

II. SISTEMA ELECTORAL

1. Régimen constitucional y sistema electoral

El sistema de gobierno del Estado de Israel se basa en una Constitución no escrita. La primera Acta Legislativa, de febrero de 1949, fue una ley transitoria conocida hoy como la “Constitución pequeña”, misma que se convirtió en la base de la vida constitucional de Israel. En lugar de por una Constitución, Israel se ha regido por varias leyes básicas que han sido aprobadas a lo largo de la historia de país, entre ellas, las leyes “del *Knesset*”, de 1958; “La Tierra de Israel”, de 1960; “del Presidente”, de 1964; “del Gobierno”, de 1968; “de la Economía de Estado”, de 1975; “del Ejército”, de 1976; “de Jerusalén, Capital de Israel”, de 1980; “Libertad de Ocupación”, de 1992; y “de la Dignidad y Libertad Humanas”, de 1992.¹⁵ Son las distintas áreas de consenso, junto con las leyes básicas, las que definen los parámetros del sistema político de Israel.

Los procedimientos ejecutivos y administrativos se basan en una combinación de experiencias pasadas, de elementos de la estructura anterior (cuando era colonia británica) y de nuevas leyes. De acuerdo con esta concepción, Israel es una República con un presidente débil y un Parlamento fuerte.

Dentro del Parlamento israelí, el *Knesset*, se ha debatido sobre la posibilidad de adoptar una Constitución escrita o continuar con la situación existente. Quienes están en favor de continuar con el actual estatus jurídico basan sus argumentos en que una Constitución

¹⁵ Bernard Reich y Gershon R. Kieval, *Israel: Land of Tradition and Conflict*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.

escrita es limitada para la compleja realidad de Israel: frecuentes cambios en las condiciones sociales por la constante inmigración masiva y falta de experiencia de las instituciones gubernamentales independientes. Por ello, se ha preferido mantener la flexibilidad que otorga la llamada "Constitución pequeña".

El *Knesset* actual se basa en el modelo parlamentario británico, que ha sido adaptado a las necesidades particulares de Israel. Es un cuerpo unicameral conformado por 120 miembros que son electos por sufragio nacional, universal, directo y secreto, de acuerdo con la "Ley de Elecciones del *Knesset*", para cumplir con un periodo de cuatro años. Todo el país elige a todos sus miembros, ya que no existen los distritos electorales en Israel. Los ciudadanos mayores de 18 años tienen derecho a votar, sin que la religión, el sexo u otros factores les impidan hacerlo, salvo que se retire este derecho por una ley de la Corte. Cada partido presenta una lista de sus candidatos con 120 nombres, que son los asientos existentes en el *Knesset*. Los electores dan su voto a un partido con su correspondiente lista. Es decir, los electores finalmente escogerán una de las listas, pero sin poder cambiarla de ninguna forma (listas cerradas y bloqueadas).

Para que un partido nuevo pueda participar en las elecciones tiene que crear una lista propia de sus miembros. Se requiere de 1,005 firmas y un depósito de 10,000 dólares como garantía para el caso de que tal partido no asegure al menos el 1.5% de los votos en una elección.

Las listas son preparadas por los líderes de cada uno de los partidos. Los nombres están ordenados jerárquicamente, de tal forma que los primeros nombres casi siempre corresponden a los líderes de los partidos candidatos al *Knesset*, y hasta 1992 el que ocupaba el número uno de la lista era el candidato a primer ministro.

En efecto, en marzo de 1992 se introdujó una iniciativa de ley en el *Knesset*, aprobada por 55 votos en favor y 32 en contra, que fue aplicada por vez primera en las elecciones de ese año, y por la cual los ciudadanos israelíes otorgan dos votos, uno para la lista de los partidos con sus candidatos al Parlamento y otro para elegir al primer ministro por separado. Si el candidato a este último cargo no gana por mayoría absoluta se tiene que verificar una nueva votación.

La creación de estas listas requiere cierta labor política. Los miembros de los respectivos partidos buscan estar lo más arriba posible para así poder garantizar un asiento en el *Knesset*. Las campañas electorales son financiadas por el gobierno desde 1969, aunque también pueden intervenir fondos de origen privado.

Después de celebradas las elecciones se determinan los asientos del *Knesset*. Hasta 1988 sólo los partidos que habían obtenido el 1% del total de votos tenían representación parlamentaria. Esto cambió en 1991, cuando se elevó este requerimiento al 1.5% para reducir el número de partidos participantes en las elecciones y en el *Knesset*.

El número de votos de todas las listas que obtuvieron el porcentaje mínimo se divide entre el número de miembros del *Knesset* y su resultado es el cociente para cada escaño. La distribución de los escaños entre los partidos se determina dividiendo el número de votos que cada lista obtuvo entre el cociente.¹⁶

Los escaños restantes se asignan siguiendo la fórmula Bader-Öfer, que tiende a beneficiar a los partidos grandes. El nuevo *Knesset* es formado de acuerdo con el orden de los nombres de las listas que compitieron en las elecciones. Si un miembro muere o renuncia antes de la siguiente elección, el partido designa a un sucesor elegido de la lista de su partido.

Para poder aspirar a ser candidato para el *Knesset* se tiene que ser ciudadano de Israel y tener por lo menos 21 años. No pueden ser candidatos los jueces, rabinos jefes, miembros de las fuerzas armadas y servidores públicos que no hayan dejado su cargo en la fecha estipulada por ley para poder participar en las elecciones.

