

AGOSTO 2010

Israel en la encrucijada: coaliciones y política exterior

Por Mario Sznajder

Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Hebrea de Jerusalén

Cuando me han preguntado, he decidido que me interesaría hablar sobre un tema universal pero que tiene que ver con la realidad israelí hoy, y es la relación entre la política interna y externa de Israel.

La relación entre la política interna y externa de los países es un tema de estudio universal, pero creo yo que en Israel hay una particularidad especial –que intentaré definir en la hipótesis de investigación–, y luego desarrollaré el tema con varios ejemplos empíricos, y tal vez, llegar a una conclusión. Luego abriremos todo esto a discusión, ya que yo tengo que escucharlos a ustedes, así puedo aprender algo nuevo sobre esto que me interesa a mí.

Cuando Henry Kissinger negociaba con Israel y Siria la separación de ejércitos de fuerzas tras la guerra de octubre de 1973 (Yomm Kippur, o como quieran llamarla), lanzó la famosa frase de que la política interior es exterior y la política exterior es interior. Este es el problema básico y creo que Kissinger tenía absoluta razón.

Gran conocedor, gran diplomático, gran profesor de ciencias políticas, de relaciones internacionales y gran conocedor del sistema político israelí, él se dio cuenta de que cada vez que hablaba con el primer ministro Rabin sobre los temas de política internacional, a Rabin le preocupaba lo que sucedería con su coalición de gobierno si él aceptaba la posición norteamericana. De esta manera, un problema de política internacional podía destruir la posición del gobierno israelí, y por ende, invalidar todo acuerdo conseguido hasta aquel momento. La inestabilidad política interna de Israel no habría permitido que el acuerdo durara

* Sesión académica realizada en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales el 24 de agosto de 2010

CONSEJO ARGENTINO
PARA LAS
RELACIONES
INTERNACIONALES

Uruguay 1037, piso 1°
C1016ACA
Buenos Aires
República Argentina

Tel. +5411 4811 0071
Fax +5411 4815 4742

cari@cari.org.ar
cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

mucho tiempo, aunque habría sido aceptado por la continuidad institucional de la cual goza Israel desde su establecimiento.

Por otro lado, Kissinger notaba que Rabin exponía posiciones que tenían bastante poco que ver con sus ideas personales y que tenían mucho que ver con las presiones que se ejercían dentro de su coalición de gobierno. Es por eso que, según dice la famosa frase, “en Israel la política exterior es la política interior y la política interior es la política exterior”. Y, desafortunadamente, cuanto más avanzan los procesos de negociación en Medio Oriente –es decir, los procesos políticos, ya que los procesos violentos son militares y no tienen en cuenta ni las coaliciones internas ni las coaliciones externas– éste dilema se agudiza en Israel.

Entonces, este problema nos lleva a reflexionar sobre las características del sistema político israelí, que transforma la relación entre política interior y política exterior en una relación tan cercana y potencialmente negativa. Es decir, al no poder tomar decisiones en política exterior por problemas de política interior, y al influenciar la política exterior la estabilidad de las políticas internas, tenemos un juego entrampado entre las dos dimensiones en el cual los perjudicados a largo plazo son las poblaciones de Israel y su entorno.

Y de aquí que, mirando un poco el sistema político, surge muy claramente algo que no es novedad: el sistema político israelí es altamente democrático, y sobre eso no hay ninguna duda. Pero no lo es solamente a nivel de formalidad –o sea, que hay elecciones, libertad de expresión, libertades civiles aseguradas en forma bastante seria–, sino que es realmente democrático en su representatividad. Debido a la heterogeneidad de la sociedad israelí, no puede ser de otra manera; tan diferentes núcleos humanos no podrían convivir sin que se produjeran altos niveles de violencia, de no ser por la existencia de un sistema regulador: el sistema democrático, que existe actualmente.

