado que a Comissão Europeia teria controle sobre a abrangência territorial de Israel e mostra a posição final da UE sobre os moldes da aprovação do ACAA:

A Comissão considera que o texto atual do ACAA está de acordo com o Tratado de Lisboa e com o Direito Internacional e que nenhuma mudança ou renegociação é necessária. A Comissão gostaria de fornecer as seguintes garantias ao Parlamento: Primeiro, o ACAA é um Protocolo do Acordo de Associação UE-Israel. Em virtude das obrigações internacionais da UE e que ficou confirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no caso Brita em 2010, a UE não reconhece a jurisdição de Israel sobre os territórios sob a sua administração após 1967. A Comissão observará essa posição durante a aplicação do ACAA. Segundo, quando o acordo entrar em vigor, a Comissão terá de reconhecer, de acordo com o artigo 9º do ACAA, a autoridade israelense responsável pela entrega dos certificados de conformidade. Esse reconhecimento não implicará no reconhecimento da jurisdição israelense colocados sob a administração de Israel após 1967. (EUROPEAN PARLIAMENT, 2012, tradução nossa).

Assim sendo, o texto do ACAA não contém uma cláusula territorial e tampouco dispõe de cláusula que indique expressamente a exclusão dos produtos feitos nos TPO. Na mesma fala de De Gucht, acima parcialmente transcrita, dele aponta que não há produção farmacêutica nos assentamentos.

A Comissão deixou clara sua posição de não indicar uma autoridade israelense para emitir os certificados de conformidade que tenha jurisdição sobre os TPO (o que implicaria na necessidade de não apontar o Ministério da Saúde de Israel, já que esse órgão possui essa jurisdição de acordo com a legislação israelense). Todavia, como colocou a parlamentar De Keyser, ao aprovar o texto do ACAA, o Parlamento não teria recursos posteriores para acompanhar e verificar as condutas relacionadas ao ACAA:

Ainda tenho dois arrependimentos, ou melhor, uma preocupação e uma fonte de amargura. A primeira preocupação diz respeito aos mecanismos de controle. Se nós, no Parlamento, manifestarmos o nosso acordo com a ACAA, como seremos informados sobre os vários controles que a Comissão irá seguramente por em prática e como poderemos verificá-los? Não tenho resposta sobre este assunto, mas esta questão, sem dúvida, voltará à mesa em tempo útil. (EUROPEAN PARLIAMENT, 2013, tradução nossa).

Finalmente, as propostas de emenda ao artigo 9 (1) sustentadas por alguns partidos políticos como o S&D (*The Progressive Alliance of Socialists and Democrats*) e o ALDE (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party*) foram derrotadas pelo EPP

(*European People's Party*) por uma maioria expressiva no Parlamento e o texto do ACAA foi aprovado em outubro de 2012 sem as emendas que estavam sendo discutidas (Entrevista 02).

Na pergunta de Paul Murphy, então membro do Parlamento, endereçada à Comissão Europeia em 20 de junho de 2013, há questionamentos relevantes acerca das pretensões da Comissão no que toca ao controle a ser exercido sobre os produtos israelenses, sobre a indicação da autoridade responsável por parte de Israel e se a Comissão considera que apenas a sua isenção de responsabilidade de forma unilateral seria suficiente para indicar de forma “inequivocamente e expressamente” a sua não aplicabilidade aos TPO.

Em resposta a Murphy, De Gucht apontou que o ACAA é parte do Acordo de Associação UE-Israel, cujo escopo não inclui os territórios sob a administração de Israel desde 1967⁸⁸, e que o protocolo não tem o condão de alterar esse fato. Afirma ainda a confirmação de que não há produtos enquadrados no ACAA que tenham procedência desses territórios. Por fim, relata que a autoridade indicada por Israel para as finalidades do artigo 9 (1) é o Ministério da Saúde (indicação feita em 14 de janeiro de 2013) e que na resposta a essa indicação, feita em 4 de fevereiro de 2013, a Comissão indicou que o reconhecimento da referida autoridade israelense não altera a posição da UE no sentido de a jurisdição legítima de Israel não se estende aos territórios sob a administração de Israel pós-1967 (EUROPEAN PARLIAMENT, 2013).

4.5 Aviso interpretativo para indicação de origem dos produtos israelenses

Em 23 de dezembro de 2015, Federica Mogherini, Alto Representante e vice presidente da Comissão Europeia na época, respondeu à correspondência do Senador dos Estados Unidos, Ted Cruz, na qual expressou preocupação com relação ao “aviso de interpretação sobre a indicação da origem dos produtos oriundos dos territórios ocupados por Israel desde junho de 1967” (aviso para indicação de origem):

O aviso interpretativo que foi adotado pela Comissão em 11 de novembro almeja garantir a aplicação uniforme da legislação doméstica existente no que toca à indicação de origem dos produtos israelenses feitos nos assentamentos. O aviso é fruto de solicitações de forma unânime formuladas pelos estados-membros da UE pela clareza na aplicação da legislação europeia no que diz respeito à questão. Em poucas palavras, o Aviso lembra

⁸⁸ Ao replicar a terminologia “sob a administração de Israel” e não “territórios ocupados por Israel”, busca-se enfatizar a utilização dessa expressão nos espaços políticos e institucionais da UE, que claramente reduz a carga política da questão, que perfeitamente se configura como ocupação, inclusive com traços de ocupação prolongada, conforme foi discutido no capítulo 2.

que quando a indicação de origem é obrigatória, p.e. explicitamente requerida pelas normas jurídicas pertinentes da UE, ela deve ser feita de forma correta e não de forma errônea. É evidente que “Made in Israel” é inconsistente com a legislação europeia para produtos que tenham origem nos assentamentos. (MOGHERINI, 2015, tradução nossa).

A fundamentação legal por trás da emissão do aviso de indicação de origem reside em diversas legislações da UE que regulam a rotulagem de produtos, especificamente nas disposições que tratam sobre a obrigatoriedade de que os produtos contenham informações claras e que não sejam enganosas ou que induzam o consumidor em erro. O artigo 26 (2) (a) do Regulamento 1169/2011 é de grande importância para os casos em que a indicação de origem em determinados produtos é facultativa, uma vez que prevê que é sempre obrigatória a informação sobre o local de proveniência quando a omissão possa induzir o consumidor em erro:

2. A menção do país ou do local de proveniência é obrigatória: a) Caso a omissão desta indicação seja susceptível de induzir em erro o consumidor quanto ao país ou ao local de proveniência reais do género alimentício, em especial se a informação que acompanha o género alimentício ou o rótulo no seu conjunto puderem sugerir que o género alimentício tem um país ou um local de proveniência diferentes. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2011).

Tecnicamente, o aviso de indicação de origem não é propriamente uma legislação da UE, mas tem o condão de orientar e esclarecer elementos ligados à interpretação e à aplicação efetiva de legislações da UE. Conforme orientação presente no *Fact Sheet* disponível no site do SEAE, o aviso: “[...] objetiva fornecer aos Estados Membros, operadores econômicos e consumidores a informação necessária sobre a indicação da origem dos produtos no que toca aos produtos originários dos assentamentos israelenses estabelecidos além das fronteiras de pré-1967” (EEAS, 2015).

Logo no início do documento (item 1) consta a posição da UE no sentido do não reconhecimento da soberania israelense para além dos territórios conquistados em junho de 1967, independentemente do status legal desses territórios na legislação israelense, cuja construção textual é bastante similar àquela do item 3 das diretrizes para financiamentos em Israel (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2015).

A temática do aviso dialoga com a exclusão do tratamento preferencial dos produtos originários dos assentamentos, já que diz respeito à origem de produtos israelenses feitos nos TPO, dela se diferenciando no que toca à questão tributária. Nesse caso, a

competência para o exercício do controle dos produtos é dos Estados-membro da UE, tendo, portanto, aplicação descentralizada, ao contrário das diretrizes para financiamentos, cuja aplicação recai sobre as próprias instituições supranacionais da UE.

A decisão por uma rotulagem correta seguindo as exigências das legislações da UE, que não apresentasse erros ou que pudesse induzir o consumidor em erro é mais uma medida que converge com outras já tomadas pela UE, por exemplo, a exclusão dos produtos de assentamentos localizados no TPO do tratamento preferencial previsto no Acordo de Associação UE-Israel, na celebração do ACAA, e a emissão das diretrizes para financiamentos em Israel pela Comissão Europeia ⁸⁹ (que será analisada no próximo capítulo), todas elas anteriores às diretrizes para indicação de origem.

O processo de elaboração e aprovação desse documento reuniu maiores convergências entre os atores envolvidos, haja vista interesses comuns e menos controversos desses atores, envolvendo um esforço conjunto e com menores resistências internas ou externas nas instituições europeias.

4.6 Caso *Psagot winery vs. France*

O caso teve origem a partir de processo movido pela vinícola *Psagot* – localizada no assentamento homônimo próximo à cidade de Ramalá na Cisjordânia – na justiça francesa objetivando a anulação parecer do Ministério da Economia e das Finanças francês (Parecer destinado aos operadores económicos e relativo à indicação da origem dos produtos dos territórios ocupados pelo [Estado de] Israel desde junho de 1967), que aponta para a necessidade de rotulagem clara dos produtos israelenses, fazendo menção ao aviso interpretativo da Comissão Europeia e ao Regulamento 1169/2011 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2019).

O acionamento da justiça francesa pela *Psagot* foi bastante questionado, inclusive pelo governo israelense, que acreditava que o caso poderia trazer desdobramentos indesejados e reforçar ações negativas para a imagem de Israel, como reforçar a posição da UE no sentido da rotulagem dos produtos israelenses feitos nos TPO, conferir a essa posição força jurídica e, com isso, fortalecê-la e, ainda, favorecer a visibilidade de movimentos civis como o Boicote, Desinvestimento e Sanções, mais conhecido como BDS (AHREN, 2019).

⁸⁹ Há outras medidas de diferenciação também anteriores às diretrizes para indicação da origem, conforme já indicado, contudo, elencam-se os casos que foram analisados com maior detalhe nesse estudo.

Com efeito, a questão da proteção dos direitos consumeristas favorece movimentos e ações calcadas na sociedade civil, como é o caso do BDS, que reivindica, sobretudo, a realização de boicote pelos cidadãos de produtos israelenses, independentemente do local específico da produção, bem como fortalece as possibilidades de escolha e de ação pela sociedade civil, já que confere mais informações nos rótulos dos produtos.

A ação foi movida após a emissão das diretrizes para indicação de origem pela UE, tendo sido submetida ao TJUE para decisão prejudicial, tal qual ocorreu no caso *Brita*, este órgão indicou a interpretação de alguns termos do Regulamento 1169/2011 e reforçou a posição da UE no sentido da indicação de forma clara da origem do produto, confirmando que não poderiam ser indicados como “Estado de Israel”:

Neste contexto, o Tribunal de Justiça precisou que o facto de apor, em géneros alimentícios a indicação de que o Estado de Israel é o seu «país de origem», quando esses géneros alimentícios são na realidade originários de territórios que dispõem cada um de um estatuto internacional próprio e distinto do desse Estado, embora ocupados por este último e sujeitos a uma jurisdição limitada desse Estado, enquanto potência ocupante na aceção do direito internacional humanitário, é suscetível de induzir os consumidores em erro. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declarou que a indicação ao território de origem dos géneros alimentícios em causa é obrigatória, na aceção do Regulamento n.º 1169/2011, para evitar que os consumidores sejam induzidos em erro quanto ao facto de o Estado de Israel estar presente nos territórios em causa enquanto potência ocupante e não como entidade soberana. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2019).

Além disso, também o local de proveniência deve estar bem esclarecido a fim de que os consumidores possam identificar a origem real dos produtos, a fim de tomarem decisões que não sejam tão somente alicerçadas em questões “[...] de saúde, económicas, ambientais ou sociais, mas também de considerações de ordem ética ou relativas ao respeito do direito internacional” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2019).

Portanto, esse caso também reforça, em última instância, a opção da UE pela diferenciação do território israelense, conferindo um suporte jurídico importante similar ao caso *Brita GmbH*, e abrindo precedente para a questão da indicação da origem dos produtos israelenses, sobretudo quando oriundo de assentamentos situados nos TPO.

4.7 A diferenciação como nova lógica de atuação política da UE: *passive enforcement* e a necessidade legal

Tecidas as análises de algumas das principais medidas de diferenciação, é possível concluir que, embora elas estejam amparadas em particularidades e argumentos distintos, elas partem de um ponto em comum, que é a utilização de nova estratégia política pela UE no âmbito de sua política externa para o Oriente Médio, especialmente dentro das relações bilaterais com Israel, que compreende o emprego de ferramentas técnicas e jurídicas como forma de obter comportamentos específicos.

Essa técnica, que é descrita como *passive enforcement*, não substituiu a lógica da “condicionalidade positiva”, também referenciada como *dangling carrots*⁹⁰, que é um *modus operandi* bastante utilizado pela UE e que implica na oferta de algo positivo e interessante a determinado país, buscando obter como resultado comportamentos que vão ao encontro dos interesses do bloco. Nathalie Tocci explica que essa condicionalidade pode ser *ex ante*, ou seja, o benefício é ofertado anteriormente à ação esperada, e *ex post*, quando a ação é uma condição a ser cumprida antes da concessão do benefício (2008, p. 31).

A condicionalidade positiva é muito utilizada no âmbito das relações exteriores da UE: “The Union has argued that positive conditionality is a more effective way to exert influence, not least because it retains open political channels with third countries.” (TOCCI, 2005, p. 5). Os programas de parceria desenvolvidos para a região do Mediterrâneo e Oriente Médio, e que foram abordadas no capítulo anterior, são exemplos desse método, bem como basicamente toda a atuação da UE no contexto do MEPP. A celebração do Acordo de Associação UE-Israel está inserida na lógica da condicionalidade positiva, enquanto que a mobilização das negociações para a exclusão dos produtos feitos nos TPO parte da lógica do *passive enforcement*.

Para Hugh Lovatt, essa abordagem tradicional (condicionalidade positiva) de concessão de incentivos e benefícios a Israel pela UE, esperando, em troca, moderação política e engajamento com iniciativas para resolução do conflito por parte de Israel, evidentemente falhou⁹¹:

A abordagem tradicional da UE no processo de paz para o conflito Israel-Palestina tem sido baseada na manutenção da estrutura de incentivos. Essa postura reflete o pensamento tradicional de que Israel pode ser incentivado a moderar seu comportamento e caminhar em direção à paz com seus vizinhos

⁹⁰ A tradução literal dessa expressão é “cenouras penduradas”, sendo utilizada para se referir a elementos atrativos e desejáveis à outra parte, capazes de extrair dela determinados comportamentos que são, por sua vez, desejáveis pela parte ofertante.

⁹¹ Tocci criticamente expõe que a UE nunca se utilizou de fato do método no que toca às relações com Israel: “Not only has it refrained from any conditionality (either negative or positive) on Israel, but it has compromised itself to the extent of bending its own norms and rules to accommodate illegal Israeli practice.” (2005, p. 18).

palestinos. A falta de um horizonte político para resolver o conflito 20 anos após o lançamento do processo de paz de Oslo indica que essa abordagem de incentivos claramente falhou. (LOVATT, 2016, p. 2, tradução nossa).

O emprego da técnica do *passive enforcement* ou “aplicação passiva” mobiliza obrigações jurídicas para dentro do agir político, colocando normas jurídicas e administrativas como elementos incontornáveis e que devem ser respeitados como condição para a celebração de acordos bilaterais. Trata-se da imposição de condições pré-determinadas que sevem ser observadas, funcionando como as “regras do jogo”. Conforme Tocci:

A técnica do *Passive enforcement* está relacionada à obrigação legal da EU no sentido do “não reconhecimento”. O “não reconhecimento” está ligado à obrigação de um estado ou de uma organização internacional no sentido de não reconhecer ou fornecer assistência às violações ao Direito Internacional conduzidas por países terceiros. Um exemplo notável do caso tem sido a disputa entre a UE e Israel sobre o tratamento preferencial de produtos originários dos assentamentos e exportados para a UE sob a égide do Acordo de Associação. (TOCCI, 2008, p. 32, tradução nossa).

Essa técnica do *passive enforcement* passou a ser aplicada desde a questão da exclusão do tratamento preferencial aos produtos originários dos TPO, sendo que, a partir das diretrizes para financiamentos, a impossibilidade de participação de entidades israelenses localizadas nesses territórios e/ou com atividades neles nos mais diversos programas de financiamento da UE passou a ser uma condição inicial e geral, à qual Israel deveria aceitar, caso quisesse participar desse tipo de programa.

Ao longo dos anos 2000, a UE foi amadurecendo e sedimentando sua postura que se alicerçava sobre a necessidade legal de aplicação da *acquis communautaire*⁹², no sentido de construção de uma “nova geração de acordos com Israel” (entrevista n.º 02), que expressamente indicassem a exclusão dos TPO do território israelense. Essa nova postura, que foi se refletindo na prática de “fechar as lacunas”, para utilizar a expressão de Bicchi e Voltolini (2017), surgiu a partir da constatação de problemas na aplicação da legislação europeia decorrentes do fato de Israel estender sua jurisdição aos TPO, tratando-os juridicamente como territórios “sob sua administração” e englobando os assentamentos existentes dentro deles como parte de seu território, ideia à qual a UE era contrária, levando, como lecionam Müller e Slominski, à problemática da “aplicação bifurcada”. Essa constatação, como já foi analisado no capítulo anterior, conduziu a uma reação em cadeia (entrevista n.º 03) envolvendo diversas esferas dos acordos celebrados entre a UE e Israel.

