

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña



1. INTRODUCCIÓN

ES la gran pregunta a responder. Y desgraciadamente no existe una respuesta única, no existe una única circunstancia que nos indique por qué Israel no tiene hoy por hoy una Constitución escrita, al más puro estilo clásico de lo que entendemos por Constitución, con sus características, etc. Más adelante trataré la discusión que existe, ya desde hace años, sobre si realmente Israel tiene lo que se llama una Constitución material (no escrita), y no una constitución formal (escrita).

Es pues que cuando observamos el conjunto de normas que conforman el sistema jurídico de Israel nos damos cuenta claramente de que falta la norma suprema o más elevada a nivel jerárquico que existe en la mayoría de países con vocación democrática. Es así que falta una Constitución. Observando este mismo sistema jurídico nos damos cuenta de que estamos ante un sistema único en el

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

mundo, y peculiar, fruto de muchas variantes culturales, históricas, religiosas, etc., que trataré de analizar sumariamente en este artículo.

2. ORIGENES DEL ESTADO DE ISRAEL. LA IDEA DE UNA CONSTITUCIÓN

Lo primero que hay que hacer, a mi entender, es asistir a los momentos previos de la creación del Estado de Israel, cómo se gestó, qué avales internacionales necesitó, etc. Si observamos a lo largo de la historia, incluso en momentos muy recientes de ella, en casi todos los casos en que se ha creado un nuevo Estado, fruto de un proceso, escisión, reconocimiento histórico, etc., se ha formalizado una Constitución, de la cual emana y fluye el resto del ordenamiento jurídico. Incluso cuando un Estado cambia de régimen político, hacia uno democrático, lo primero que hace, en la mayoría de los casos es legitimar ese nuevo sistema con una Constitución formal que es la punta de la pirámide jurídica, de todo el ordenamiento jurídico que se extiende bajo ella. Pues bien, en el proceso de gestación del Estado de Israel, esa era la idea, que quedó incluso plasmada por escrito. Así, la Declaración de independencia del Estado Israel invitaba a la aprobación de una Constitución. Lo hacía exactamente en estos términos: *“Nosotros declaramos que, con efectividad desde la terminación del Mandato, esta noche víspera del sábado (15 de mayo de 1948), hasta el establecimiento de las autoridades electas, regulares del Estado, de conformidad con la Constitución que será adoptada por la Asamblea Constituyente, elegida no mas tarde de primero de octubre de 1948, el Consejo del pueblo actuará como Consejo Interino del Estado, y su órgano ejecutivo, la Administración del Pueblo, será el Gobierno Provisional del Estado judío, que se habrá de llamar Israel.”*

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

Así, antes de crearse el Estado de Israel, se llegó a crear lo que se llamó “Asamblea de los Electos”, que se encargaría del estudio de esa “inminente Constitución”.

Pero de hecho, no se cumplió el deseo y mandato de la antes citada declaración de independencia, y no fue hasta febrero de 1949, cuando se eligió una Asamblea Constituyente. Este retraso vino impuesto por circunstancias históricas, debido a la guerra con los países árabes. Es de suponer que en un ambiente bélico, como el que se dio en esos meses, desde la propia creación del Estado de Israel, hasta febrero de 1949, era muy difícil que se diera un ambiente propicio para la formalización de una Constitución. Lo que ocurre es que ese ambiente bélico ha mostrado continuidad, pero de eso hablaré más adelante.

Nos encontramos entonces que en esa época, sí que existió un verdadero periodo Constituyente. Es en este aspecto donde surgen las suspicacias, es decir, ¿realmente querían los políticos del recién nacido Estado, una Constitución? Hay que recordar que todo el proceso de creación del Estado de Israel estaba amparado por la reciente ONU. ¿Es pensable que la ONU hubiera amparado un proceso de creación del Estado de Israel sin un proyecto serio de Constitución, y más saliendo de la Segunda Guerra Mundial? La respuesta es necesariamente negativa. La ONU no hubiera defendido el proyecto de Estado de Israel sin una Constitución que garantizara minimamente los derechos propios de los regímenes democráticos que precisamente amparaban ese proyecto. Este es un punto muy interesante, ya que cabe plantearse, como he referido, si la clase política que existía previamente al Estado de Israel quería realmente una Constitución formal, o lo que se hizo fue simplemente cumplir un guión, con la convicción de que no se redactaría esa Constitución.