El sistema es altamente representativo. Es un sistema proporcional representativo de muy alto nivel cuyo corte de ingreso al Parlamento es muy bajo (2%); es decir, tenemos muchos partidos políticos representados en el parlamento (multipartidismo). Por lo tanto, es casi imposible que un solo partido consiga una mayoría parlamentaria para gobernar. De esta manera, todas las decisiones acordadas requieren negociaciones y acuerdos para formar coaliciones entre los partidos. Pero esto implica pagar precios políticos a los socios coalicionales que tienen ideologías

diferentes. Si bien esta diversidad partidaria significa un alto nivel de representatividad, su corolario es el indecisionismo. El sistema es incapaz de tomar grandes decisiones debido a que cada decisión será discutida profundamente y tendrá un costo político alto para algún grupo que integre la coalición, por lo cual, a menudo se termina desintegrando a la coalición e invalidando a la decisión misma.

Entonces, cuando se trata de negociaciones – especialmente negociaciones de paz– la única solución viable desde el punto de vista estructural político es no decidir. Es decir, la mejor posición es postergar la decisión para más adelante. Nuestra paradoja básica es sumamente simple.

Nosotros tendríamos que cambiar nuestro sistema político a favor de un sistema con más capacidad para tomar decisiones políticas que signifiquen cambios. Pero, para cambiar el sistema por uno con más capacidad de decisión, necesitaríamos un periodo de mucha tranquilidad, o sea, necesitaríamos paz. Y para decidir en qué medida podemos pagar los precios de la paz, necesitamos un sistema que facilite la toma de decisiones. Ergo, estamos encerrados en un círculo vicioso: como nuestro sistema político no es capaz de decidir y ejecutar decisiones sobre los precios de la paz, no podemos pagarlo,

y por ende, no podemos reformar el sistema político. ¿Qué les parece como paradoja? Es un problema bastante serio.

Un modelo teórico es cómo se define y cómo se decide el problema. Yo soy cientista político, entonces tengo que plantear un modelo teórico, para luego llegar a una conclusión. ¿Cómo se puede destrabar este esquema? Hay dos maneras de hacerlo. Una manera, la ilustración del iluminismo; pensar que los seres humanos son racionales, que pueden ser convencidos y educados en ciertas direcciones con más peso lógico que otras y llegar a un acuerdo político consensuado sobre el no funcionamiento del sistema actual. Esto ya sucedió en Israel en 1992, cuando reformamos nuestro sistema de gobierno y, de hecho, en 1996 tuvimos una elección en la cual se separó la elección del primer ministro de la elección del parlamento. El resultado fue peor que la situación anterior porque, siendo Israel un sistema representativo tan extremo, toda decisión de reforma política pasa a través del parlamento y, en el fondo, depende del último miembro de la coalición. Como éste último miembro de la coalición pertenece a alguno de los pequeños partidos (para los cuales una reforma real significa una reducción del número de partidos elegidos al

parlamento; o sea, una reducción del número de socios para la coalición), entonces esa persona no va a querer cobrar el precio de un suicidio político, sino que va a desvirtuar la propuesta de reforma. Todos saben que hay que cambiar el sistema, pero la reforma solo podrá realizarse en tanto que no afecte a los últimos miembros de la coalición a nivel personal o a nivel del partido.

Mi departamento de Ciencias Políticas había sugerido una fórmula de reforma que no exigía ni siquiera demasiada imaginación. Nosotros reconocimos que este mismo problema tiene antecedentes en otras partes del mundo; entonces, en vez de inventar nuevamente la rueda, miramos las ruedas que existen en todos lados y propusimos adaptarlo a nuestro caso. Y la rueda más cercana a la nuestra era el sistema alemán.

En aquel momento, Alemania Occidental era un sistema altamente representativo con un corte de entrada de un 5%. Por lo cual elevando de 2 a 5% el porcentaje de entrada reduciría el número de partidos a la mitad el número de partidos presentes en el parlamento.

Para asegurar la estabilidad, el segundo paso era exigir un voto de desconfianza constructivo; es decir, los parlamentarios solo podrían votar por derribar al gobierno con un voto de desconfianza proponiendo una coalición

alternativa capaz de suplantar a la coalición existente. Esta era la solución preferible desde el punto de vista lógico de la ingeniería electoral.