⁹² A expressão francesa é empregada para fazer referência ao conjunto de normas da União Europeia.

Em 2011, o diagnóstico amparado no paradigma do *passive enforcement* já havia sido validado no âmbito das relações entre a UE e Israel e, de modo geral, ele já havia se tornado “politicamente digerível”, sendo que as exigências técnicas de adequação ou de estipulação das novas condições às quais Israel teria que aderir para a celebração de novos acordos entre as partes estavam evidentes (Entrevista 02).

4.8 Necessidade Legal: direito europeu e Direito Internacional

A necessidade legal é um termo bastante utilizado pela bibliografia específica sobre o assunto para indicar a ativação do princípio da legalidade e seu manejo dentro dos casos de diferenciação. Aparentemente, não há uma distinção relevante em relação à legalidade, ou seja, a obrigação de cumprir normas dentro do ordenamento jurídico da UE, contudo, a necessidade legal expressa não o princípio em si, mas propriamente a ação com base na lei.

Para debater mais a fundo a questão da necessidade legal é preciso, primeiramente, fazer a distinção entre as obrigações decorrentes do direito europeu (no plano supranacional), e aquelas previstas no DIN. Essa separação não quer dizer que não haja relações entre ambas, muito pelo contrário, ela é necessária exatamente por haver forte conjunção entre as áreas, que reclama a separação didática para fins de entender como as duas áreas influenciaram o processo de emissão das diretrizes.

É necessário ter em mente que a UE internalizou algumas posições do DIN às suas políticas públicas internas, como é o caso da obrigação de não reconhecimento, previsto no documento da Comissão Internacional de Justiça, intitulado *Draft Articles on the Responsibility of States Internationally Wrongful Acts*, mais especificamente no artigo 41 (2) (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001)⁹³. Conforme aponta Valentina Azarova:

⁹³ O texto integral do referido artigo contém a seguinte definição da obrigação de não reconhecimento: “No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40, nor render assistance in maintaining that situation”. Vale destacar que a origem dessa obrigação advém de forma oposta ao que normalmente ocorre no DIN, quando organizações internacionais estabelecem as normas que devem ser aderidas pelos Estados, no caso do não reconhecimento, foi a prática dos Estados de tomar medidas de não reconhecimento com base em normas internas para então serem reguladas pela Comissão Internacional de Justiça, daí que o documento (*Draft Articles*) não é um tratado do DIN, e sim uma legislação da Comissão Internacional de Justiça que integra os costumes (Entrevista 3). Vale destacar que, como a obrigação de não reconhecimento está essencialmente calcada na prática doméstica dos países e por não ter ainda escopo claro quanto às medidas a serem tomadas nesse sentido, o potencial dessa obrigação permanece indubitavelmente subestimado no que toca à aplicação do DIN (AZAROVA, 2018, p. 27).

O principal objetivo das medidas de não reconhecimento é, portanto, garantir a “não admissão” nas ordens internas de terceiros Estados, dos elementos de uma situação ilegal, como direitos e títulos ilicitamente constituídos, baseados em violações de normas imperativas de direito internacional, garantindo que não 'produzam efeitos jurídicos no plano internacional e nos respectivos sistemas nacionais'. (2018, p. 25, tradução nossa).

Essa obrigação foi trazida para o bojo da UE ao longo das décadas com a concretização da posição do não reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO e da defesa da solução de dois Estados perante o MEPP, sustentando a definição territorial pré-1967 como as fronteiras entre os dois países (Entrevista 3), contudo, a mera condenação de atos violadores do DIN, do DIH e, mais especificamente, de normas imperativas (*jus cogens*) não significam o pleno exercício da obrigação de não reconhecimento, ou seja, há um elemento prático que requer negociações entre Estados e que também pode ter consequências para agentes privados, como é o caso do comércio ⁹⁴ (AZAROVA, 2018, p. 26).

Não foi essencialmente a obrigação de não reconhecimento, conforme prevista no documento da Comissão Internacional de Justiça, que provocou a atuação da UE, mas sim a sua internalização no arcabouço legal europeu. O processo de internalização necessário para que as normas do DIN passem a integrar o direito interno é um aspecto da questão, já que tais normas não vinculam os Estados antes desse processo, ou pela ratificação de tratados internacionais, quando é o caso.

No que se refere à UE, a obrigação de não reconhecimento e as bases para sua adoção no âmbito de sua política externa foram utilizadas de acordo com dois princípios de direito administrativo europeu: (1) o primeiro deles é a previsão de que as normas do DIN devem ser respeitadas pelas instituições europeias; e (2) o segundo diz respeito à obrigação de proteção pelas instituições europeias da integridade e efetividade da ordem jurídica da UE em consonância com as políticas públicas da UE e de acordo com o DIN (AZAROVA, 2018, p. 28). Essa questão foi abordada de forma mais detalhada no capítulo 2 desse trabalho.

Assim sendo, a necessidade legal é um imperativo de ação pelas instituições europeias para evitar que práticas ilegais de Estados Terceiros sejam validadas, ainda que indiretamente, pelas relações bilaterais com o Estado infrator. Embora exista a obrigação internacional de assim agir, são as normas internas que vinculam as instituições a tomar determinada ação, de modo que tais normas formam uma espécie de “colcha de retalhos” que

⁹⁴ Conforme Azarova: “[...] the implementation of non-recognition has put the European legal system under pressure, as highlighted by the tension between, on the one hand, non-recognition of regular assessments of reliance on the partner country as part of the process of ensuring non-recognition of its lawful acts and, on the other, process of accommodation to which the EU and Member States’ domestic authorities turn when concluding bilateral relations”. (2018, p. 27).

englobam as normas do DIN nas legislações específicas da UE que, no caso das diretrizes para financiamentos, são aquelas normas relativas à aplicação dos programas de financiamentos promovidos pela UE, bem como as leis orçamentárias (NIKOLOV, 2014, p. 173). No caso das diretrizes para financiamentos ⁹⁵, o argumento da necessidade legal representou a fórmula técnica que estava faltando para adequar a participação israelense em programas da UE em conformidade com previsões gerais de DIN na legislação europeia e com as previsões específicas e técnicas que estavam em xeque ante a extensão territorial de Israel aos TPO (Entrevista 02). Nesse sentido, ela compreende a instrumentalização do “princípio da legalidade” dentro de situações concretas como as medidas de diferenciação, sendo empregada via argumentação que ativa a necessidade de cumprimento legal como uma questão a ser considerada dentro da esfera de atuação política e institucional.

Em seu estudo sobre o *lobby* exercido por organizações não governamentais na política externa da UE, Benedetta Voltolini parte da hipótese de trabalho de que as abordagens técnicas e legais teriam maior apelo e maior capacidade de impactar as decisões políticas europeias ⁹⁶, o que foi confirmado em sua análise específica sobre a influência e os resultados obtidos por dois atores distintos no âmbito do Acordo de Associação UE-Israel (2013, p. 131-159). Nesta senda, a necessidade legal deve ser compreendida também dentro da atuação de organizações não governamentais para a aprovação das diretrizes para financiamentos e outras medidas de diferenciação dentro da UE (VOLTOLINI, 2013, p. 131-159).

A mobilização do argumento da necessidade legal provocou a inserção da dimensão jurídica à esfera política, compreendida pela atuação institucional da UE, mais especificamente de órgãos como a Comissão Europeia e os DG diretamente envolvidos com a questão e do SEAE, presidido pela então Alto Representante Catherine Ashton, também vice-presidente da Comissão Europeia (dois chapéus).

Com efeito, argumentos a favor da instituição de medidas restritivas a Israel, ou seja, na esfera da condicionalidade negativa, – na qual a imposição de sanções é um dos principais exemplos – não eram bem recebidos no Conselho e no Parlamento em virtude de interesses políticos relevantes. Também dentro da esfera institucional e burocrática da UE, quaisquer medidas que pudessem colocar em risco os interesses e objetivos da UE de

⁹⁵ Vale ressaltar que necessidade legal não é uma lógica exclusiva do processo de emissão das diretrizes para financiamentos, tampouco surgiu repentinamente. A sua utilização e desenvolvimento foi sendo trabalhado ao longo do tempo dentro da UE por meio de argumentos legais e fórmulas de natureza técnica (Entrevista 3).

⁹⁶ “[...] this is due to the nature of the EU’s foreign policy-making process, which is characterised by a limited level of politicization and the consensus-driven policy mode. Therefore, technical/legal arguments are more likely to be considered by EU institutions.” (VOLTOLINI, 2013, p. 147).

integração dos países vizinhos traçados pela ENP e, mais especificamente, os interesses presentes no âmbito da parceria UE-Israel, eram indesejados (Entrevista 2 e 3).

Portanto, a necessidade legal vai além do aparato técnico-jurídico que ela mobiliza, sendo uma ferramenta que funciona para afastar atritos no âmbito de assuntos politicamente sensíveis⁹⁷, como é o caso da aprovação das diretrizes para financiamentos em Israel. Conforme Nikolov bem explica, o apelo técnico do documento fica evidente uma vez que a menção ao DIN é expressa, enquanto que, por outro lado, não há qualquer menção ao termo “assentamentos” (NIKOLOV, 2014, p. 174).

4.9 Conclusões

Por essa razão, e também pela necessidade de compreensão de um contexto mais amplo e cronológico entre as medidas de diferenciação, é que foi feita a análise prévia de outras medidas de diferenciação, as quais compreendem diferentes processos de negociações que somam sucessos, dificuldades, insucessos, no qual as diretrizes para financiamento têm um papel importante, sendo peça fundamental e que consolidou, no âmbito das relações bilaterais com Israel, a posição europeia de não reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO. As diretrizes serão analisadas na sequência.

⁹⁷ “Compliance of EU policies with EU law is a fundamental treaty obligation and, therefore, the ultimate and probable the most powerful political argument.” (NIKOLOV, 2014, p. 173).

5 DIRETRIZES PARA FINANCIAMENTOS EM ISRAEL

As diretrizes para financiamentos de entidades israelenses que se situem e/ou que exerçam alguma atividade dentro dos TPO (texto completo no Anexo C) dão continuidade ao processo de diferenciação dentro da UE, tendo sido aprovadas no ano seguinte ao ACAA (2012) – no qual o consenso foi formado pela não inclusão de cláusula explícita sobre a delimitação territorial de Israel. As diretrizes ocorreram em um momento de grande projeção das medidas de diferenciação, na fase após a decisão do TJUE no caso Brita (2010), após as conclusões do Conselho no âmbito do MEPP (2012) e durante as negociações para definição da participação de Israel no Programa *Horizon* 2020 da UE.

Esse período foi muito prolífico em sedimentar as ferramentas necessárias para a emissão das diretrizes, cujo contexto também operou como fator de impulso para sua concussão, especialmente pelas negociações em curso para o *Horizon* 2020, que foi um verdadeiro catalisador do processo que, como consequência, teve um rito rápido, simplificado, multifacetado e com vários sujeitos envolvidos direta e indiretamente.

Dentre eles, é importante destacar a participação central da Comissão Europeia e de alguns dos DGs com competência relacionada, do SEAE, liderado pela então Alto Representante Catherine Ashton (também vice-presidente da Comissão), bem como a participação enfática do Parlamento Europeu e do Conselho, além dos Estados-membros e seus agentes competentes. Paralelamente, diversas ONGs também atuaram, com maior ou menor presença.

O objetivo deste capítulo será analisar como a ideia das diretrizes se originou e em qual contexto, destacando o contexto da celebração de um novo Programa Quadro de Investigação e Cooperação, as principais discussões na Comissão Europeia no Parlamento Europeu até a aprovação definitiva do documento, o conteúdo e definições das diretrizes, trazendo à luz a posição da política e do direito e, por fim, a avaliação dos impactos que as diretrizes tiveram na prática.

5.1 Elaboração e aprovação pela Comissão Europeia

De acordo com Valentina Azarova, as diretrizes para financiamentos de entidades israelenses são provavelmente o episódio mais notório em que se deu a aplicação da obrigação de não reconhecimento de uma situação ilegal, prevista no DIN (AZAROVA, 2018b, p. 29-30). Com efeito, é de se destacar a relevância do DIN dentro do contexto da

elaboração e aprovação das diretrizes, cujo texto convoca explicitamente a aplicação de tais normas (item 1), conferindo sustentação à sua posição de não reconhecer a soberania israelense sobre os TPO, bem como fazendo menção às diversas conclusões do Conselho de Relações Exteriores (FAC) no item 3:

A UE não reconhece a soberania de Israel sobre quaisquer territórios referidos no ponto 2 e não os considera como parte do território de Israel, independentemente de seu status legal no âmbito da legislação israelense. A UE deixou claro que não irá reconhecer qualquer alteração nas fronteiras pré-1967, que não seja acordada entre as partes que participam do MEPP. O Conselho de Relações Exteriores frisou a importância da restrição da aplicação dos acordos celebrados com Israel ao território de Israel conforme reconhecido pela UE. (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2013, tradução nossa).

Entretanto, é importante frisar que as diretrizes são fruto de fatores múltiplos, que se relacionam entre eles e, portanto, é necessária uma análise multidimensional que englobe tais fatores: além das normas do DIN, que são intrínsecas ao processo e que serão abordadas com maior ênfase em tópicos específicos, o processo de edição das diretrizes só pôde ser concretizado a partir de condições prévias.

Dentre tais condições, estão: (1) a definição das fronteiras de Israel pela UE, posição que começou a ser formada nas décadas de 1970 e 1980, quando o bloco firmou sua posição de reconhecimento dessas fronteiras como sendo a linha verde ⁹⁸; (2) as reformas trazidas pelo Tratado de Lisboa no âmbito da PESC; e (3) o amadurecimento europeu no que diz respeito à prática técnico-jurídica para dar efetividade a tais posturas ⁹⁹.

Sobre esse último aspecto, as diretrizes sofrem influências positivas de casos como as negociações entre UE e Israel sobre a exclusão do tratamento preferencial aos

⁹⁸ A linha verde foi a fronteira acordada entre Israel e os países árabes (1949) ao término da Guerra de 1948 e, portanto, não são as linhas definidas no Plano de Partilha da ONU, mas já consolida as conquistas territoriais de Israel sobre a Palestina realizadas durante o embate bélico de 1948. Assim sendo, a posição de definir a linha verde como fronteiras de Israel é uma perspectiva, que leva em conta uma solução equilibrada ou aceitável, mas que, como qualquer perspectiva, deixa questões em aberto, por exemplo, a linha verde não traz uma resposta imediata à questão do retorno dos refugiados de 1948 e concretiza a conquista territorial de Israel por meio da guerra, não a de 1967, mas a de 1948. Sobre a definição das fronteiras de Israel pela UE com base na linha verde, Federica Bicchi e Benedetta Voltolini fazem traçado histórico para demonstrar que, ao contrário do que muitos acadêmicos colocam, a definição das fronteiras de Israel baseadas na linha verde (pré-1967) foi construída muito pela convergência entre a posição francesa dentro da recém-criada Cooperação Política Europeia (CPE) em 1970 e as posições da ONU, cuja Resolução n.º 242 de 1967 é um exemplo dessa convergência. A questão é trabalhada a partir do *Schumann Paper*, documento acordado entre os seis países participantes da primeira reunião desse veículo que foi o embrião da condução de uma política externa conjunta. As autoras indicam que essa posição bem definida com relação às fronteiras reconhecidas de Israel preocupou o país judeu de um lado e, por outro, espelhou diversas resoluções da ONU e até mesmo a posição dos Estados Unidos sobre o assunto (BICCHI; VOLTOLINI, 2017, p. 5-7).

⁹⁹ Na terminologia utilizada por Bicchi e Voltolini (2017), a prática técnico-jurídica é expressa como “suprir as lacunas” entre as práticas discursivas e a aplicação legal e administrativa dessas práticas no bojo da UE.

produtos israelenses originários dos TPO, o caso judicial envolvendo a empresa alemã Brita GmbH, decidido pelo TJUE em 2010, o acordo EUROPOL-Israel, que não chegou a se concretizar e o Acordo Industrial UE-Israel (ACAA). Do mesmo modo, as diretrizes se refletem em outras áreas em que a delimitação territorial ainda estava pendente, como é o caso da rotulagem de produtos oriundos dos TPO. Segundo Bicchi e Voltolini: “As Diretrizes, portanto, representaram a primeira vez que a UE garantiu ao máximo a aplicação de suas posições políticas sobre a Linha Verde.” (2017, p. 11, tradução nossa).