αλετηρια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

Es importante profundizar en esta cuestión. Los políticos más influyentes de aquella época, antes de la declaración del Estado de Israel, eran políticos del núcleo duro religioso. Esto es perfectamente entendible, tras la histórica diáspora, el anhelo de la formalización política de su verdad religiosa, la tierra prometida. Hay que pensar si realmente ese núcleo religioso quería una Constitución para el recién nacido Estado de Israel. Hay que pensar también que una Constitución, en los parámetros que autorizaba la ONU era una Constitución que formalizaba por escrito la libertad religiosa y de confesión, propia de los Estados occidentales. Así, es lógico pensar que esos políticos a los que nos referimos no quisieran una Constitución para Israel, sin embargo, y evidentemente, crearon un proceso constituyente para dar apariencia de que sí que iba a cumplirse dicho objetivo. Para estos políticos, la ley suprema no era una Constitución, sino que era la Ley Religiosa.

En este periodo antes de la independencia, se había creado una Secretaría que tendría el nombre de su presidente, Zeraj Varhaftil, encargada de redactar una Constitución para el Estado que iba a nacer.

3. LOS PRIMEROS PASOS DEL ESTADO DE ISRAEL SIN UNA CONSTITUCIÓN

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el Estado de Israel nació con un compendio de diferentes conjuntos de normas, que provenían en su mayoría de periodos de la historia anteriores.

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

A causa de la guerra, la formación de una Asamblea Constituyente, prevista en la Declaración de Independencia para octubre de 1948, se retrasó hasta febrero de 1949. Es así que una vez creada, dicha Asamblea Constituyente acordó dictar la Ley de Transición de 1949. Esta Ley disponía que el Parlamento del Estado de Israel (Kneset) comenzara a funcionar, y que la Asamblea Constituyente, encargada de hacer la Constitución, fuera considerada el primer parlamento de Israel.

De manera que ya tenemos sobre la mesa el momento histórico en que, por fin, el Estado de Israel, a través de sus instituciones democráticas, iba a dar a luz una Constitución, por mandato de la Declaración de Independencia, nacida ésta en el seno de la ONU. Pero, como ya sabemos, no ocurrió de este modo.

Tras crearse la Asamblea Constituyente, se constituyen rápidamente dos grupos de opinión: los que de verdad querían realizar una Constitución formal, derivada del mandato de la Declaración de Independencia, y los que se oponían radicalmente a su creación. Estos últimos eran los partidos religiosos, ya que para ellos la única ley suprema era la Halajá (Ley religiosa).

El partido gobernante entonces, MAPAI, no quería una Constitución para el Estado de Israel. Así, nos encontramos ante una situación atascada, hasta que el 13 de junio de 1950 el Parlamento acordó aprobar la propuesta de un diputado del Partido Progresista, que consistía en que la primera kneset (Parlamento) ordenara a la Secretaría de Constitución, Ley y Jurisprudencia elaborar una propuesta de Constitución para el Estado. La Constitución debería de estar formada por grandes artículos, cada uno de los cuales sería una Ley Básica. Cuando todos los artículos estuvieran terminados, serían entonces reunidos en una Constitución.

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

Esta fórmula contentó a unos y otros, y como sabemos, aún persiste en su empeño de recopilar artículos (Leyes Básicas). De manera que viendo este proceso, diría que estamos ante uno de los procesos constituyentes más largos, aunque esto sería solo una apreciación inicial. También, de este modo, se cumplía con el mandato de la Declaración de Independencia, es decir, un último término de la ONU.

4. EL LARGO PROCESO CONSTITUYENTE EN ISRAEL

Así, se fueron creando a lo largo del tiempo las Leyes Básicas, que tendrían un estatus superior a otras leyes, y así, conformarían todas ellas juntas en un futuro una Constitución.