Nosotros advertimos de antemano que, sin cambiar los porcentajes de entrada y el voto de desconfianza, la separación de las fechas electorales para el voto del primer ministro de la del voto para el representantes parlamentarios resultaría en un problema gravísimo, ya que acentuaría los problemas existentes. Dejando el voto de desconfianza como un voto no contractivo (o sea, solo destructivo) en manos del parlamento, y sin reducir el número de partidos, de cualquier manera tendríamos un problema gravísimo de estabilidad.

Y el otro problema que se nos iba a presentar sería la exacerbación ideológica. El primer ministro sería electo por separado del parlamento, y en la mente popular lo importante siempre es la elección de la persona (o sea, el personalismo político que se instala y que es típico de sistemas presidenciales). Los sistemas personalistas son problemáticos, en muchos sentidos, especialmente cuando las normas constitucionales en un país –como Israel, en donde no hay constitución– no definen

claramente la división de poderes. Entonces, cuando en un sistema parlamentario el parlamento permite una elección personalista del primer ministro, aparentaría que el poder reside en la persona, y se exagera ideológicamente la situación; se torna peor que la situación anterior.

Y eso fue exactamente lo que sucedió. Como la gente en Israel es inteligente, hubo una contrarreforma en donde se regresó al sistema anterior, que es el mal menor. Se volvió al sistema anterior por el temor a que el personalismo generara una fuerte corriente populista dentro del sistema político israelí, que hubiera complejizado este cuadro en el cual la política exterior y la interior se mezclan, y alrededor de una sola persona.

Lo que sí cambio fue que se subió el número de porcentaje de ingreso al parlamento; primero fue de 1% a 1,5%, y después al 2%. Con el 2% estamos mejor que con los anteriores, pero todavía falta bastante camino por recorrer; tenemos aproximadamente 10 partidos representados en el parlamento y es demasiado para un sistema coalicional.

Habiendo planteado el problema, voy a observar los casos empíricos e intentar analizar cómo Israel enfrenta o no enfrenta cada uno de ellos.

El primer problema que tiene Israel en este

momento, más allá de la entrada en las negociaciones directas con los palestinos, es la relación con Estados Unidos. En cierto sentido, la relación con Estados Unidos se ha visto deteriorada en los dos últimos años. Sin embargo, a pesar de que se empeoró, también se mejoró a través de maniobras políticas, tanto norteamericanas como israelíes, por una cuestión de conveniencia mutua, naturalmente. Yo soy muy contrario a los mitos políticos pero siempre escucho; inclusive tuve la oportunidad de discutir con Walt y Mearsheimer en Jerusalén, cuando vinieron a la Universidad Hebrea, sobre esta historia del control que, teóricamente, tiene el lobby "israelí-judío". Yo no digo que entre ellos haya antisemitismo, pero hay un juego de palabras que preferiría evitar sobre el gobierno norteamericano.

Pero el hecho es que, aunque al gobierno de Estados Unidos no le place el gobierno de Netanyahu ni su línea política, lo que motiva al gobierno de Estados Unidos a mejorar su relación con el gobierno de Netanyahu son las elecciones de noviembre. Dado que el sistema norteamericano es definido por los estados más poblados –que son Nueva York y California–, la campaña electoral observa de cerca el fuerte peso de AIPAC (American

Israel Public Affairs Committee). Si bien AIPAC no tiene fuerza en el centro de Estados Unidos, los dos extremos son sumamente fuertes, y su peso es considerable tanto a nivel de los gobiernos estatales como a nivel del sistema federal.

Por ende, sin que el mito del control de AIPAC sea real, con los problemas que tiene Obama fuera de Medio Oriente, en cierto sentido tiene dos puntos que atañen directamente la relación con Israel. El primero es sobre política interna; Obama no tiene que ir a un enfrentamiento con AIPAC, porque AIPAC puede llegar a hacerle suficiente daño como para cambiar el control del Congreso; y si esto sucede, el resto del mandato de Obama serán los años de la des-elección futura. Suponiendo que a Obama le interese que el partido Demócrata siga gobernando en los Estados Unidos –o que él mismo siga gobernando, por medio de una reelección–, diríamos que, en este sentido, Netanyahu y el gobierno israelí tiene una carta dura para manejar su negociación frente al presidente Obama.