Outro importante fator foi o aprimoramento da ferramenta da “necessidade legal”. Embora em alguns momentos deste trabalho, pode ter sido utilizado o termo como “argumento”, é fundamental compreender que a necessidade legal é uma ferramenta, que alia a argumentação jurídica ao agir político. O cerne da questão está na tomada de decisão em consonância com obrigações jurídicas, motivando ações ou ajustando parâmetros para a completa conformidade legal. No caso concreto das diretrizes para financiamentos, essa ferramenta foi enquadrada dentro de uma abordagem estratégica para a retirada das discussões do âmbito exclusivamente político, justamente com o objetivo de conseguir ações políticas consistentes, driblando, inclusive, posições opostas.

É preciso compreender o processo de emissão das diretrizes dentro da esfera de atuação institucional seguindo a lógica da prevenção de conflito e utilizando técnicas de resolução de conflitos e *peacebuilding*. Medidas calcadas no *hard power* seriam inviáveis para concretizar o objetivo de excluir entidades israelenses dos programas de financiamentos da UE sem causar atritos com opositores, com Israel e com os próprios interesses políticos europeus. A sensibilidade política inerente à questão de fundo – o conflito Israel-Palestina – poderia facilmente contaminar todo o processo e conduzi-lo ao absoluto fracasso. A possibilidade de evitar esse tipo de condução do problema fizeram as técnicas da necessidade legal e do *passive enforcement* terem sucesso como ativos para a ação política sustentada em decisões técnicas, jurídicas e institucionais e informadas pela obrigação jurídica de respeito às leis (Entrevistas 1 e 2), ideia que é expressa pelo princípio da legalidade.

Igualmente importante para a conclusão das diretrizes foi a atuação de ONGs durante o processo. Muitos agentes (incluindo ONGs, empresas, grupos políticos nacionais e internacionais, etc.) realizam *lobby* perante órgãos e instituições governamentais com a finalidade de obter decisões favoráveis aos seus interesses. O *lobby* israelense é uma força

constante nas instituições europeias ¹⁰⁰, que é contrabalanceado por outros atores de *advocacy* pró-palestina, os quais empregam diversos métodos de abordagens, algumas convencionais, que se valem das violações israelenses contrárias ao DIN para pressionar medidas baseadas em *hard power* (como exemplo, a imposição de sanções ou a não celebração de acordos de cooperação com Israel), e outras baseadas na mobilização política a partir da responsabilidade legal e *passive enforcement* (VOLTOLINI, 2013).

Outro ponto nevrálgico para a elaboração das diretrizes foi a postura da UE expressa nas conclusões do Conselho, proferidas em dezembro de 2012, quando a orientação passa da mera distinção territorial de Israel entre “dentro” e “para além” da linha verde, fundamentando legalmente a não aplicação aos TPO nos próximos acordos celebrados com Israel (BICCHI; VOLTOLINI, 2017, p. 10 e NIKOLOV, 2014, p. 170). De fato, as diretrizes estabelecem critérios cujo objetivo é não transferir recursos europeus para assentamentos israelenses localizados nos TPO, seja por meio do financiamento de projetos desenvolvidos por entidades israelenses nos TPO ou por entidades que exerçam atividades cujo objetivo final seja os TPO. Nesse sentido, estão plenamente alinhadas com o texto das conclusões do Conselho no sentido de que os acordos assinados com Israel “[...] devem inequivocadamente e explicitamente indicar sua inaplicabilidade aos territórios ocupados por Israel em 1967 [...]”. (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2012, p. 8, tradução nossa). As diretrizes da UE para financiamentos se inserem dentro do contexto de uma nova lógica para a celebração de acordos com Israel, seguindo essa previsão de exclusão expressa da aplicação aos TPO (entrevista n.º 02).

Segundo Müller e Slominski, as conclusões do Conselho de 2012 representam direcionamento geral para a questão da aplicação ao território de Israel de todos os acordos bilaterais firmados com a UE:

Na sequência de anos de interpretação da legislação supranacional, na qual a Comissão e o TJUE [Tribunal de Justiça da União Europeia] buscaram reduzir a ambiguidade política e manter a integridade do ordenamento jurídico da UE com base na casuística, a questão foi finalmente decidida pelo Conselho nas conclusões de maio e dezembro de 2012. [...]. Diferentemente das tentativas anteriores de elucidar essas questões, a Comissão agora tinha respaldo político para tomar medidas mais explícitas em questões delicadas que envolviam potencial controvérsia com Israel. (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 10, tradução nossa).

¹⁰⁰ Como ressaltam Bicchí e Voltolini, durante o processo de negociação do ACAA, o lobby israelense atuou no sentido de obter um texto para o acordo junto ao Parlamento que não previa a delimitação territorial israelense. Posição que foi acatada pelo Parlamento e Comissão Europeia (2017, p. 10).

Ademais, Krassimir Nikolov, em referência a Bet-Al, afirma que as diretrizes para financiamentos não teriam sido aprovadas sem o apoio dos países-membros (BET-AL *apud* NIKOLOV, 2014, p. 172). No período entre 2011 e 2013, tanto os países-membros da UE quanto o Parlamento exerceram pressões sobre o Alto-Representante e sobre a Comissão para que garantissem que o dinheiro dos contribuintes não fosse destinado para assentamentos israelenses. Sobre o assunto, o FAC emitiu posicionamento de que “[...] Atividades nos assentamentos não se beneficiarão de qualquer tipo de programa de financiamento da UE.” (NIKOLOV, 2014, p. 172, tradução nossa).

Especificamente sobre a participação do Parlamento, em 11 de julho de 2013, quando já era sabida a aprovação das diretrizes e já se aguardava sua publicação, os parlamentares Véronique De Keyser, Teresa Riera Madurell, Keith Taylor, Willy Meyer, Kyriacos Triantaphyllides e Emer Costello enviaram pergunta à Comissão questionando, dentre outras questões, se o órgão considerava que a legislação europeia e o Direito Internacional não provia base legal para a exclusão das entidades israelenses situadas nos TPO. Na resposta, Geoghegan-Quinn faz referência à resposta de 18 de setembro de 2012, na qual ela mesma apontou que não havia restrições legais à participação de tais entidades no FP7. Essa questão foi essencial na elaboração e aprovação das diretrizes (EUROPEAN PARLIAMENT, 2012; EUROPEAN PARLIAMENT, 2013b).

Assim, fica evidente que a atuação do Parlamento foi primordial para que as diretrizes fossem aprovadas, o que também está expresso na correspondência da Alto Representante Catherine Ashton às cartas enviadas por parlamentares em setembro e novembro de 2013:

Em resposta à crescente demanda de membros do Parlamento Europeu nos últimos três anos, a Comissão tornou explícito o seu comprometimento para desenvolver um ‘guia operacional preciso para todas as diretorias gerais e agências envolvidas potencialmente em relações de cooperação com Israel’. (ASHTON, 2013, tradução nossa).

Concretamente, a atuação da Comissão Europeia foi impulsionada pela publicação da participação de entidades israelenses com atividades nos TPO, como é o caso da Ahava, empresa de cosméticos israelense, no FP7 ¹⁰¹, o que desafiou a função da Comissão como

¹⁰¹ A participação da Ahava no FP7 foi confirmada em respostas da Comissão às perguntas de parlamentares, como, por exemplo, na resposta dada por Máire Geoghegan-Quinn em 28 de julho de 2013, afirmando que o último acordo celebrado pela Comissão com a referida companhia fora firmado em 5 de julho de 2013 (EUROPEAN PARLIAMENT, 2013b). Anteriormente, em 18 de setembro de 2012, a mesma comissária respondeu à pergunta parlamentar formulada por David Martin, no sentido de que: “The Commission is aware

“guardião dos tratados” na UE (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 10). Até então, a Comissão não havia reconhecido a necessidade de agir no sentido de evitar esse tipo de situação. Adicionalmente, a proximidade da vigência do novo FP8 (*Horizon 2020*) trouxe urgência à aprovação das diretrizes para financiamentos pela Comissão, as quais seriam a base legal para as negociações do novo acordo com Israel com cláusula territorial capaz de impedir que recursos europeus fossem conferidos às entidades localizadas nos assentamentos dentro dos TPO (Entrevista 2).

A elaboração das diretrizes envolveu diversos órgãos da UE, sendo que o SEAE foi o órgão responsável pela coordenação dos trabalhos, já que a questão estava dentro da esfera da política externa da UE. Conforme Nikolov, os métodos de trabalho envolveram (1) comunicações informais entre o SEAE e as DG ligadas à aplicação dos programas da EU, bem como as delegações europeias em Tel Aviv e Jerusalém Oriental; (2) além de consultas com o Secretariado-Geral da Comissão Europeia e com as DG no âmbito do “Grupo Interserviço para as relações da UE com Israel e Palestina [tradução nossa], presidido pelo SEAE; e, (3) trabalho de escrita do texto envolvendo órgãos responsáveis pela legislação orçamentária da UE, como o DG orçamento, DG assuntos econômicos e financeiros e o próprio Serviço Jurídico da Comissão Europeia. Vale lembrar que o SEAE é liderado pelo vice-presidente da Comissão Europeia (Alto Representante e a função dos “dois chapéus”), mudanças que foram estabelecidas com o Tratado de Lisboa, sendo um órgão fora da Comissão Europeia, mas que trabalha para o vice-presidente da Comissão e que possui acesso aos procedimentos e padrões de trabalho da UE (NIKOLOV, 2014, p. 175).

Por fim, foi feita a articulação pelo SEAE dos mecanismos de decisão previstos no regulamento da Comissão Europeia, sendo que a aprovação das diretrizes seguiu o procedimento escrito (NIKOLOV, 2014, p. 175), no qual o texto da proposta e suas eventuais alterações são enviadas aos membros da Comissão, conforme analisado no capítulo 3.

Com sua aprovação, as diretrizes para financiamentos fecharam um ciclo de “declarações diplomáticas” para proibir qualquer financiamento europeu para entidades além das fronteiras pré-1967 (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 10).

Em novembro de 2013, em carta enviada por diversos parlamentares à Catherine Ashton, então Alto Representante e Vice-presidente da Comissão Europeia, está clara a continuidade da pressão pela adequada aplicação das diretrizes recém-aprovadas:

that AHAVA Laboratories and the Israeli Antiquities Authority have received funding to a total EUR 1.4 million and EUR 0.114 million respectively, part of which may have been expended in the oPt.” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2012).

“Acreditamos fortemente que os assentamentos israelenses não devem se beneficiar do dinheiro dos contribuintes europeus e pedimos que você garanta que as diretrizes sejam totalmente implementadas.” (MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT, 2013). Na resposta de Ashton, há clara nota de que as diretrizes não poderão ser modificadas e que seu texto carrega posições moderadas, compreensíveis e alinhadas entre diversas instituições europeias envolvidas, e sua aplicação no primeiro programa [*Horizon 2020*] levou em consideração as posições israelenses: “[...] nós ouvimos todas as sensibilidades políticas e preocupações práticas durante os preparativos para aplicação das diretrizes com relação a diferentes programas da UE” (ASHTON, 2013, tradução nossa). O programa *Horizon 2020* constituiu o principal programa em que as diretrizes seriam aplicáveis, uma vez que está englobado no período orçamentário de 2014-2020.

5.2 O Programa *Horizon 2020*

O Programa *Horizon 2020* é o oitavo Programa Quadro de Investigação e Inovação (FP8) e está atualmente concluído, tendo por escopo financiamentos em pesquisa e inovação pela UE para o período entre 2014 e 2020, dando continuidade aos programas anteriores. De acordo com o site oficial da Comissão Europeia:

O Horizon 2020 é o maior programa de pesquisa e inovação da UE de todos os tempos. Quase 77 milhões de euros de financiamento estão disponíveis ao longo de sete anos (...). O Horizonte 2020 ajudará a alcançar um crescimento econômico inteligente, sustentável e inclusivo. O objetivo é garantir que a Europa produza ciência e tecnologia de nível mundial, remova as barreiras à inovação e facilite o trabalho conjunto dos setores público e privado na entrega de soluções para os grandes desafios enfrentados pela nossa sociedade. (EUROPEAN COMMISSION, 2022, tradução nossa).

O intuito do programa era de promover o fortalecimento e livre circulação do conhecimento científico e da tecnologia, dentro do contexto da *European Research Area* (ERA), criada em 2000 pela UE para a criação de um mercado comum para pesquisa, inovação e tecnologia (EUROPEAN COMMISSION, [2022]a).

Em meio às discussões para a elaboração e aprovação das diretrizes para financiamentos, já estavam sendo negociadas as condições para participação de Israel no programa *Horizon 2020*, de modo que as últimas fases de adoção das diretrizes ocorreram paralelamente aos triálogos entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu acerca do pacote legislativo do *Horizon 2020*. Por essa razão, era de crucial importância a rápida

aprovação das diretrizes pela Comissão, haja vista que até então não havia previsão legal na legislação europeia para impedir a participação de entidades israelenses localizadas nos assentamentos dentro dos TPO ¹⁰².

Nesse sentido, o Programa *Horizon 2020* situa-se nas duas pontas do processo de emissão das diretrizes, atuando como catalisador no processo de emissão desse documento ¹⁰³ e, ao mesmo tempo, sendo o primeiro e talvez mais importante caso de aplicação das diretrizes, uma vez já aprovadas pela Comissão Europeia (NIKOLOV, 2014, p. 180).

Posteriormente à aprovação das diretrizes, quando seguiram as negociações para a celebração do Memorando de Entendimento relativo à participação de Israel no *Horizon 2020*, continuaram as pressões do Parlamento Europeu e organizações não governamentais sobre a Comissão, no sentido de garantir a aplicação integral das diretrizes. Diversas perguntas de parlamentares buscavam respostas da Comissão no sentido da aplicação das diretrizes no caso do FP8, como a pergunta do parlamentar Graham Watson, a qual foi respondida em 23 de outubro de 2013 pela então Alto Representante Catherine Ashton no sentido de que:

O Aviso da Comissão n.º 2013/C-205/05 que estabelece orientações sobre a elegibilidade de entidades israelitas e das suas atividades nos territórios ocupados para subvenções, prêmios e instrumentos financeiros financiados pela UE aplica-se horizontalmente a todos os programas da UE que serão aplicados desde o início do quadro financeiro 2014-2020. Isso inclui o programa-quadro *Horizon 2020* para pesquisa e inovação. As orientações são aplicáveis ao apoio financeiro do orçamento da União e não às oportunidades de financiamento ao abrigo dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros. Neste momento, a principal prioridade da Comissão é garantir que os vários instrumentos de execução dos programas da UE em preparação (programas de trabalho, convites à apresentação de propostas, etc.) reflectam adequadamente os critérios de elegibilidade e as modalidades de execução definidas nas orientações. (EUROPEAN PARLIAMENT, 2013c, tradução nossa).

¹⁰² Com efeito, Israel participou do FP7 sem restrições quanto ao território, o que deveria ser evitado para o FP8, ante a emissão das diretrizes para financiamentos. Em 06 de outubro de 2011, Stefan Füle então comissário europeu durante a Comissão Barroso e responsável pela ampliação da Política Europeia de Vizinhança, respondeu a uma pergunta de uma parlamentar com a estimativa das vantagens financeiras recebidas por Israel no âmbito do FP7 para o ano de 2010 (EUROPEAN PARLIAMENT, 2011):

(b) Israeli participation in the 7th Framework Programme for Research and Development (FP7) (only projects funded in 2010):

—Number of signed grant agreements: 102 grant agreements + 47 Marie Curie actions

—Total EU contribution going to Israeli research entities (signed grant agreements): EUR 67.8 million + EUR 4.1 million for Marie Curie Actions

—Total value of FP7 projects as a results of 2010 calls for proposals involving Israeli participants: EUR 477.3 million

—Total Israeli contribution to FP7 budget in 2010: EUR 65.7 million

¹⁰³ Isso se verificando precipuamente a partir das pressões dos parlamentares sobre a Comissão no sentido de emitirem um documento capaz de inviabilizar a participação de entidades israelenses localizadas e/ou com atividades nos assentamentos no *Horizon 2020*.

Assim sendo, há uma relação intrínseca entre as negociações do Programa *Horizon 2020* entre a UE e Israel e as diretrizes para financiamentos de entidades israelenses, sendo que o referido programa foi o primeiro teste de aplicação das diretrizes e o primeiro acordo de relevo negociado pela UE para o período orçamentário de 2014 a 2020, conforme relatado pela então integrante da Comissão Europeia Máire Geoghegan-Quinn em resposta à pergunta do então membro do Parlamento Paul Murphy¹⁰⁴ (EUROPEAN PARLIAMENT, 2013a).

Na sequência da aprovação das diretrizes, teve início sua aplicação dentro do contexto das negociações do *Horizon 2020*. Foram necessárias movimentações dentro do Parlamento para que as exigências das diretrizes fossem alinhavadas com as disposições do acordo que regularia a participação de Israel no referido programa da UE (Entrevista n. 02). A primeira questão foi concluir a troca de cartas entre a UE e Israel, garantindo a aquiescência desse último no que toca à aplicação das regras estipuladas pelas diretrizes. Nas cartas, ficou estipulada a obrigação de que sempre que a participação de Israel em programas da UE for acordada em um Memorando de Entendimento, haja uma cláusula específica no sentido de que o acordo não será aplicável nos TPO (BICCHI; VOLTOLINI, 2017, p. 11).