Las funciones que tiene el *Knesset* son muy parecidas a las de otros parlamentos del mundo. Entre las principales se encuentran tanto la de emitir un voto de confianza o desconfianza al gobierno en caso de gobiernos de coalición, como las de legislar, formular la política nacional y supervisar las acciones y actividades del gobierno. El *Knesset* tiene la facultad, como otros parlamentos, de aprobar el presupuesto y los impuestos. Elige al presidente de la República y participa en la elección de los jueces. Los miembros del *Knesset* tienen capacidad para cuestionar a los ministros cuando comparecen ante ellos.

¹⁶ *Ibid.*

Por otro lado, cuando se somete a votación algún asunto, los miembros se sujetan a la línea de su respectivo partido, con lo cual le demuestran su lealtad y aseguran su posición dentro del mismo.

Las actividades del *Knesset* se realizan por medio de distintos comités, a cargo de diferentes áreas legislativas, que trabajan a puerta cerrada. Existen algunas excepciones, como la exclusión de los comunistas de los comités de Seguridad y de Asuntos Exteriores. El número de los miembros de cada partido en los comités es proporcional a su fuerza dentro del *Knesset*.

Israel es una República donde las funciones de jefe de Estado las ejerce el presidente, mientras que las de jefe de gobierno son realizadas por el primer ministro. El presidente es electo por el *Knesset* por un periodo de cinco años y puede ser reelecto por dos periodos consecutivos como máximo. Sus facultades son de carácter representativo. Se concentra principalmente en asuntos de política exterior: firma los tratados ratificados por el *Knesset*, nombra a los diplomáticos y a los cónsules, recibe a los diplomáticos extranjeros y otorga los *exequaturs*¹⁷ a los cónsules extranjeros. El presidente tiene el poder de otorgar el perdón y de conmutar sentencias a presos en casos especiales. Asimismo, nombra a los jueces, llamados *dayanim*, que presiden las cortes judías religiosas, y a los *kadis*, a cargo de las cortes musulmanas religiosas, así como al gobernador del banco central, el Banco de Israel.

El presidente firma todas las leyes aprobadas por el *Knesset*, con excepción de las relacionadas con sus propias facultades y poderes. Todo documento firmado por él necesita ser rubricado también por el primer ministro.

En lo referente a la formación de los gobiernos, la intervención del presidente es clave. Después de las elecciones, o en casos extremos en que el primer ministro muere o renuncia –Israel ya ha vivido ambos casos–, el presidente consulta a los representantes de los distintos partidos en el *Knesset* y se elige a un miembro de éste para formar un nuevo gobierno. Por lo general, el miembro designado es el líder del partido mayoritario dentro del *Knesset*. El presidente recibe también la renuncia del gobierno, tiene una

¹⁷ Acreditación oficial del gobierno receptor otorgada a los cónsules de naciones reconocidas por éste.

posición pública de prestigio, hace visitas de Estado a otros países e inaugura la primera sesión parlamentaria.

El gabinete se forma mediante el voto de confianza del *Knesset*, mismo que aprueba el nuevo gobierno y las funciones de los ministros. Después de obtener el voto de confianza, el nuevo gabinete decide todas las políticas de Israel. Por lo general, la mayoría de las políticas y decisiones son llevadas a cabo por un pequeño grupo selecto reunido de manera informal.¹⁸

La autoridad judicial, por otra parte, es atribución tanto de las cortes religiosas como de las civiles, e incluye cortes municipales y magistrados de lo civil y de lo penal, cortes distritales para apelaciones y una Suprema Corte. Ésta no puede revisar las leyes aprobadas por el *Knesset*, pero puede invalidar acciones administrativas e interpretar estas leyes. Cada comunidad tiene su propia corte religiosa, que trata de los asuntos de índole personal.

Además de dichas instituciones que conforman el gobierno y el Estado de Israel existen dos que, a pesar de ser no gubernamentales, juegan un papel muy importante dentro del sistema político y que lo hacen único en su clase: la *Histadrut* y la Organización Mundial Sionista. No pertenecen al gobierno pero participan en la única función del sionismo, que es conducir a todos los judíos a Israel, es decir, tienen el objetivo de estimular y organizar la inmigración a Israel, principio básico de la tesis sionista. Además, se encargan de recaudar fondos, organizar actividades para el desarrollo social, promover la cultura judía e, inclusive, crear empresas y formular políticas internas y externas. Lo anterior, debido a que poseen gran influencia sobre el gobierno y las instituciones israelíes puesto que fueron las creadoras del Estado israelí. Estas actividades y funciones se han ido institucionalizando y formalizando jurídica y administrativamente.

La *Histadrut* es la Federación de Comercio de Israel, que estimula y apoya a empresas, pero también fomenta el desarrollo de actividades sociales y culturales. Tiene un papel importante dentro de la política exterior de Israel, ya que la fortalece al dedicarse también al desarrollo de proyectos en el extranjero.

¹⁸ A estas reuniones se les llama también "gabinetes de cocina", por la costumbre de la ex primera ministra Golda Meir de reunirse con su gabinete en la cocina de su casa, y mientras ella preparaba la comida, se discutía sobre las políticas y decisiones del gobierno.

Hoy día, la Organización Mundial Sionista sigue encargada de organizar la inmigración de los judíos a Israel: localizarlos, monitorear las regiones del mundo donde estuviera en riesgo alguna población judía, y recibir y colocar a los inmigrantes dentro de la sociedad israelí.