Cuando el 13 de junio de 1950 se aprobó por una mayoría de 50 diputados frente a 39, Resolución Harare, el hecho de ir creando una Constitución, tal como he relatado anteriormente, a través de la aprobación de Leyes Básicas, el propósito era que esas Leyes tuvieran el mismo espíritu que una verdadera Constitución. Así, el estilo de escritura de las Leyes Básicas es el de una Constitución, en un idioma simple y directo y establecen normas generales que serán desarrolladas por normas comunes.

A pesar de lo anterior, no tienen las Leyes Básicas el status especial como se había deseado en un principio. Así, si una ley común contradice a una Ley Básica, tiene prioridad la ley dictada con posterioridad, impensable en un Estado con una Constitución.

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

Desde que comenzó el mandato parlamentario de ir conformando una futura Constitución mediante Leyes Básicas, se han dictado varias de ellas, tales como La Kneset (1958), Tierras del Estado (1960), El Presidente (1964), El Gobierno (1968/2001), La Economía del Estado (1975), Fuerzas de Defensa de Israel (1976), Jerusalén (1980), El sistema Judicial (1984), El Controlador del Estado (1988), Dignidad Humana y Libertad (1992), Libertad de Ocupación (1992), Libertad de empleo (1994).

Como he dicho, las Leyes Básicas no gozan del mismo status que una Constitución, únicamente tienen ciertos artículos blindados, que no le dan carácter constitucional.

De cara al exterior, se ha tratado de dar la explicación de que el hecho de que Israel no tenga todavía una Constitución deriva de la inestabilidad provocada por la guerra continua en sus fronteras y el terrorismo en su interior. Es cierto que puede haber algo de verdad en esto, pero lo que pienso es que realmente la razón fundamental es el desacuerdo entre sectores más representativos de la línea dura religiosa, por llamarla de alguna manera, y la línea más progresista.

En este sentido, está claro que una constitución con todos sus ingredientes, de reconocimiento de libertades individuales, y otros derechos básicos, chocaría con la concepción de un estado judío, con una influencia religiosa notable, derivado básicamente de sus orígenes. Para los sectores más duros defensores de la línea religiosa, la ley suprema es la religión, La Halajá. Es impensable para este sector que una Constitución esté por encima de esta ley suprema.

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

La Halajá es el conjunto de leyes que han guiado la vida judía en todo el mundo desde los tiempos post-bíblicos. Versa de las obligaciones religiosas de los judíos. Todo esto tiene su origen en la Biblia. La Halajá se basa en el Talmud, el compendio de ley judía, que comprende la Mishná (codificada en el año 210) y la Guemará, desarrollo de la Mishna. He querido dar esta referencia histórica para hacer entendible que es lógica la resistencia del núcleo duro judío religioso ante una Constitución, que en cierta manera, dejaría sin efecto muchos de los predicamentos de la Halajá. Son muchos siglos como para cambiarlos en tan poco tiempo, y más cuando el núcleo religioso argumenta que gracias a esa norma religiosa se ha llegado a la creación del Estado de Israel. De manera que durante todo este tiempo se ha planteado esta pregunta, por parte del núcleo religioso: ¿Cómo dejar en manos de la línea progresista, con una Constitución, los pilares del Estado de Israel? Porque, entre las libertades que establecería una Constitución, estaría la religiosa, claro.

Resumiendo, desde la creación del Estado de Israel hasta nuestros días, se ha producido una tensión entre sectores progresistas y sectores más conservadores. Está claro que Israel también ha necesitado dar una imagen hacia el mundo exterior de normalidad democrática, de no estar cerrado en una burbuja religiosa o ser acusado por países democráticos de ser un estado prácticamente teocrático. Esta apertura ciertamente se ha producido, pero fruto de la tensión antes descrita, aún no se goza de una Constitución formal, que sí material, según algunos sectores, idea que propiamente es difícil de compartir, no por el hecho de que la Constitución esté escrita o no (ya que existen países democráticos que no la tienen escrita), sino por el contenido de sus normas, que no concuerdan con las ideas de libertad religiosa y política derivada de las teorías clásicas de la idea de Constitución.