5.3 Definições Gerais das diretrizes para financiamentos

Dentre as definições abarcadas pelas diretrizes para financiamentos, estão os critérios de elegibilidade para o recebimento de recursos destinados aos programas de cooperação. Sobre esse ponto, há basicamente dois critérios a serem analisados, sendo que o primeiro diz respeito à localização das entidades israelenses candidatas¹⁰⁵ e o segundo refere-se à localidade onde são realizadas as atividades das entidades israelenses. O texto das diretrizes dispõe sobre eles na Seção C e D, respectivamente (EUROPEAN UNION, 2013).

Ainda no que toca ao primeiro critério, há uma regra de exceção relativa às autoridades públicas israelenses, ou seja, os órgãos e agências do governo israelenses, ainda que situadas em Jerusalém Oriental, não serão alijadas da celebração de acordos com a UE. A base legal para essa última regra é de que os órgãos públicos não possuem local de estabelecimento (NIKOLOV, 2014, p. 176). Sobre essa questão, não significa dizer que as diretrizes não são aplicáveis às autoridades públicas de Israel. Na verdade, elas devem se

¹⁰⁴ P-012038-13, OJC 221, 11/07/2014.

¹⁰⁵ No item 10 o texto das diretrizes indica que o local de estabelecimento é determinado conforme o endereço preciso correspondente ao código postal, não sendo permitido uso de caixa postal (EUROPEAN UNION, 2013).

enquadrar no segundo critério relativo à localidade das atividades desempenhadas. Conforme Nikolov:

Essa isenção é justificada, mas não confere cheque em branco, pois essas entidades devem cumprir o critério de elegibilidade das atividades. Os ministérios ou agências israelenses com escritórios em Jerusalém Oriental podem se candidatar a projetos financiados pela UE, mas devem aplicá-los apenas dentro da Linha Verde. É, portanto, incorreto dizer que as Diretrizes não se aplicam às autoridades públicas nacionais israelenses. (NIKOLOV, 2014, p. 176, tradução nossa).

No que toca ao critério da localidade das atividades, há exceção quanto à finalidade das atividades, caso sejam voltadas à população protegida. Assim sendo, sempre que entidades israelenses (localizadas dentro da linha verde) busquem aplicação para recebimento de fundos europeus para o desenvolvimento de atividades que beneficiem os palestinos ou projetos em prol da paz e da resolução do conflito, então tais entidades poderão se candidatar nos programas da UE.

Uma exceção que vale a ambos os critérios é a possibilidade de participação de pessoas naturais, sendo mais uma exceção à regra geral (item 11-c e 14-c). A inserção dessa regra está muito ligada a questões de ordem prática, reduzindo um esforço considerável para checar contratos individuais, mas principalmente de ordem política, evitando alegações de antissemitismo.

Vale destacar que o texto das diretrizes também se refere de forma diferente quanto aos dois critérios gerais de participação dos programas da UE quando se trata de: (1) recebimento de subvenções e de prêmios; e (2) celebração de instrumentos financeiros. Isso se deve aos diferentes riscos financeiros e orçamentários envolvidos, como destaca Nikolov: “No que toca aos instrumentos financeiros, as condições para a rastreabilidade do dinheiro e para cercá-lo são muito mais difíceis de aplicar.” (NIKOLOV, 2014, p. 177, tradução nossa).

Já no que toca às definições de subvenções, prêmios e instrumentos financeiros, estas estão elencadas nos Títulos VI, VII e VIII do Regulamento (EU, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, respectivamente, conforme indica o texto das diretrizes. Essa legislação já foi revogada posteriormente pelo Regulamento (EU, Euratom) n.º 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, mas estava vigente na época da emissão das diretrizes. Os conceitos não sofreram alterações e serão esboçados conforme a legislação anterior, com destaques para as alterações sofridas.

O artigo 121º, item 1, da referida legislação trata da definição das subvenções:

1. As subvenções são contribuições financeiras diretas a cargo do orçamento, concedidas a título de liberalidade, tendo em vista financiar:

- a) Uma ação destinada a promover a realização de um objetivo de uma política da União;
- b) O funcionamento de um organismo que prossiga um fim de interesse geral da União ou de um objetivo que se inscreva no quadro de uma política da União e que a apoie (subvenções de funcionamento). (PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION, 2012).

Essa definição trazida no item 1 foi omitida na nova legislação (artigo 180º), porém o objeto das subvenções permaneceram os mesmos. Já no que toca aos prêmios, o artigo 138º trazia as regras gerais para a concessão de prêmios, sendo que na nova legislação tais regras estão dispostas no artigo 206º. Não há uma definição para prêmios, mas estes devem observar os princípios da transparência e da igualdade de tratamento, necessitando estarem vinculados a concursos previamente publicados. Também não houve modificações relevantes nesse quesito.

Finalmente, sobre os instrumentos financeiros, não há uma definição nas legislações, sendo que o regulamento 966/2012 (artigo 139º) previa que deveriam ser autorizados através de um ato base. Já o artigo 208º, item 1, confere mais elementos ao prever que:

Caso seja a forma mais adequada para alcançar os objetivos políticos da União, a União pode criar instrumentos financeiros ou fornecer garantias orçamentais ou assistência financeira com o apoio do orçamento através de um ato de base que estabelece o seu âmbito de aplicação e o seu período de execução. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2018).

De qualquer modo, ambas as legislações estipulam os princípios que devem reger os instrumentos financeiros como a boa gestão financeira, da transparência, da proporcionalidade, da não discriminação, da igualdade de tratamento e da subsidiariedade, visando:

(...) suprir as deficiências do mercado ou responder a situações de investimento insatisfatório, e apenas prestam apoio, de forma proporcionada, aos destinatários finais considerados viáveis do ponto de vista económico, em conformidade com as normas internacionalmente aceites no momento em que a União concede apoio. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Por fim, sobre as definições centrais de subvenções, prêmios e instrumentos financeiros vale destacar que são formas diferentes de transferência de recursos a fim de promover diferentes tipos de projetos, sendo instrumentos técnicos e jurídicos que revelam diálogos entre as diretrizes e a legislação orçamentária da UE, tendo muitas especificações e especificidades nessa legislação, não sendo objetivo desse trabalho explorar a fundo, mas sim questões essenciais que possibilitem a compreensão mais geral e as distinções básicas entre eles. Para exemplificar cada um deles, como subvenções têm-se as bolsas de estudo, os prêmios como concursos (editais) com oferta de prêmio pecuniário e, como instrumentos financeiros empréstimos em geral para a viabilidade de determinados projetos.

Para encerrar este tópico, cabe ressaltar mais uma exclusão geral que se aplica aos dois critérios principais, qual seja, a não aplicabilidade das diretrizes para as pessoas naturais. Isso significa dizer que os cidadãos israelenses, ainda que residentes nos TPO ou cujos projetos sejam voltados a atividades israelenses nos TPO, podem receber recursos europeus. O que pode parecer um contrassenso a princípio mostra, na verdade, uma característica das diretrizes, de ser um documento equilibrado, contendo o “mínimo necessário” ou os elementos mais essenciais a fim de evitar maiores embates políticos e alegações de antissemitismo (NIKOLOV, 2014, p. 178).

5.4 Natureza jurídica e efeitos

Müller e Slominski (2016) sustentam que as diretrizes para financiamentos não possuem efeito vinculante, mas que servem como interpretação oficial acerca de documentos que possuem efeito vinculante, como o Acordo de Associação UE-Israel e, portanto, são juridicamente relevantes. Nikolov também discorre sobre o assunto, afirmando que as diretrizes constituem *soft law* dentro da UE e, portanto, não possuem efeito vinculante, mas expõe de forma mais detalhada que:

Elas não são juridicamente vinculativas por si só e, portanto, foram publicadas na série 'C' do Diário Oficial. Na melhor das hipóteses, eles podem ser considerados 'soft law', ao lado de muitos outros avisos da Comissão adotados em diferentes áreas de competência da comunidade. Não obstante o seu lugar modesto na hierarquia dos atos jurídicos da UE, as Diretrizes são capazes de produzir resultados juridicamente vinculativos graças aos esforços do SEAE e dos serviços da Comissão para a sua integração plena e efetiva no complexo sistema de legislação da UE e atos de execução relevantes para programas da UE. (NIKOLOV, 2014, p. 173, tradução nossa).

É preciso reconhecer que a discussão sobre exata configuração de sua natureza jurídica não é um ponto fechado, mas sim algo que merece ainda discussões e que aceita estudos. A bibliografia existente sobre o tema coloca as diretrizes mais como *soft law* e, ainda que esse enquadramento possa não ser exato, ele se faz devida à maior proximidade com esse tipo de modalidade, em relação às *hard law*.

De todo modo, mesmo com muitas características de *soft law*, as diretrizes para financiamentos produz efeitos importantes e exige vinculação interna das instituições da UE (Entrevista 4). Importante mencionar que um fato que pode ser decisivo para isso é que a esfera de aplicação das diretrizes passa tão somente pelas instituições europeias, diferentemente do caso do tratamento preferencial concedido pelo Acordo de Associação UE-Israel, no qual os Estados-membros estão diretamente envolvidos, já que a comercialização de produtos é feita de forma descentralizada.

Dessa feita, as diretrizes não dependem de qualquer atuação dos países que compõem a UE, ainda que estes tenham sido essenciais durante todo o processo de aprovação, para serem aplicadas. Uma vez que elas se referem de modo geral a programas de cooperação e financiamento instituídos e mantidos pela UE, sua aplicação fica adstrita ao âmbito supranacional e, muito provavelmente, este elemento também refletiu em parte de seu sucesso.

5.5 Declaração de honra

Essencial para o entendimento da aplicação das diretrizes é a análise da declaração de honra exigida pela UE das entidades israelenses que se candidatem para quaisquer das modalidades previstas para recebimento de recursos europeus. Essa declaração está prevista na seção D das diretrizes, intitulada “condições de aplicação”, baseando-se no princípio geral das legislações orçamentárias da UE de que o ônus da prova recai sobre os candidatos, que devem atestar que se enquadram nas especificações requeridas e terem condições de provar caso assim seja exigido pela Comissão. A exigência da declaração de honra provocou intensas críticas do lado israelense e constituiu uma verdadeira pedra no sapato das negociações entre Israel e UE (NIKOLOV, 2014, p. 178).

As diretrizes fazem diferenciação dos termos a serem observados para os envios das declarações no caso das subvenções e prêmios, de um lado, e para os instrumentos financeiros, de outro, seguindo as especificidades de cada tipo de transferência de recursos. Há, ainda, previsão de que as declarações que contenham informações incorretas poderão

levar a consequências previstas na legislação orçamentária da UE, conforme estipulado no item 18 (EUROPEAN UNION, 2013).

De acordo com Nikolov, a razão de ser dessa exigência de apresentação da declaração de honra está calcada na necessidade de adequação em relação aos mecanismos europeus de controle financeiro, sendo possível à Comissão a verificação do cumprimento das condições a qualquer tempo. É preciso dizer que as diretrizes não têm o condão de fazer distinções entre as entidades israelenses, de modo que todos os candidatos devem enviar o referido documento. Por essa razão, a exigência é trazida pelo texto das diretrizes em seção apartada das condições de elegibilidade e da Seção A, que contém questões gerais e que prevê itens que abordam questões mais políticas (2014, p. 178).

5.6 Articulações práticas entre instrumentos jurídicos e ações políticas

Comumente, as escolhas de seguir em uma direção em detrimento da outra são questões eminentemente políticas. A decisão de edição das diretrizes pela Comissão Europeia é uma decisão política (entrevista n.º 02), haja vista que havia alternativas, como caminhos distintos a serem traçados pela UE. Ante a constatação de lacunas existentes entre a legislação europeia e acordos bilaterais celebrados com Israel ¹⁰⁶, a UE se viu defronte às seguintes possibilidades de ação: (1) reconhecer as práticas ilícitas da ocupação israelense como “legais”; (2) aceitar a aplicação equivocada da sua legislação; ou (3) garantir que os acordos firmados com Israel e que leis específicas da UE contivessem previsões necessárias para evitar esse tipo de situação de inconsistência (Entrevista 1).

No entanto, essa decisão política foi guiada por elementos técnico-jurídicos, tais como a exigência de cumprir a lei europeia e/ou evitar o seu descumprimento. É nesse aspecto que se observam as primeiras intersecções entre política e direito que, no caso em questão, ocorrem de formas plurais. Trata-se do agir político que se vale de ferramentas jurídicas, tanto para afastar os efeitos do descumprimento legal (que não eram desejados pelos atores à frente do processo de emissão das diretrizes), quanto para lograr resultados positivos com o documento, basicamente a garantia de que as diretrizes pudessem ser aplicadas a uma pluralidade de acordos de cooperação com Israel, com ênfase ao mais importante deles, o programa *Horizon 2020*.

¹⁰⁶ É preciso destacar que essa “constatação de lacunas” (ou descumprimentos legais) pode ser identificada também como uma ferramenta articulada politicamente, e que foi mobilizada por organizações não-governamentais e pelos membros do Parlamento Europeu dentro do processo de emissão das diretrizes, como forma de persuasão à atuação política específicas de órgãos e agentes da UE.

Refletindo sobre as influências do direito sobre a política, além do objetivo de evitar consequências do descumprimento legal, reação típica e esperada dentro da estrutura normativa deontológica, há outra questão importante que deve ser pontuada e que dialoga com a essência da UE, que diz respeito à importância que as normas jurídicas assumem no funcionamento da UE, conforme destacam Müller e Slominski:

Considerando a UE como uma política baseada em normas, os legisladores europeus devem estar particularmente preocupados em fazer com que suas atividades atendam aos padrões do Estado de Direito. Agir em conformidade com ‘a lei’ exige a adesão à lógica interna da lei como um sistema auto-reprodutivo de significado e de raciocínio. (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 4, tradução nossa).

Considerando a importância do processo legal e da legalidade desde a fundação da UE ¹⁰⁷, os autores argumentam que as decisões tomadas no âmbito supranacional pelos agentes e instituições estão inseridas em um “ambiente legalizado”, o que afeta as estratégias e os resultados das interações coletivas. De modo geral, a UE tende a optar por escolhas técnicas com amplo respaldo jurídico capaz de fundamentá-la. O trecho a seguir explicita essa questão, ao mesmo tempo em que deixa claro que isso não significa a restrição do agir político pelo direito, mas salienta a tendência de que os órgãos institucionais levem em considerações questões jurídicas na esfera de sua atuação:

“(...) nós reconhecemos que os formuladores de política da UE precisam buscar suas preferências dentro de um ambiente altamente legalizado, o qual afeta suas estratégias e os resultados da interação coletiva (Slominski, 2013). Embora a legalização não prive as instituições da UE de sua agência política, ela molda profundamente a forma com que a atuação política é realizada.” (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 3, tradução nossa).

Nesse aspecto, vale ressaltar que os autores elencam três dinâmicas que se inter-relacionam no que toca a essa abordagem legalista: (1) o âmbito supranacional de

¹⁰⁷ Sobre a questão, é primordial destacar alguns princípios basilares na UE para a proteção do devido processo legal e que refletem a preocupação com a legalidade para funcionamento do bloco: “First of all, is the idea of government limited by law (principle of legality) whereby officials must operate within the framework of existing law (including the principle of ‘lawful administration’). Limited government is considered a crucial element to reducing the arbitrariness of officials’ decisions, thereby drawing the line between actual ‘rule of law’ and mere ‘rule by law’. A second element, known as formal legality (or ‘internal morality’ of the law) requires that laws must be laid down in advance (no retroactive laws), they must be general (applicable to everyone in a similar situation), and they must be publicly available (promulgated). Some authors also add the principle of proportionality and the requirement for a hierarchical structure within legal systems, whereby inferior rules must conform to superior ones, especially constitutional ones (constitutionalism). A third element is the rule of law requirement for access to an independent and unbiased judiciary enforcing these principles (legal remedies), with appropriate procedures in place allowing citizens and businesses to present their view and argue their position.” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2019, p. 2).

interpretação e aplicação das leis; (2) a ativação do aparato legal da UE; e (3) “transbordamento” legal das leis supranacionais ao domínio da política externa da UE (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 4-7).

No que toca ao primeiro ponto, os autores indicam a maior presença legal na esfera supranacional, destacando o protagonismo da Comissão Europeia e do TJUE na construção de uma ordem legal autônoma. Já no segundo ponto, são detalhados aspectos da instrumentalização de obrigações jurídicas a fim de obter ações políticas no âmbito das relações bilaterais UE-Israel, destacando a importância do mecanismo de formulação de perguntas pelos parlamentares (MEPs) à Comissão Europeia, e a atuação de organizações não governamentais em conexão com oficiais das instituições europeias, especialmente a Mattin-Group. Por fim, no terceiro ponto, são evidenciados mecanismos de extrapolação legal à esfera da PESC, consequências do Tratado de Lisboa e o fortalecimento do aparato legal supranacional (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 11).

O que Müller e Slominski definem como *spillover* – que traduzimos como “transbordamento” – refere-se à dinâmica pela qual as leis supranacionais da UE são acionadas na esfera da PESC. Segundo os autores:

“[...] nós jogamos luz sobre um aspecto adicional da legalização ao argumentar que a legislação supranacional da UE e o raciocínio jurídico extrapolam cada vez mais áreas funcionalmente relacionadas dentro da ação externa da UE para a área de formulação de políticas da PESC.” (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 6, tradução nossa).

Essas dinâmicas são empregadas por Müller e Patrick para explicar a presença de elementos legais em esferas eminentemente políticas, como é o caso da PESC, bem como para explicitar o modo como esses elementos foram acionados pela esfera política. De modo geral, é possível entender que a UE, quando diante de opções quanto a ferramentas disponíveis para decisões políticas, tende a priorizar a escolha de técnicas jurídicas.

A opção da UE pela sustentação jurídica de decisões políticas é também uma estratégia para materializar instrumentos capazes de garantir a celebração de acordos com Israel dentro dos objetivos políticos da UE (como a política de não destinar recursos europeus aos assentamentos). Ou seja, para além do elemento clássico de coação da norma jurídica (força de limitação), há outro elemento, menos explícito e muito importante, que diz respeito ao direito como legitimador de opções políticas da UE (força de sustentação) que, no caso em apreço, dizem respeito à limitação territorial de Israel e a exclusão dos TPO dos acordos bilaterais celebrados, questões politicamente sensíveis, potencialmente polêmicas e que

levantariam (como de fato ocorreu) muita oposição por parte do governo israelense e até mesmo da esfera não-governamental (dentro e fora de Israel), em seus mais variados setores e agentes.

Nesse sentido, o que a norma faz não é evitar por completo reações de grupos cujos interesses foram afrontados, mas sim conferir uma blindagem que se reproduz na fala de oficiais à frente dos órgãos envolvidos, de que o objetivo não é a questão política, mas sim, a questão do descumprimento legal ou, mais especificamente, da obrigação legal que impele o agir institucional. Isso permite concluir que o direito, além de funcionar como pauta de ações políticas por meio da legalidade, serve também como escudo discursivo capaz de criar uma barreira às discussões eminentemente políticas em torno do assunto.

Isso fica claro pela linha argumentativa presente em setores que participaram, ainda que como *outsiders*, da construção das diretrizes, no sentido de que as diretrizes seriam um documento de caráter estritamente técnico, sem ter como objetivo levantar questões políticas (entrevistas n.º 1 e 2). Exatamente por se relacionarem a pontos sensíveis capazes, inclusive, de prejudicar as relações entre a UE e Israel, é que as diretrizes precisam ser acionadas como um documento eminentemente técnico, o que, por sua vez, também garante que ela seja aplicada, além de passar credibilidade aos parceiros externos e membros internos.

Pode-se dizer, portanto, que as questões de natureza política e jurídica se relacionam de inúmeras maneiras no caso das diretrizes, não sendo possível dissociá-las. O fenômeno da legalização de espaços políticos merece atenção na medida em que traz à tona a busca pela compreensão das formas em que as leis são utilizadas dentro de contextos políticos, sendo que, no caso objeto de estudo deste trabalho, fica evidente que ela é uma peça fundamental para a compreensão das diretrizes e qual o papel que elas podem desempenhar a partir daí.

5.7 Impactos das diretrizes

Muitas avaliações sobre os impactos econômicos das diretrizes apontam para o fato de eles serem pequenos. Por exemplo, para Pardo e Touval (2013), as consequências econômicas da limitação ao recebimento de recursos pelas entidades israelenses localizadas nos ou com atividades nos TPO são praticamente nulas. Os autores afirmam que desde 2001 a quantidade de projetos israelenses financiados para além da linha verde seria de apenas cinco, todos eles conduzidos pela empresa de cosméticos Ahava, a qual teria recebido o aporte de €

1,5 milhões, quantia inexpressiva em relação à totalidade do financiamento a entidades israelenses no mesmo período.

Gordon e Pardo, no artigo *Normative Power Europe and the Power of the Local* (2014, p. 3), refletem sobre a pouca expressividade das diretrizes no âmbito econômico, expressando que as pesquisas israelenses localizadas nos TPO diretamente financiadas pelos Programas-Quadro (FP) da UE representam um décimo de 1% (ou 0,1%) dentre o financiamento de pesquisas a entidades israelenses entre 1998 a 2013. Os mesmos autores indicam que, desde 2001, a quantidade de projetos israelenses financiados para além da linha verde seria de apenas cinco, todos eles conduzidos pela empresa de cosméticos Ahava, a qual teria recebido o aporte de € 1,5 milhões, quantia inexpressiva em relação à totalidade do financiamento a entidades israelenses no mesmo período.

Para uma dimensão mais geral em termos de dados brutos, Stefan Füle, em resposta à pergunta formulada por Diana Wallis, membro do Parlamento Europeu, precisou o valor de € 477,3 milhões destinados à participação de entidades israelenses no FP7 para o ano de 2010 (EUROPEAN PARLIAMENT, 2011).

Tecendo um comparativo com outras medidas de diferenciação, é possível concluir que também em outros casos, como na contenda envolvendo o Acordo de Associação UE-Israel, totalmente ligado ao comércio, também não é possível concluir que há impactos econômicos expressivos. Gordon e Pardo trazem dados de 2003 com uma estimativa de perda de \$ 40 milhões ao comércio israelense situado nos TPO e, ao (2015, p. 82-85). De acordo com matéria do *Opera Mundi*, o comércio de produtos que tenham origem em assentamentos israelenses correspondem a fração inferior a 1% do total do comércio entre a UE e Israel (UE EXIGE..., 2015).

Contudo, é preciso pontuar que apenas a consideração de valores totais, sem estudos que façam um traçado comparativo, em escala, torna-se difícil avaliar resultados das medidas de diferenciação. Um estudo mais aprofundado desse nível ainda encontra-se pendente mesmo na Europa.

Outros dois fatores dificultam muito esse tipo de levantamento é, primeiro, o fato de que as diretrizes para financiamentos – o que pode ser estendido também para as demais medidas de diferenciação – influenciam outras medidas correlatas por parte de outros sujeitos, que também geram impactos financeiros¹⁰⁸ e, segundo, que elas resultam em perdas contínuas

¹⁰⁸ Gordon e Pardo salientam como ponto positivo das diretrizes para financiamentos o fato de elas interferirem em outras tomadas de decisões direta ou indiretamente. Nesse sentido, tem-se o trecho a seguir: “Not long after the publication of the Guidelines, companies and financial institutions in different EU countries began

a Israel, na medida em que determinam obrigações permanentes no sentido de excluir os TPO do território israelense. Essas condições conferem maior dimensão aos impactos econômicos, tanto das diretrizes para financiamentos, como das outras medidas da UE.

Por essas inúmeras razões, valores pontuais e isolados sobre as perdas financeiras provocadas a Israel não compreendem um bom fator para avaliação qualitativa dos impactos das diretrizes, já que normalmente congregam números não tão expressivos que, por sua vez, podem menosprezar a real potencialidade das diretrizes para financiamentos. Daí a necessidade de estudos específicos sobre a esfera econômica que, aliados a outros tipos de impactos, podem melhor expressar os resultados das diretrizes.

Já no que toca à dimensão política, as diretrizes causaram impactos mais consistentes, primeiramente porque não apenas se debruçaram sobre questões sensíveis relativas ao conflito Israel-Palestina, mas porque deram maior notoriedade a algumas dessas questões no âmbito técnico e institucional, incorporando-o à *acquis* da UE questões como o tema da ocupação estrangeira e prolongada dos TPO por Israel e, principalmente, a posição da não soberania israelense sobre os TPO como uma questão normativa, corroborando a prática da diferenciação e abrindo novos caminhos nesse sentido. Nesse sentido, Gordon e Pardo afirmam que o principal trunfo na esfera internacional das diretrizes para financiamentos é o fato de elas reafirmarem a posição do território israelense dentro da Linha Verde (2014, p. 8-9).

Não surpreende, portanto, que o governo israelense tenha reagido de forma tão enfática em diversos níveis, como o então Ministro da economia Naftali Bennet, que condenou as diretrizes para financiamentos como um “ataque terrorista financeiro” (GORDON; PARDO, 2014, p. 6) e o então Primeiro-ministro Netanyahu, que afirmou se tratar de uma intromissão da UE em assuntos internos de Israel (UE VAI..., 2013). Ademais, a reação extremamente negativa por parte de Israel contribuiu, na visão de Gordon e Pardo, para a maior notoriedade do documento (2014, p. 9). Vale mencionar que as reações em Israel

divesting from Israeli institutions that are complicit with the occupation. These include PGGM, the largest Dutch pension fund, who decided to divest from Israeli banks (PGGM, 2014), and Denmark’s largest bank, Danske, that decided to pull its investment from Israel’s Bank HaPoalim due to the latter’s involvement in settlement construction (Ravid, 2014). While there is no causal relation between the implementation of the supranational Guidelines and the decisions of these private financial institutions, the Guidelines and the Brita ruling before them draw a legal distinction between pre-1967 Israel and the OT (suggesting also that Israel’s presence in the latter is illegal) that is pertinent to all European institutions. In this way it serves both as the legal foundation and as a mechanism of legitimization for the decisions reached by these private financial institutions.” (2014, p. 8).

revelam embates políticos internos, como a questão de setores que são contra o avanço da política de assentamentos do país (NIKOLOV, 2014).

As diretrizes também reiteram e enfatizam a posição europeia no que toca à delimitação territorial de Israel e às fronteiras que devem ser consideradas dentro do contexto do processo de paz entre Israel e Palestina. Catherine Ashton, em seu comunicado de 19 de julho de 2013, explicita essas questões contextualizadas pelo esforço de uma nova tentativa de negociação em curso na época, protagonizada pelo ex-Secretário de Estado dos EUA, John Kerry:

De forma alguma isso prejudicará o resultado das negociações de paz entre israelenses e palestinos. Tem sido a posição de longa data da UE no sentido de que reconhecerá as mudanças feitas nas fronteiras, uma vez acordadas por ambas as partes. A UE está profundamente empenhada nas negociações israelo-palestinas e apoia plenamente os intensos esforços do Secretário Kerry para reiniciar as negociações numa fase particularmente delicada. Desta forma, a UE espera contribuir ainda mais para uma atmosfera propícia a uma negociação significativa e sustentável que conduza a um acordo de paz entre as partes. (EUROPEAN UNION, 2013, tradução nossa).

Ashton ainda reiterou que a UE e Israel se reuniriam para discutir sobre o escopo territorial de acordos bilaterais específicos (EUROPEAN UNION, 2013). Tendo em vista que, após aproximadamente um ano foi celebrado o acordo sobre a participação de Israel no Programa *Horizon 2020*, com a exclusão expressa dos TPO do território israelense, fica evidente que as bases estabelecidas pelas diretrizes para financiamentos foram mantidas. A exclusão dos TPO também foi mantida no *Horizon Europe (FP9)* que sucedeu o *Horizon 2020*, e que está atualmente em vigência (2021 a 2027). Vale ressaltar que os Programas-Quadro de Investigação e Inovação são cruciais para as relações entre a UE e Israel e, por serem o principal programa da UE nessa área, são um excelente balizador para averiguar a aplicação das diretrizes para financiamentos.

A participação de Israel nesses programas é fundamental e, em algumas áreas dessa cooperação, é vital para sua segurança nacional (BERMAN, 2021). Em virtude dessa alta relevância, Israel cedeu à imposição da UE de exclusão os TPO da esfera desses acordos e, embora essa aquiescência não implique em mudanças nas práticas israelenses em relação aos TPO, especialmente no que toca à sua política de construção de assentamentos, ela simboliza que o país tenha que ceder a pressões políticas e econômicas a fim de proteger interesses maiores.

O caso das diretrizes, portanto, mostra que se, por um lado, elas não são suficientes por si só para pautar mudanças de comportamentos de Israel nos TPO, – práticas violadoras de direitos fundamentais da população palestina – podem gerar impactos relevantes e de projeção internacional que, aliado a outras iniciativas em diversas frentes, podem expandir a pressão internacional sobre Israel, bem como inspirar outras ações similares de países terceiros¹⁰⁹. Tais ações em conjunto poderiam, ao menos, trazer maior vulnerabilidade a Israel no cenário internacional.

Nikolov aponta que, com a emissão das diretrizes, alguns veículos midiáticos estabeleceram relação entre o momento de sua aprovação e as negociações de paz entre israelenses e palestinos, por iniciativa do então Secretário de Estado dos EUA no governo Obama, John Kerry. Contudo, reafirma que tais afirmações são meramente especulativas e que o tempo de adoção das diretrizes não estava ligado às negociações de paz, mas sim com o calendário orçamentário da UE e das negociações no âmbito do Programa *Horizon 2020*. Ainda assim, reconhece como verdadeiro o fato de, como resultado, as diretrizes terem levado à ANP a participarem das conversas para a paz na época (NIKOLOV, 2014, p. 184).

Embora sem uma posição oficial da ANP sobre o tema, Nikolov também ressalta que algumas afirmações feitas por entidades palestinas no sentido de que as diretrizes contribuíram para a decisão da ANP de sentar na mesa de negociações naquele contexto do MEPP (NIKOLOV, 2014, p. 174). Para a ANP, que tem também nos territórios pré-1967 uma base para um hipotético acordo de paz com Israel, as diretrizes parecem serem positivas, já que ela reiteram tais fronteiras como posição oficial da UE para uma solução justa ao conflito. E, mais que isso, não só de colocar a posição como oficial, posto que isso já ocorria por meio de diversos documentos e declarações oficiais da UE, mas por transplantarem a posição oficial em prática.

Assim sendo, é preciso dizer que os impactos das diretrizes são múltiplos e variados em termos de resultados. É também preciso ressaltar que, mesmo ao ponderar individualmente alguns desses resultados, há nuances que merecem serem extraídas de dados frios. As diretrizes dividem opiniões em relação aos seus objetivos¹¹⁰, havendo alguns argumentos de que elas são a técnica para falar da política, e outros que dizem que elas são a

¹⁰⁹ O Tribunal Federal do Canadá já decidiu em um caso específico envolvendo vinhos das vinícolas Psagot e Shiloh sobre a impossibilidade de rotulagem desses produtos feitos em assentamentos como “produtos de Israel”.

¹¹⁰ O estudo de Gordon e Pardo (2015) traz o argumento de que essas negociações da UE com Israel (que os autores colocam como “a aplicação das regras de origem”), ainda que justificadas do lado europeu pelas necessidades de adequação legal, consistiram, na verdade, em um instrumento da política externa da UE para provocar mudanças nas práticas israelense nos TPO, posição essa que é criticada por alguns setores, especialmente burocratas envolvidos no processo de emissão das diretrizes (entrevistas n.º 1, 2 e 3).

técnica para falar de problemas jurídicos. O objetivo desse trabalho foi jogar luz nas intersecções entre o direito e a política para, com isso, mostrar como as diretrizes congregam, na verdade, diversas relações entre essas áreas e que essa relação foi determinante ao longo de todo o processo para sua emissão e, em última instância, para que elas pudessem existir.

Outra contribuição relevante das diretrizes é que talvez tenham sido o documento de maior notoriedade que expressa, dentro de um contexto burocrático e institucionalizado, posições políticas fundamentais em relação ao conflito Israel-Palestina e que vão além da “declaração”, colocando condições reais às quais passam a operar com as regras do jogo da UE. Esse também é um ponto que as distingue e destaca das medidas de diferenciação anteriores a elas.

6 CONCLUSÕES

Passamos a tecer as conclusões do presente trabalho. Para refletir sobre o processo de emissão das diretrizes para financiamentos da UE, foi necessário trazer elementos sobre o contexto do conflito Israel-Palestina e sobre a ocupação, o que foi feito no capítulo “Territórios Palestinos, Ocupação Israelense e Direito Internacional” e sobre o funcionamento e política externa da UE, especialmente no que toca ao Oriente Médio, o que foi feito no capítulo “União Europeia: política externa e o problema da paz no Oriente Médio”. O capítulo “Medidas de Diferenciação em Perspectiva” trouxe outros casos da delimitação territorial de Israel pela UE, o que possibilitou melhor compreensão do processo de edição das diretrizes para financiamentos em Israel, o qual foi analisado no capítulo subsequente.

A partir das análises feitas nesse trabalho, é possível concluir que a emissão das diretrizes para financiamentos não é um caso isolado na UE, mas insere-se dentro de um contexto maior de outras medidas cuja finalidade é a exclusão dos TPO do âmbito territorial em acordos bilaterais entre a UE e Israel. Naturalmente, os casos comunicam-se pelo ponto central do não reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO, mas distanciam-se entre si no que se refere a questões específicas de cada acordo e dos contextos das negociações, levando a resultados diferentes em cada caso.

No que toca às diretrizes para financiamentos, é possível dizer que o relativo sucesso advém da centralidade na competência de aplicação, a qual envolveu tão somente instituições supranacionais da UE. Outros casos com dinâmicas descentralizadas envolvendo autoridades nacionais, como é o caso da comercialização de produtos, encontraram dificuldades na fase de aplicação, a qual sofre com a interferência de maior quantidade de fatores e perde em homogeneidade.