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

De manera que ahora la pregunta es, ¿será posible en breve una Constitución para Israel? Es posible que el nacimiento de nuevas generaciones deseosas de ciertas libertades y derechos sea bastante para hacer posible esa Constitución. Personalmente opino que la respuesta ha de ser que no. Desde mi punto de vista, la situación político-geográfica de Israel determina muchísimo en esta cuestión. Pero determina no por ser la causa el conflicto externo, sino por influenciar este mismo en la política israelí. A este respecto pienso que la prioridad de mantener una situación mínimamente estable dentro de la inestabilidad continua que se vive debido al terrorismo como a los conflictos bélicos, hace que la sociedad se aferre a un sistema que de momento le da cierta estabilidad. Mientras que con una Constitución, es posible que el propio Estado pudiera perder su propia perspectiva en cuanto a su naturaleza y objetivo en un futuro.

Una de las preguntas en la práctica, repito, en la práctica, es si son factibles las libertades y derechos propios de una Constitución de corte occidental, con la situación y necesidad de seguridad en la zona. La respuesta, con el tiempo, debe ser que sí. A lo largo de la historia tenemos sobrados ejemplos en los que Estados con sistemas democráticos, encabezados por constituciones formales, han hecho frente a situaciones muy adversas.

Creo que si se piensa bien y se analiza, nos encontramos antes un Proceso Constituyente Constitucional, que llegará a su fin, pero que necesariamente ha sido largo.

αλετηρια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

5. LA SITUACIÓN ACTUAL: AVANCES DEL PROCESO CONSTITUYENTE

¿Nos encontramos a mitad de camino, o al final del camino de este proceso constituyente? Ciertamente, no está claro.

Creo que es básico para analizar la situación de este proceso en los últimos años un artículo publicado por el presidente de la Kneset, Abraham Burg, en el año 2000. En este artículo se analizan las dos posturas que tensionan el proceso constituyente, es decir, la del judío religioso y la del demócrata convencido. En este artículo se describe que la sociedad judía esta construida sobre dos fundamentos, el judío y el democrático. Y hace una reflexión interesante. Se pregunta si en un periodo de paz, estas dos posiciones, que se podrían llamar también constitucionalistas o no, harían quebrar el Estado Judío. Burg señala que el origen de este proceso constituyente está precisamente en la mentalidad de los que dieron origen a la disputa. Dice: *“Ben Gurin y sus seguidores creyeron que en 20 años la ortodoxia desaparecería, mientras que los ortodoxos estaban convencidos de que el capricho de los jóvenes sionistas desaparecería del mundo y la gloria de la tradición volvería a reinar. Mientras tanto, ambas partes acordaron congelar la realidad, pasaron los días, los años, y resulta que ninguno desaparecieron.”*

Las anteriores palabras de Burg describen claramente lo que ha pasado todos estos años, la tensión entre religión y laicos, que ha influido claramente en el proceso constituyente no concluido y en que todavía no exista una constitución formal en Israel.

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

Por supuesto, Burg aboga por una Constitución superior jerárquicamente a cualquier otra fórmula legislativa. Se admite que es imposible tener una sociedad constitucional si existe una legislación religiosa. Sostiene que la religión debe de ser privativa de los individuos, y no una imposición del Estado. La pregunta es si cederán en este aspecto alguna vez los religiosos... Me temo que la respuesta es que no. En este punto, los temores de Burg deben de ser fundados, en el sentido de que cabe preguntarse qué pasaría si Israel disfrutara una paz absoluta en sus relaciones exteriores. ¿Se fraccionaría la sociedad israelí entre religiosos y laicos? Es ciertamente una cuestión muy espinosa.

Es posible que la propia sociedad israelí escape de ese compromiso con el constitucionalismo, ante el temor de una división interna. La división interna en cuanto a este tema, es muy grande y evidente.

Tan seguro está Burg de esta división, que casi ruega en su artículo un acto de valentía de la clase política. Se trataría de dotarse de una Constitución, por supuesto, sin declararse un estado confesional, pero manteniendo la religión judía y sus fuertes lazos con la sociedad, desde una fuerza moral, pero no respaldada por la ley.

Ya, hace no mucho, en el año 2000 también, el entonces primer ministro Ehud Barak anunció que su país, por fin, iba a dotarse de una Constitución que separe la religión del Estado. A los jefes de los partidos religiosos, lógicamente, no les gustó este impulso y lo criticaron abiertamente.