É importante, ainda, pensar as diretrizes para como instrumentos que “preenchem as lacunas” entre práticas discursivas e a aplicação legal e administrativa dessas práticas no bojo da UE, seguindo aqui a terminologia de Bicchi e Voltolini. Devendo, contudo, ser lembrando que essas lacunas não são estáticas, mas podem se estreitar e novamente se alargar ao longo do tempo ¹¹¹. Com efeito, as autoras indicam que “A tendência mostra uma lenta diminuição da lacuna até 2010, quando o ritmo se acelera até 2015. [...] é importante ressaltar

¹¹¹ Sobre esse aspecto, é importante levar em consideração a análise de Bicchi e Voltolini, que abordam a questão sob o ponto de vista das lacunas entre práticas discursivas e as práticas da UE, sustentando que essas lacunas entre discurso e prática, sobretudo quando se referem ao conflito Israel-Palestina, devem ser vistas como algo dinâmico, que pode se estreitar e se alargar ao longo do tempo (2017), o que quer dizer que posições políticas são mutáveis, ainda mais considerada a estrutura da UE como um órgão supranacional envolvendo pluralidade de atores no âmbito estatal, o que interfere na sua ação institucional.

que a lacuna pode ser aberta novamente e, de fato, isso é exatamente o que começou a acontecer em 2016.” (BICCHI; VOLTOLINI, 2017, p. 12, tradução nossa).

Ainda de acordo com Bicchi e Voltolini, o discurso é capaz de moldar as práticas, funcionando como uma espécie de âncora, que é o caso do discurso europeu acerca da delimitação territorial de Israel com base nas linhas pré-1967, argumentando que, nesse caso, essa âncora é relativamente sólida e que produziu efeitos relevantes, sobretudo quando avaliada em perspectiva da contundente oposição de Israel, e tem a tendência de continuidade em novas negociações e revisões de acordos (2017, p. 13).

É, ainda, importante situar as diretrizes para financiamentos em Israel dentro de um contexto bastante específico na UE, em que os elementos técnicos e jurídicos são acionados e manejados dentro de um cenário altamente institucionalizado e, portanto, burocrático, mas como reflexo de interesses, escolhas e tensões políticas. Todavia, a especificidade do caso das diretrizes não deve ser vista como um fator de limitação no que toca a possíveis práticas de outros Estados, haja vista que a delimitação territorial de Israel é um assunto internacional de grande importância, não devendo, portanto, permanecer como fenômeno exclusivo e endógeno da UE.

Outrossim, vale destacar que ferramentas de *compliance*, que compreendem ações que se pautam pela legalidade, têm ganhado cada vez mais apelo dentre Estados, empresas e instituições em geral, pela credibilidade e confiança que garantem e pela legitimação de ações e interesses políticos. A opção pela utilização de instrumentos jurídicos em ambientes essencialmente políticos pode ser vista como uma tendência nas últimas décadas e é um traço característico no processo de emissão das diretrizes da UE, significando.

O processo de edição das diretrizes ilustra, ainda dentro de um contexto específico, como (1) o direito interfere em cálculos políticos e, sobretudo, (2) como o direito pode ser utilizado como blindagem a discursos e embates excessivamente políticos que precisam ser minimizados, principalmente porque tais embates se mostram prejudiciais para negociações específicas cujos riscos de determinados resultados podem ser muito elevados e que, portanto, contrariam interesses políticos ainda maiores de grande parte dos sujeitos envolvidos.

A assunção de lógicas jurídicas pelos operadores institucionais envolvidos na emissão das diretrizes, sobretudo por aqueles situados nas linhas de frente de negociação com Israel, revela a intenção da UE de assinalar o não reconhecimento da soberania israelense sobre os TPO de forma discreta e com a credibilidade de agir em consonância com suas leis

internas (MÜLLER; SLOMINSKI, 2016, p. 2) e, ao mesmo tempo, preservando a continuidade das relações comerciais presentes e futuras.

Por fim, as diretrizes mostram que, embora tecnicamente não tenham natureza jurídica de *hard law*, ou seja, não são propriamente uma legislação da UE, possuem força vinculante como uma regulação de cunho administrativo, que vincula as instituições europeias e que prescrevem o agir burocrático. Como tal, tendem a amenizar riscos políticos, preservando a garantia de sua aplicação.

REFERÊNCIAS

- AHREN, Raphael. Grapes of Wrath: Israel sours on West Bank winery in spat over EU labeling. **The Times of Israel**, 11 November 2019. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/grapes-of-wrath-israel-sours-on-west-bank-winery-in-spat-over-eu-labeling/>. Acesso em: 26 mar. 2023.
- AL-FATTAL, Rouba. The Foreign Policy of the EU in the Palestinian Territory. **Centre for European Policy Studies**, [s.l.], n. 328, p. 1-134, May 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/9470968/The_Foreign_Policy_of_the_EU_in_the_Palestinian_Territory. Acesso em 27 maio 2022.
- AMBOS, Kai; RACKOW, Peter. **Estrutura e Ordem Institucional da União Europeia conforme o Tratado da União Europeia / Tratado da Comunidade Europeia e Tratado da Constituição Europeia**. Tradução: Osmar Nascimento. In: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina Paulo (coordenadores). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2006, p. 17-51.
- ASHTON, Catherine. **A(2013)3088703-3473343-3318640**. To the attention of: Member of the European Parliament who signed the letters of 18 September & 13 November 2013. Brussels. 13 dec. 2013. In: https://www.bartstaes.be/images/bartstaes//PDF/A_2013_3318640%2078%20MEPs%20on%20Israel%20and%20Horizon%202020.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.
- AZAROVA, Valentina. Business and Human Rights in Occupied Territory: The UN Database of Business Active in Israel's Settlements. **Business and Human Rights Journal**, [s.l.], v. 3, issue 2, p. 187-209, 30 July 2018a. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/bhj.2018.14>. Acesso em: 06 nov. 2021.
- AZAROVA, Valentina. Legal house-keeping in the UE. **Open Democracy**. 11 jan. 2014. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/opensecurity/legal-house-keeping-in-eu/>. Acesso em: 02 maio 2022.
- AZAROVA, Valentina. The secret life of non-recognition: EU-Israel relations and the obligation of non-recognition in international law. **Global Affairs**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 23-37, 2018b. Disponível em: https://www.academia.edu/83204778/The_secret_life_of_non_recognition_EU_Israel_relations_and_the_obligation_of_non_recognition_in_international_law. Acesso em 03 out. 2022.
- AZAROVA, Valentina. Towards a Counter-Hegemonic Law of Occupation: The Regulation of Predatory Interstate Acts in Contemporary International Law. **Forthcoming in Yearbook of Humanitarian Law** (2018). Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3133978. Acesso em: 27 Set. 2022.
- BARAK-EREZ, Daphne. Israel: The Security Barrier – Between International Law, Constitutional Law, and Domestic Judicial Review. **International Journal of Constitutional Law**, [s.l.], v. 4, n. 3, p. 540-552, July 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/mol021>. Acesso em: 22 out. 2022.

BEN-NAFTALI, Orna; M. GROSS, Aeyal; MICHAELI, Keren. *Illegal Occupation: Framing the Occupied Palestinian Territory*. **Berkeley Journal of International Law**. [s.l.], v. 23, p. 551-614, 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1098483. Acesso em: 10 nov. 2022.

BENVENISTI, Eyal. **Legal Dualism: The Absorption of the Occupied Territories into Israel**. Jerusalem: West Bank Data Base Project, 1989.

BENVENISTI, Eyal. The Origins of the Concept of Belligerent Occupation. **Law and History Review**, [s.l.], v. 26, 3, Law, War and History (Fall, 2008), p. 621-648. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27641610>. Acesso em 23 maio 2022.

BENVENISTI, Eyal. **The International Law of Occupation**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

BENVENISTI, Eyal. The Missing Argument: The article that changed the course of history? In **AJIL Unbound**, [s.l.], v. 111, p. 31-35, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/missing-argument-the-article-that-changed-the-course-of-history/8B5BBEC683D576F58A6719F300F436CD>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BERMAN, Lazar. Israel announces hard-fought deal with EU on joining flagship R&D program. **The Times of Israel**. 26 October 2021. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/israel-announces-hard-fought-deal-with-eu-on-joining-flagship-rd-program/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A study of order in world politics**. Third Edition. New York: Palgrave, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto legislativo n.º 936 de 2009**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-936-17-dezembro-2009-598630-publicacaooriginal-121096-pl.html>. Acesso em: 06 jun. 2022.

CARLTON, Eric. **Occupation: The policies and Practices of Military Conquerors**. London: Routledge, 1992.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comissários: os responsáveis políticos da Comissão Europeia**. [2022]a. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_pt. Acesso em: 06 maio 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. Estratégia. Processo de Decisão. **Como são tomadas as decisões durante as reuniões semanais**. [2022]b. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/decision-making-process/how-decisions-are-made_pt. Acesso em: 25 maio 2022.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. **Implementation of the Interim Agreement on Trade and Trade-related matters between the European Community and Israel**. 12.05.1998. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/3345/1/3345.pdf>. Acesso em 10 set. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **3209th Council meeting**, 10 December 2012, p. 1-20. Disponível em:
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf.
Acesso em 17 maio 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council conclusions on the Middle East Peace Process**. 8 December 2009. Disponível em:
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/111829.pdf.
Acesso em: 03 fev. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council Conclusions on the Middle East Peace Process**. 22 July 2014. Disponível em:
<https://www.consilium.europa.eu/media/25368/144092.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

DANA, Seif. The 1967 Naksa: The making of the new Middle East. **Aljazeera**. 10 jun 2016. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2016/6/10/the-1967-naksa-the-making-of-the-new-middle-east>. Acesso em: 10 dez. 2021.

DINSTEIN, Yoram. **The International Law of Belligerent Occupation**. New York: Cambridge University Press, 2009.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. **Human Rights Law Review**, [s.l.] v. 11:4, p. 645-682, 2011. Disponível em:
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27635.pdf>. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. Decreto N.º 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**: seção 1, 5-11-1945, p. 17.097. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Home. Press Corner. **Address by Mr. Manuel Marin, Vice-President of the European Commission ‘The European Union’s Mediterranean Policy’ at the Nobel Institute Oslo, May 23, 1997**. 1997. Disponível em:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_97_117. Acesso em: 20 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Horizon 2020**. 24 jan. 2022. Disponível em:
<https://wayback.archive-it.org/12090/20220124080607/https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020>. Acesso em: 13 maio 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Horizon 2020 official standard presentation**. [2013]. Disponível em: https://wayback.archive-it.org/12090/20181221014038/http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/281113_Horizon%202020%20standard%20presentation.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Interpretative notice on indication of origin of good from the territories occupied by Israel since June 1967**. 11 nov. 2015. Disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/delegations/israel/documents/news/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_of_goods_en.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **European research area (ERA)**. [2022]a. Disponível em: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/european-research-area_en. Acesso em: 06 dez. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Taxation and Customs Union. **EU-Israel Technical Arrangement**. [2022]b. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-israel-technical-arrangement_en. Acesso em: 29 set. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **The EU in the Middle East Peace Process**. 27 February 2009. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_09_88. Acesso em: 01 maio 2022.

EUROPEAN COUNCIL. Council of the European Union. **Council Conclusions on the Middle East Peace Process**. 20 July 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20/fac-mepp-conclusions/>. Acesso em: 17 maio 2022.

EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Differentiation Tracker. [2022]. Disponível em: <https://ecfr.eu/special/differentiation-tracker/>. Acesso em: 20 set. 2022.

EUROPEAN COURT REPORTS. Judgment of the Court (Fourth Chamber). Firma Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen. **Case C-386/08**. 25 February 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0386&qid=1653592410815>. Acesso em: 20 maio 2022.

EUROPEAN COURT REPORTS. Opinion of Mr Advocate General Bot delivered on 29 October 2009. **Document 62008CC0386**. 29 October 2009. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62008CC0386>. Acesso em 29 set. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission. **E-010031/2013 (ASW)**. 23.10.2013c. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2013-010031-ASW_EN.html. Acesso em 10 de mar. de 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. Answer given by Mr De Gucht on behalf of the Commission. **E-007251/2013**. 13.8.2013c. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2013-007251-ASW_EN.html. Acesso em 25 mar. 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. Answer given by Mr Füle on behalf of the Commission. **P-001402/2011 (ASW)**. 25.3.2011. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-7-2011-001402-ASW_EN.html. Acesso em 21 de out. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. Answer given by Ms Geoghegan-Quinn on behalf of the Commission. **P-012038/2013 (ASW)**. 22.11.2013a. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-7-2013-012038-ASW_EN.html. Acesso em: 07 dez. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. Answer given by Ms Geoghegan-Quinn on behalf of the Commission. **E-008337/2013 (ASW)**. 21.8.2013b. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2013-008337-ASW_EN.html. Acesso em: 07 dez. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. Answer given by Vice-president Mogherini on behalf of the Commission. **E-002290/2016**. 3.6.2016. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-002290-ASW_EN.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. Debates. EU-Israel agreement on conformity assessment and acceptance of industrial products (debate). 3 July 2012. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2012-07-03-ITM-012_EN.html?redirect. Acesso em: 22 mar. 2023.

EUROPEAN UNION. Delegation of the European Commission to the State of Israel. The European Neighbourhood Policy and Israel. **Eufocus**, v. 4, 2007. Disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/delegations/israel/documents/home/010_070810_eu_focus_en_p_final_en.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

EUROPEAN UNION. **Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the publication of guidelines on Israel and EU funding instruments**. 19 July 2013. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/138167.pdf. Acesso em: 29 abr. 2022.

EUROPEAN UNION. **Types of Institutions and bodies**. [2022]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en. Acesso em: 12 jan. 2022.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. **Middle East Peace Process**. [2022]. Disponível em: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/337/middle-east-peace-process_en. Acesso em: 02 fev. 2022.

ERAKAT, Noura; HAJJAR, Lisa; QADDUMI, Dena; BARCLAY, Ahmed; BALI, Asli; SULTANY, Nimer; LI, Darryl. Roundtable on Occupation Law: Part of the Conflict or Part of the Solution? **Jadaliyya**, [s.l.], p. 1-15, sep 11, 2012. Disponível em: <https://www.jadaliyya.com/Details/27041>. Acesso em: 13 out. 2021.

UE VAI proibir ajuda a organizações israelenses em territórios ocupados. **Extra**. 17 de jul. 2013. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/mundo/ue-vai-proibir-ajuda-organizacoes-israelenses-em-territorios-ocupados-9055823.html>. Acesso em 10 ago. 2023.

FISK, Robert. **Pobre Nação: as guerras no Líbano no século XX**. Tradução de Vitor Paolozzi. Rio de Janeiro: Record, 2007.

FULL text of Lapid's 2022 speech to the UN General Assembly. **Times of Israel**. [S.l.]. September 22, 2022. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/full-text-of-lapids-2022-speech-to-the-un-general-assembly/>. Acesso em: 22 set. 2022.

GERSON, Allan. **Israel, The West Bank and International Law**. New York: Frank Cass and Company Limited, 2006.

GLAHN, Gerhard von; TAULBEE, James Larry. **Law Among Nations: An Introduction to Public International Law**. Eleventh Edition. New York: Routledge, 2017.

GINSBERG, Roy H. **The European Union in International Politics: baptism by fire**. Boston: Rowman & Littlefield, 2001.

GORDON, Neve; PARDO, Sharon. Normative Power Europe and the Power of the Local. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], July 2014, p. 1-12. Disponível em:

GORDON, Neve; PARDO, Sharon. The European Union and Israel's Occupation: Using Technical Customs Rules as Instruments of Foreign Policy. **The Middle East Journal**, [s.l.], 69, n. 1, Winter 2015, p. 74-90. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273333535_The_European_Union_and_Israel's_Occupation_Using_Technical_Customs_Rules_as_Instruments_of_Foreign_Policy. Acesso em 1 set. 2022.

GREAT BRITAIN. Foreign Office. **Mandate for Palestine**. 1922. Disponível em: <https://archive.org/details/mandateforpalest00leaguoft/page/6/mode/2up>. Acesso em: 20 out. 2020.

HUBERMAN, Bruno. 2014. 201 f. **Judaização da Palestina Ocupada: colonização, desapropriação e deslocamento em Jerusalém Oriental, Cisjordânia e Faixa de Gaza entre 1967 e 2013**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais. São Paulo/SP, 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH. **A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the crimes of Apartheid and Persecution**. April 27, 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2021/04/27/threshold-crossed/israeli-authorities-and-crimes-apartheid-and-persecution>. Acesso em: 25 ago. 2022.

HUMAN SCIENCES RESEARCH COUNCIL OF SOUTH AFRICA. Democracy and Governance Programme. Middle East Project. Occupation, Colonialism, Apartheid? A re-assessment of Israel's practices in the occupied Palestinian territories under international law. Cape Town, South Africa, May 2009. In: THE HUMAN SCIENCES RESEARCH COUNCIL. Research Output Repository. **HSRC Research Outputs**. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11910/4619>. Acesso em: 13 maio 2022.

ICRC. Treaties, State Parties and Commentaries. **Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907**. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/195>. Acesso em: 02 set. 2020.

ICRC. **IV Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in the time of war of 12 August 1949**. Disponível em:

https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf. Acesso em: 27 ago. 2020.

INTERACTIVE ENCYCLOPEDIA OF THE PALESTINE QUESTION. Declaration of the Heads of State and Government and Ministers of Foreign Affairs of the European Community. **The Venice Declaration**. 13 June 1980. Disponível em:

<https://www.palquest.org/en/historictext/23218/venice-declaration>. Acesso em: 23 abr. 2022.

INTERACTIVE ENCYCLOPEDIA OF THE PALESTINE QUESTION. United Nations. General Assembly. Resolution 2252(ES-V). **A/RES/2252 (ES-V)**. 4 July 1967. New York-NY. Disponível em: <https://www.palquest.org/en/node/9949>. Acesso em 22 ago. 2021.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders. **Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)**. 30 June 1995. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/84/084-19950630-JUD-01-00-EN.pdf>.

Acesso em: 22 out. 2021.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**. 2001. Disponível em:

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em 24 jun. 2020.

ISRAEL'S Apartheid Against Palestinians: a cruel system of domination and a crime against humanity. **AMNESTY INTERNATIONAL**. February 1, 2022. Disponível em:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/israels-apartheid-against-palestinians-a-cruel-system-of-domination-and-a-crime-against-humanity/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Acordo entre a União Europeia e o Estado de Israel no programa da União 'Horizonte 2020 – Programa Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)'**. 17.6.2014. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0617\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0617(01)&from=EN). Acesso em 18 maio 2022.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (versão consolidada)**. 7.6.2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

Acesso em: 22 abr. 2022.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Aviso aos Importadores – Importações para a Comunidade provenientes de Israel (97/C 338/10)**. 11.8.1997.

Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/964c81a4-5f96-4391-bdbb-f274fe4d5161/language-en/format-PDF/source-search>. Acesso em: 01 set. 2022.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Aviso aos Importadores – Importações para a Comunidade provenientes de Israel (2001/C 328/04)**. 23.11.2001.

Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e1c7e547-591c-4293-b5c5-928edbf947b/language-en/format-PDF>. Acesso em: 01 set. 2022.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Aviso aos Importadores – Importações para a Comunidade provenientes de Israel (2005/C 20/02)**. 25.1.2005. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85482a06-0fef-4839-9b22-4ddb21049e4c/language-en/format-PDF>. Acesso em: 1 set. 2022.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Comissão. Regulamento Interno. 8.12.2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32000Q3614>. Acesso em 21 set. 2021.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. UNIÃO EUROPEIA. **Versões compiladas do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia (2002)**. 24.12.2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT&from=EN>. Acesso em 22 ago. 2022.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Protocolo ao Acordo Euro-Mediterrâneo que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, sobre a Avaliação de Conformidade e a Aceitação dos Produtos Industriais (CAA)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:001:FULL&from=EN>. Acesso em: 21 mar. 2023.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) N.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Outubro de 2011 relativo à prestação de informação aos consumidores sobre gêneros alimentícios**. 22.11.2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1169&from=EN>. Acesso em 27 mar. 2023.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamentos. **Regulamento (EU, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de julho de 2018**. 30.7.2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>. Acesso em 1 dez. 2022.

KAPELIOUK, Amnon. **Arafat, o irredutível**. Tradução de Beatriz Sidou – São Paulo, SP: Editora Planeta do Brasil, 2004.

KOH, Harold Hongju. Why Do Nations Obey International Law. **The Yale Law Journal**, [s.l.], v. 106, 1997, p. 2599-2659. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/1394/Why_Do_the_Nations.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 02 maio 2022.

KONTOROVICH, Eugene. Unsettled: A Global Study of Settlements in Occupied Territories. Northwestern School of Law. **Journal of Legal Analysis**, [s.l.], n. 16-20, 2017, p. 4-66. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2835908. Acesso em: 21 out. 2021. (Public Law and Legal Theory Series, n. 16-20).

KORMAN, Sharon. **The Right of Conquest: the acquisition of territory by force in international law and practice**. New York: Oxford University Press, 1996.

KOSKENNIEMI, Martti. **The Politics of International Law**. Oxford: Hart Publishing, 2011.

KRETZMER, David. **The Occupation of Justice: the Supreme Court of Israel and the Occupied Territories**. Albany: State University of New York Press, 2002.

KUEPER, Barbara. **Investments in Israeli banks: a research paper prepared for BankTrack**. 24 February 2016. Disponível em: https://www.banktrack.org/download/investments_in_israeli_banks_banktrack_151020_pdf/investments_in_israeli_banks_banktrack_151020.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

LOVATT, Hugh. EU differentiation and the push for peace in Israel-Palestine. October, 2016. European Foreign Policy Relations. **ECFR/194**. Disponível em: https://ecfr.eu/publication/eu_differentiation_and_the_push_for_peace_in_israel_palestine7163/. Acesso em: 11 ago. 2022.

MAŃKO, Rafał. Protecting the rule of law in EU: Existing mechanisms and possible improvements. *In*: Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2019\)642280](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)642280). Acesso em: 23 out. 2022.

MASALHA, Nur. **Imperial Israel and the Palestinians: The Policies of Expansion**. London: Pluto Press, 2000.

MASALHA, Nur. **The Palestine Nakba: Decolonising History, Narrating the Subaltern, Reclaiming Memory**. London: Zed Books, 2012.

MEMBER OF THE EUROPEAN PARLIAMENT. To the attention of: High Representative Catherine Ashton. Re: EU guidelines on the eligibility of Israeli bodies for EU financial support. September, 2013. Disponível em: <https://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2013/09/Letter-signed-by-51-MEPs.pdf>. Acesso em 2 nov. 2022.

MOGHERINI, Federica. **A(2015)4976844-5532776**. To Senator Ted Cruz and the signatories of the letter of 9 November. 23.12.2015. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dpal/dv/4a_interpretativenoticeindicationorigin/4a_interpretativenoticeindicationoriginen.pdf. Acesso em 20 mar. 2023.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. Traduzida por Oswaldo Biato da edição revisada por Kenneth W. Thompson. São Paulo-SP: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**. 23 de Maio de 1969. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=701DBCD1773F1FB1F2C5DA2890871FFD.proposicoesWeb2?codteor=1427770&filename=MSC+589/2015. Acesso em: 21 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGAL. Procuradoria-Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **I Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais**. 8 de Junho de 1977. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocoloIgenebra.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

MOGHERINI, Federica. A(2015)4976844-5532776. To Senator Ted Cruz and the signatories of the letter of 9 November. Brussels, 23 dez. 2015. In: AL-MONITOR. Disponível em: https://www.al-monitor.com/sites/default/files/documents/2016/HRVP_8_Jan_2016_Letter_to_Senators.pdf. Acesso em: 21 set. 2022.

MORRIS, Benny. **Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001**. New York: Vintage Books, 2001.

MÜLLER, Patrick; SLOMINSKI, Peter. The Role of Law in EU Foreign Policy-making: Legal Integrity, Legal Spillover, and the EU Policy of Differentiation towards Israel. **Journal of Common Market Studies**, [s.l.], JCMS, 2016, p. 1-18.

NIKOLOV, Krassimir Y. Ashton's Second Hat: The EU Funding Guidelines on Israel as Post-Lisbon Instrument of European Foreign Policy Making. **Journal Diplomacy, Diplomatic Institute**, Sofia, 11, p. 167-188, January/June, 2014. Disponível em: https://bdi.mfa.government.bg/data/DJ/DJ_11_2014.pdf#page=168. Acesso em 12 mar. 2020.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of one part, and the State of Israel, of the other part**. 21.6.2000.

Disponível em:

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/israel/documents/eu_israel/asso_agree_en.pdf.

Acesso em: 20 dez. 2021.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. **Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards**.

19.7.2013. Disponível em:

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20130719_guidelines_on_eligibility_of_israeli_entities_en.pdf. Acesso em: 19.05.2020.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. **Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967**. 12.11.2015.

Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dpal/dv/4a_interpretativenoticeindicationorigin/4a_interpretativenoticeindicationoriginen.pdf. Acesso em 28 mar. 2023.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. **Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community**.

17.12.2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

Acesso em 12 jan. 2022.

PAPPE, Ilan. **História da Palestina Moderna: Uma Terra, Dois Povos**. Tradução: Ana Saldanha. Lisboa: Editorial Caminho, 2007.

PAPPE, Ilan. **The Ethnic Cleansing of Palestine**. Oxford: Oneworld Publications, 2007.

PARDO, Sharon; PETERS, Joel. **Uneasy Neighbors**. Plymouth: Lexington Books, 2010.

PARDO, Sharon; TOUVAL, Yonatan. **The EU and Israel: much ado about love**. Jerusalem Post, December 9, 2013. Disponível em: <https://www.jpost.com/Opinion/Op-Ed-Contributors/The-EU-and-Israel-Much-ado-about-love-335610>. Acesso em: 02 maio 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. Fichas Temáticas sobre a União Europeia. **O Tratado de Lisboa**. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/5/o-tratado-de-lisboa>. Acesso em: 12 jan. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Perguntas Parlamentares**. 27 de Julho de 2011. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2011-007328_PT.html. Acesso em: 30 maio 2022.

PLO Palestinian Liberation Organisation. **Aljazeera**. [2015]. Disponível em: <https://interactive.aljazeera.com/aje/palestineremix/phone/plo.html>. Acesso em: 10 dez. 2021.

PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION. Regulation (EU, Euratom) No. 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No. 1605/2002. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/12486f39-c145-45d3-8d09-7afd05474017/language-en>. Acesso em: 22 nov. 2022.

RAVID, Barak. Catherine Ashton: Israeli Settlement Products to be Labeled in EU by End of 2013. **HAARETZ**. Jul 23, 2013. Disponível em: <https://www.haaretz.com/2013-07-23/ty-article/.premium/eu-to-label-west-bank-goods-by-year-end/0000017f-e0fa-d804-ad7f-f1fa042f0000>. Acesso em 23 mar. 2023.

ROCKWELL, Susan; SHAMAS, Charles. A Human Rights Review on the EU and Israel: Relating Commitments to Action (2004-2005). **Euro-Mediterranean Human Rights Network**, p. 1-53, December 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/2417681/A_Human_Rights_Review_of_the_EU_and_Israel_2004_2005_Relating_Commitments_to_Actions?email_work_card=title. Acesso em: 20 out. 2021.

RONEN, Yaël. Responsibility of Businesses Involved in the Israeli Settlements in the West Bank. The Hebrew University of Jerusalem. Faculty of Law. **International Law Forum**. Research Paper n. 02-15. April 15, 2015. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2594851>. Acesso em: 03 nov. 2020.

SAAB, Luciana. 2016. 161 f. **O Projeto de Paz de Oslo: considerações e críticas sobre as origens do processo de paz Israel-Palestina (1991-1995)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo/SP, 2016.

SAID, Edward W. **A Questão da Palestina**. Tradução: Sônia Midori. São Paulo, SP: Ed. Unesp, 2012.

SHEHADEH, Raja. **Occupier's Law: Israel and the West Bank**. Washington: Institute for Palestinian Studies, 1985.

SHUMAN, Robert. From the Barcelona Process to the Mediterranean Programme, a Fragile Partnership with the European Union. **Fondation Robert Schuman**. Disponível em: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0601-from-the-barcelona-process-to-the-mediterranean-programme-a-fragile-partnership-with-the-european>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia Como Potência Global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 54 (1), 2011, p. 87-104.

SULTANY, Nimer. Activism and Legitimation in Israel's Jurisprudence of Occupation. **Social & Legal Studies**, London, v. 23, issue 3, p. 1-25, 4 march 2014. Disponível em: <http://sls.sagepub.com/content/early/2014/02/27/0964663914521449>. Acesso em: 20 ago. 2020.

THE CAMP David Agreements for Middle East Peace. **Journal of Palestinian Studies**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 205-214, (winter, 1979). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2536522>. Acesso em 20 maio 2022.

TOCCI, Nathalie. EU incentives for promoting peace. *In*: BARNES, Catherine; GRIFFITHS; Aaron (issue editors). **Powers of persuasion: incentives, sanctions and conditionality in peacemaking**. London: Conciliation Resources, 2008.

TOCCI, Nathalie. The Widening Gap between Rethoric and Reality in EU Policy towards Israeli-Palestinian Conflict. **Centre for European Policy Studies**, CEPS Working Document, v.217, January 2005. Disponível em: <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5051&pdf=1190.pdf>. Acesso em 31 out. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Início. Formulário de Pesquisa. Lista de Resultados. Documentos. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grade Secção) de 12 de Novembro de 2019 no Processo C-363/18 Organisation juive e Vignoble Psagot Ltd. Contra Ministre de l'Économie et des Finances**. 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=B789C19D3477B3B9A42DF3F6DA857C35?text=&docid=220540&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1964467>. Acesso em 26 mar. 2023.

UE EXIGE que Israel indique origem de produtos fabricados em territórios ocupados. **Opera Mundi**. 11 de nov de 2015. Disponível em: https://www.ippri.unesp.br/Home/pos-graduacao/biblioteca/ippri_citacoes_e_referencias.pdf. Acesso em:

UNITED NATIONS. **Advisory opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territories**. 9 July 2004. [S.l.]. Disponível em: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-178825/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Fifty-first session. **Resolution 51/223**. 13 March 1997. [S.l.]. Disponível em: <https://daccess-ods.un.org/tmp/2224480.95679283.html>. Acesso em 22 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. Resolution 31/36. **A/HRC/31/36**. 24 March 2016b. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/082/57/PDF/G1608257.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Sixty-seventh session. Resolution 67/19 Status of Palestine in the United Nations. **A/RES/67/19**. 29 November 2012. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/479/74/PDF/N1247974.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Twenty-ninth Session. **Resolution 3236 (XXIX) Question of Palestine**. 22 November 1974a. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/38/IMG/NR073838.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Twenty-ninth Session. **Resolution 3237 (XXIX) Observer status for the Palestine Liberation Organization**. 22 November 1974b. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/39/IMG/NR073839.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Twenty-third Session. **Resolution 2443 (XXIII) Respect for and implementation of human rights in occupied territories**. 19 December 1968. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/244/03/IMG/NR024403.pdf?OpenElement>. Acesso em 22 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Resolution 237. **S/RES/237**. 14 June 1967a. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/89/PDF/NR024089.pdf?OpenElement>. Acesso em: 04 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Resolution 242. **S/RES/242**. 22 November 1967b. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/PDF/NR024094.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Resolution adopted on the report of the *ad hoc* committee on the Palestine Question 181 (II). **S/RES/181 (II)**. 29 Out. 1947. [S.l.]. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/PDF/NR003888.pdf?OpenElement>. Acesso em: 04 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. 7853rd meeting. Resolution 2334 (2016). **S/RES/2334 (2016)**. 23 December 2016a. Disponível em: <https://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

UNITED NATIONS. **United Nations Charter**. 24 October 1945. Disponível em:

<https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Acesso em 23 out. 2021.

UNITED NATIONS INFORMATION SYSTEM ON THE QUESTION OF PALESTINE (UNISPAL). **The Question of Palestine and the United Nations**. New York, 2008. Disponível em: <http://unispal.un.org/pdfs/DPI2499.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. Office of the Historian. **The Madrid Conference, 1991**. [2022]. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/madrid-conference>. Acesso em: 3 mar. 2022.

UNSCR. Security Council. **Resolution 259**. 18 September 1968. [S.l.]. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/259>. Acesso em: 20 ago. 2021.

UNSCR. Security Council. **Resolution 338**. 22 October 1973. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/338>. Acesso em: 20 ago. 2021.

VITÉ, Sylvain. Typology of Armed Conflicts in International Humanitarian Law: Legal concepts and actual situations. **International Review of the Red Cross**, [s.l.], v. 91, n. 873, March 2009, p. 69-94.

VOLTOLINI, Benedetta. 2013. 322 f. **Lobbying in EU foreign policy-making towards the Israeli-Palestinian conflict: Exploring the potential of a constructivist perspective**. Thesis (Doctor of Philosophy) – The London School of Economics and Political Science, London, 2013.

WILLS, Siobhán. Occupation Law and Multi-National Operations: Problems and Perspectives. **The British Yearbook of International Law**, v. 77, issue 1, 2006, p. 256-332. Disponível em: <https://academic.oup.com/bybil?login=false>. Acesso em: 10 out. 2021.

WHO PROFITS. **Codifying Occupation: The Paris Protocol**. Infographic. [S.l.]. Feb. 2019. Disponível em: <https://whoprofits.org/infographics/codifying-occupation-the-paris-protocol/>. Acesso em: 11 set. 2021.

WHO PROFITS. **Forbidden Fruit: the Israeli Wine Industry and the Occupation**. April 2011. Disponível em: <https://www.whoprofits.org/updates/israeli-wine-industry-remains-complicit-in-the-israeli-settlement-enterprise/>> . Acesso em 24 ago. 2022.

WHO PROFITS. **Greenwashing the Occupation: The Solar Energy Industry and the Israeli Occupation**. [S.l.]. Feb. 2017. Disponível em: <https://whoprofits.org/report/greenwashing-the-occupation-the-solar-energy-industry-and-the-israeli-occupation/>. Acesso em: 20 set. 2021.