Barak se tomó en serio el intento, y encargó la futura Constitución a un equipo de juristas dirigido por Uriel Lin. Enumerando algunos de los derechos que

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

tendrían los israelíes con esta Constitución, estarían el contraer matrimonio civil y no por medio del Rabinato, la Iglesia o la Mezquita. Se suprimiría la obligación de apuntar el credo de cada uno en la cédula de identidad, los restaurantes no se verían obligados a contratar a un medio del Rabinato para que supervise si en la preparación de los elementos se respetaran las reglas de kosher (leyes culinarias del Judaísmo), etc.

En este sentido, el jefe del partido religioso Shas, advertía a Barack que estaba rompiendo la unidad del pueblo y atentando contra los preceptos básicos del Judaísmo.

La duda que me queda es que si ese movimiento de desbloqueo constitucional era sólo una jugada política, o más bien era un intento serio.

Habrá que ver que nos depara el futuro en cuanto a esta cuestión, si surge realmente un político, o grupo de políticos que lleven a cabo la cristalización de este proceso constituyente, que comenzó en 1948.

En la actualidad, ese ya número abundante de Leyes Básicas están a la espera de ser concentradas en una verdadera Constitución formal, vértice de la pirámide que conforma la estructura jurídica de un Estado democrático. Mientras tanto, los defensores de la existencia de una Constitución material, tratarán de “anestesiarse” la falta de una verdadera Constitución formal.

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

6. CONCLUSIONES

Por el momento, estamos ante un “no acabar” de este proceso constituyente. Pero, para los sectores religiosos, ¿estamos realmente ante un proceso constituyente, o ellos están plenamente convencidos de que el paso hacia una verdadera Constitución formal nunca va a cristalizar? Más bien creo yo que es por estos derroteros por donde se inclina esta tensión bipolar. A medida que avanzo en estas líneas, el pesimismo en cuanto a una Constitución formal en Israel va en aumento. Es más, soy igualmente pesimista en el sentido de pensar que si esto se lleva a cabo, tendría como consecuencia la división y la ruptura de la sociedad civil Israel, que de momento está fuertemente unida debido a la amenaza de los países enemigos de la zona.

En la realidad no se ha avanzado tanto. En 1948, un grupo de jóvenes políticos judíos querían dotar a Israel de una Constitución, a imagen de los países democráticos occidentales de aquella época. Además, estaban completamente legitimados para ello debido al mandato expreso que hacía la Declaración de Independencia del Estado de Israel, es decir, estaban plenamente legitimados para ello por la ONU. Pero los grupos religiosos no lo consintieron entonces. Los miedos a una ruptura del Estado de Israel, de sus cimientos, el miedo a que la Ley Suprema Religiosa, que había mantenido unida a la “nación judía” durante toda la diáspora, fuera hecha pedazos, frenó el avance del Estado de Israel en este sentido.

Hoy en día, a pesar de que la sociedad civil israelí no necesita ese sustento religioso para identificarse, siguen los miedos; miedo al avance en cuanto a finalizar el proceso constituyente. Nos encontramos ante la lucha de dos leyes supremas: la humana, materializada en la Constitución, y la ley divina, materializada en la Ley

αλετηρεια

¿ISRAEL, UN ESTADO SIN CONSTITUCIÓN?

Carlos Javier Soto Cazaña

ata/3-2007/ Págs. 74 a 88

Suprema Religiosa. Los partidos de la Constitución muestran cada vez más su hastío de los grupos y presiones religiosas, y los partidarios de la Ley Divina, muestran su miedo a perder por lo que han luchado desde hace tantos años.

¿Cuál será el resultado de esta tensión entre laicismo y religión? Si echamos la vista atrás, Europa ya pasó por ello, hace mucho tiempo, es verdad, pero lo superó, no sin traumas. Si Israel no lo ha superado ya, pienso que es debido simplemente a la juventud de su Estado.

Así, creo que, aunque sea dentro de algunos años, Israel será dotado de una Constitución no religiosa, y que del mismo modo, la religión será el gran sustento moral de esta joven nación, en su concepto de Estado actual.

αλετηρεια