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

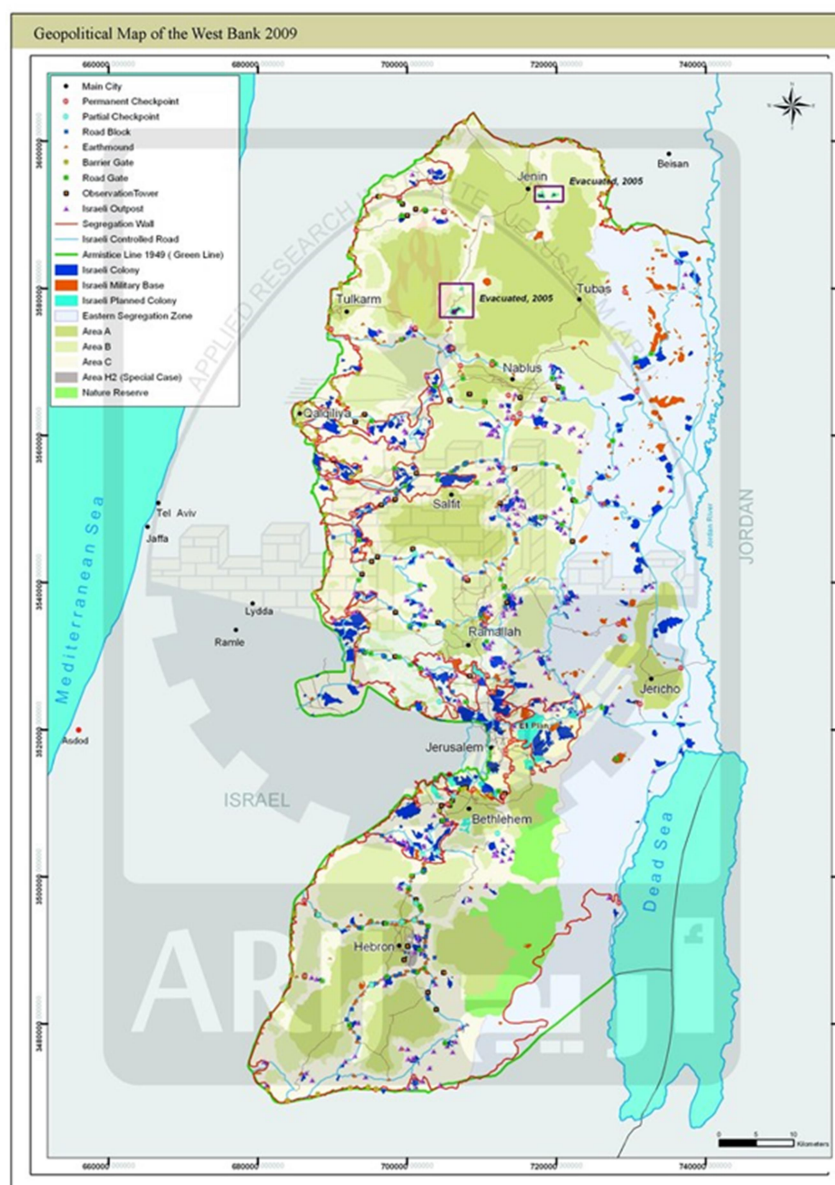
ENTREVISTA	CARGO	LOCAL	DATA
01	Representante de Organização não Governamental	via Skype	29 de abril de 2022
02	Professora e pesquisadora na área de Direito Internacional	via Zoom	26 de setembro de 2022
03	Representante de Organização não Governamental	via Skype	20 de setembro de 2022
04	Professora e pesquisadora na área de ciências políticas	via google meets	28 de outubro de 2022

ANEXO A – MAPA DA DIVISÃO DA CISJORDÂNIA A PARTIR DOS ACORDOS DE OSLO: ÁREAS A, B e C



Fonte: RESERCH GATE. **Oslo II Map: outlining areas A, B, C.** Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Map-of-Areas-A-B-and-C-after-Oslo-II_fig1_276258691. Acesso em 05 jun. 2022.

ANEXO B - MAPA GEOPOLÍTICO DA CISJORDÂNIA (2009)



Fonte: ARIJ. **Geopolitical map of the West Bank, 2009.** Disponível em: [https://www.arij.org/maps-of-palestine/geopolitical-maps/#iLightbox\[b29dbfd2a27c78ccb8a\]/0](https://www.arij.org/maps-of-palestine/geopolitical-maps/#iLightbox[b29dbfd2a27c78ccb8a]/0). Acesso em 05 jun. 2022.

ANEXO C - DIRETRIZES DA UNIÃO EUROPEIA PARA FINANCIAMENTOS DE ENTIDADES ISRAELENSES

19.7.2013

EN

Official Journal of the European Union

C 205/9

Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards

(2013/C 205/05)

Section A. GENERAL ISSUES

1. These guidelines set out the conditions under which the Commission will implement key requirements for the award of EU support to Israeli entities or to their activities in the territories occupied by Israel since June 1967. Their aim is to ensure the respect of EU positions and commitments in conformity with international law on the non-recognition by the EU of Israel's sovereignty over the territories occupied by Israel since June 1967. These guidelines are without prejudice to other requirements established by EU legislation.
2. The territories occupied by Israel since June 1967 comprise the Golan Heights, the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem.
3. The EU does not recognize Israel's sovereignty over any of the territories referred to in point 2 and does not consider them to be part of Israel's territory⁽¹⁾, irrespective of their legal status under domestic Israeli law⁽²⁾. The EU has made it clear that it will not recognize any changes to pre-1967 borders, other than those agreed by the parties to the Middle East Peace Process (MEPP)⁽³⁾. The EU's Foreign Affairs Council has underlined the importance of limiting the application of agreements with Israel to the territory of Israel as recognized by the EU⁽⁴⁾.
4. These guidelines do not cover EU support in the form of grants, prizes or financial instruments awarded to Palestinian entities or to their activities in the territories referred to in point 2, nor any eligibility conditions set up for this purpose. In particular, they do not cover any agreements between the EU, on the one hand, and the Palestinian Liberation Organisation or the Palestinian Authority, on the other hand.

Section B. SCOPE OF APPLICATION

5. These guidelines apply to EU support in the form of grants, prizes or financial instruments within the meaning of Titles

⁽¹⁾ On the territorial application of the EU-Israel Association Agreement see Case C-356/08 *Brita* [2010] ECR I-1289, paragraphs 47 and 53.

⁽²⁾ Under Israeli law, East Jerusalem and the Golan Heights are annexed to the State of Israel, whereas the Gaza Strip and the rest of the West Bank are referred to as 'the territories'.

⁽³⁾ See *inter alia* the Foreign Affairs Council conclusions on the MEPP adopted in December 2009, December 2010, April 2011, May and December 2012.

⁽⁴⁾ The Foreign Affairs Council conclusions on the MEPP adopted on 10 December 2012 state that 'all agreements between the State of Israel and the EU must unequivocally and explicitly indicate their inapplicability to the territories occupied by Israel in 1967'.

VI, VII and VIII of the Financial Regulation⁽⁵⁾ which may be awarded to Israeli entities or to their activities in the territories occupied by Israel since June 1967. Their application is without prejudice to specific eligibility conditions which may be laid down in the relevant basic act.

6. These guidelines apply:

(a) for grants — to all applicants and beneficiaries, irrespective of their role (sole beneficiary, coordinator or co-beneficiary). This includes entities participating in the action on a no-cost basis⁽⁶⁾ and affiliated entities within the meaning of Article 122(2) of the Financial Regulation. This does not include contractors or subcontractors selected by grant beneficiaries in conformity with procurement rules. As regards third parties referred to in Article 137 of the Financial Regulation, in the cases where the costs of financial support to such third parties are eligible under a call for proposals the authorizing officer responsible may, where appropriate, specify in the call for proposals and in the grant agreements or decisions that the eligibility criteria set out in these guidelines also apply to the persons that may receive financial support by the beneficiaries;

(b) for prizes — to all participants and winners in contests;

(c) for financial instruments — to dedicated investment vehicles, financial intermediaries and sub-intermediaries and to final recipients.

7. These guidelines apply to grants, prizes and financial instruments managed, as the case may be, by the Commission, by executive agencies (direct management) or by bodies entrusted with budget implementation tasks in accordance with Article 58(1)(c) of the Financial Regulation (indirect management).

8. These guidelines apply to grants, prizes and financial instruments funded from appropriations of the 2014

⁽⁵⁾ Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 (OJ L 298, 26.10.2012, p. 1).

⁽⁶⁾ In which case the Israeli entity will finance its participation with funding from other sources, but will nonetheless be treated as a beneficiary and may therefore have access to know-how, services, networking and other opportunities developed by the other beneficiaries as a result of the EU grant.

financial year and subsequent years and authorized by financing decisions adopted after the adoption of the guidelines.

Section C. CONDITIONS OF ELIGIBILITY OF ISRAELI ENTITIES

9. As regards the place of establishment of Israeli entities:

- (a) In the case of grants and prizes, only Israeli entities having their place of establishment within Israel's pre-1967 borders will be considered eligible;
- (b) In the case of financial instruments, only Israeli entities having their place of establishment within Israel's pre-1967 borders will be considered eligible as final recipients.

10. The place of establishment is understood to be the legal address where the entity is registered, as confirmed by a precise postal address corresponding to a concrete physical location. The use of a post office box is not allowed.

11. The requirements set out in section C:

- (a) apply to the following types of legal persons: Israeli regional or local authorities and other public bodies, public or private companies or corporations and other private legal persons, including non-governmental not-for-profit organizations;
- (b) do not apply to Israeli public authorities at national level (ministries and government agencies or authorities);
- (c) do not apply to natural persons.

Section D. CONDITIONS OF ELIGIBILITY OF ACTIVITIES IN THE TERRITORIES OCCUPIED BY ISRAEL

12. As regards the activities/operations of Israeli entities:

- (a) In the case of grants and prizes, the activities of Israeli entities carried out in the framework of EU-funded grants and prizes will be considered eligible if they do not take place in the territories referred to in point 2, either partially or entirely;
- (b) In the case of financial instruments, Israeli entities will be considered eligible as final recipients if they do not operate in the territories referred to in point 2, either in the framework of EU-funded financial instruments or otherwise.

13. Any activity or part thereof⁽¹⁾ included in an application for an EU grant or prize which does not meet the requirements set out in point 12(a) will be considered as ineligible and will not be considered as part of the application for the purpose of its further evaluation.

14. The requirements set out in section D:

- (a) apply to activities under point 12 carried out by the following types of legal persons: Israeli regional or local authorities and other public bodies, public or private companies or corporations and other private legal persons, including non-governmental not-for-profit organizations;
- (b) apply also to activities under point 12 carried out by Israeli public authorities at national level (ministries and government agencies or authorities);
- (c) do not apply to activities under point 12 carried out by natural persons.

15. Notwithstanding points 12-14 above, the requirements set out in section D do not apply to activities which, although carried out in the territories referred to in point 2, aim at benefiting protected persons under the terms of international humanitarian law who live in these territories and/or at promoting the Middle East peace process in line with EU policy⁽²⁾.

Section E. IMPLEMENTATION ARRANGEMENTS

16. Each Israeli entity referred to in points 11(a) and (b) and 14(a) and (b), which applies for an EU grant, prize or financial instrument, shall submit a declaration on honour as follows:

- (a) In the case of grants and prizes, the declaration will state that the application of the Israeli entity is in accordance with the requirements under points 9(a) and 12(a) of these guidelines, while also taking into account the applicability of point 15 thereof⁽³⁾. For grants, this declaration will be drafted in accordance with Article 131(3) of the Financial Regulation;
- (b) In the case of financial instruments, the declaration will state that the application of the Israeli entity as a final recipient is in accordance with the requirements under points 9(b) and 12(b) of these guidelines.

⁽¹⁾ For example, these could be nation-wide projects to be implemented in Israel, which involve both activities within pre-1967 borders and activities beyond pre-1967 borders (e.g. in settlements).

⁽²⁾ For example, these could be activities under the European Instrument for Democracy and Human Rights, the Neighbourhood Civil Society Facility and/or the Partnership for Peace programme.

⁽³⁾ In the case of Israeli public authorities at national level (ministries and government agencies/authorities), the declaration will contain an address for communication purposes that is within Israel's pre-1967 borders and that complies with point 10.

17. The declarations under point 16 are without prejudice to any other supporting documents required in the calls for proposals, rules of contests or calls for the selection of financial intermediaries or dedicated investment vehicles. They will be included in the package of application documents for each concerned call for proposals, rules of contests and call for the selection of financial intermediaries or dedicated investment vehicles. Their text will be adapted to the requirements relevant for each EU grant, prize or financial instrument.
18. The submission of a declaration under point 16 that contains incorrect information may be considered as a case of misrepresentation or a serious irregularity and may lead:
- for grants — to the measures set out in Articles 131(5) and 135 of the Financial Regulation;
 - for prizes — to the measures set out in Article 212(1)(viii) of the Rules of Application of the Financial Regulation⁽¹⁾ and;
 - for financial instruments — to the measures set out in Article 221(3) of the Rules of Application of the Financial Regulation.
19. The Commission will implement these guidelines in their entirety, and in a clear and accessible manner. It will notably announce the eligibility conditions set out in Sections C and D in the work programmes⁽²⁾ and/or financing decisions, calls for proposals, rules of contests and calls for the selection of financial intermediaries or dedicated investment vehicles.
20. The Commission will ensure that the work programmes and calls for proposals, rules of contests and calls for the selection of financial intermediaries or dedicated investment vehicles published by the bodies entrusted with budget implementation tasks under indirect management contain the eligibility conditions set out in Sections C and D.
21. In order to clearly articulate EU commitments under international law, taking into account relevant EU policies and positions, the Commission will also endeavour to have the content of these guidelines reflected in international agreements or protocols thereto or Memoranda of Understanding with Israeli counterparts or with other parties.
22. The award of EU support to Israeli entities or to their activities in the form of grants, prizes or financial instruments requires engagement with Israeli entities referred to in points 11 and 14, for example, by organizing meetings, visits or events. Such engagement will not take place in the territories referred to in point 2, unless it is related to the activities referred to in point 15.

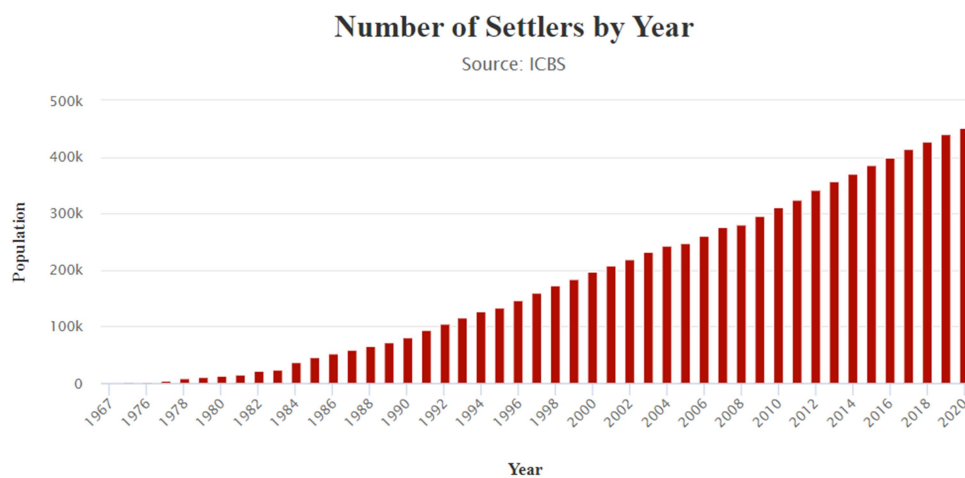
⁽¹⁾ Commission Delegated Regulation (EU) No 1268/2012 of 29 October 2012 on the rules of application of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (OJ L 362, 31.12.2012, p. 1).

⁽²⁾ Subject to the outcome of the comitology procedures that may be required by the relevant basic act.

Fonte: OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. **Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards.**

19.7.2013. Disponível em:

https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/20130719_guidelines_on_eligibility_of_israeli_entities_en.pdf. Acesso em: 19.05.2020.

ANEXO D - GRÁFICO NÚMERO DE ASSENTAMENTOS POR ANO (1967 A 2020)

Fonte: PEACE NOW. **Number of Settlers by Year**. [2022]. Disponível em: <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population>. Acesso em 24 ago. 2022.

ANEXO E – TABELA COM OS PRINCIPAIS ACORDOS CELEBRADOS ENTRE A CE/UE E ISRAEL

Table 8 - Summary of the key agreements between the EC/EU and Israel

Year	TREATY	Official Journal Reference
1964	Trade Agreement between the European Economic Community and the State of Israel	OJ 1964 L 95/1571
1970	Agreement with Israel negotiated under Article XXVIII (4) of GATT	OJ 1970 L 218
1975	Free Trade Agreement with Israel	OJ 1975 L 136/3
1978	Additional Protocol to the Agreement between the European Economic Community and the State of Israel, and of the Protocol relating to financial cooperation between the European Economic Community and the State of Israel	OJ 1978 L270
1995	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	OJ 2000 L147/3

Fonte: VOLTOLINI, Benedetta. 2013. 322 f. **Lobbying in EU foreign policy-making towards the Israeli-Palestinian conflict: Exploring the potential of a constructivist perspective.** Thesis (Doctor of Philosophy) – The London School of Economics and Political Science, London, 2013.