El segundo punto que tiene que interesarle a Obama es sobre política internacional. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, el tema de Irak está resuelto: se están retirando y esa historia para los norteamericanos de alguna manera se va a terminar, aunque les va a costar

muy caro seguir manteniendo al gobierno de Irak; pero eso es otra historia. Una cosa es pagarlo en dinero y otra cosa es pagarlo en sangre.

Hay también otros tres problemas en el Medio Oriente, muy álgidos; si bien un cuarto de ellos no pertenecen a la región, están relacionados de alguna manera. Los problemas son Afganistán –que parece irresoluble en este momento–, Irán –que también parece irresoluble–, y las negociaciones israelíes-palestinas –que en la mente de los estrategas del pentágono y del departamento de Estado, es la clave para ablandar la posición tanto de los talibanes en Afganistán y Pakistán, como Al Qaeda en Pakistán, Waziristán y la posición de Irak–. Y luego está el problema general de Pakistán, que es un problema bastante grave también y que de alguna manera ellos lo ven relacionado por la presión de Al Qaeda y de los talibanes sobre Pakistán.

Ustedes saben mejor que yo que los objetivos estratégicos siempre se venden a cambio de los objetivos tácticos políticos inmediatos. Todos los gobiernos frente a una reelección hacen a un lado los objetivos estratégicos y se orientan hacia el objetivo táctico, que es la victoria electoral. Por ende, mi conclusión es

que para el presidente Obama y para el partido Demócrata es esencial que las negociaciones entre Israel y los palestinos –que tienen que comenzar en estos días– sigan adelante; si bien ellos saben que no se puede lograr ningún resultado real antes de noviembre, por lo menos llegan a la fecha de la elección con la esperanza que presentan las negociaciones. Entonces, una conclusión parcial sería que no solo en Israel la política interna y la política exterior están íntimamente relacionadas, sino también en Estados Unidos, pese a que el sistema es diferente.

Luego tenemos un problema muy serio con Rusia. Ya se ha esfumado la ilusión de que la destitución de la URSS cambiaría el mundo. Aquellos que entienden algo en estos temas saben que Rusia sigue siendo una potencia nuclear de primer orden, debilitada durante un largo periodo, pero la diplomacia rusa con su política de fuerza sigue ejerciendo muchísima influencia en Medio Oriente a través de la venta de armas y de tecnologías. Por lo tanto, no se puede descartar a Rusia como variable en cualquier proceso de paz en Medio Oriente.

Yo creo que los detalles son tan obvios que no considero necesario señalarlos, pero hay uno que es fundamental: el problema del centro nuclear de Irán, que en estos días comienza a funcionar,

y la relación que tiene con Rusia. La impresión es que sin Rusia este centro nuclear no hubiera sido logrado, y también que sin Rusia no va a funcionar. La conclusión desde la perspectiva israelí es que la actitud de Rusia es negativa para Israel; pero el hecho de que Rusia esté involucrado con el centro nuclear iraní puede ser interesante para la política exterior israelí, desde muchos aspectos. Ya que Rusia puede, de cierto modo, “controlar” las actividades nucleares iraníes, podría cumplir el rol de reportar; hacer lo que la AIEA no logra hacer. Los inspectores entran, pero no se les muestra el funcionamiento; y es ahí donde deben permitir el ingreso a los rusos. Ante algún desperfecto en el funcionamiento en el centro nuclear iraní, se requerirá de la asistencia rusa ya que las partes son manufacturadas en Rusia.

En otras palabras, Rusia centraliza una complejidad muy seria en su relación con Irán sobre el control nuclear, por lo que yo imagino que debe ser tomado en cuenta por la política exterior israelí y por la política interna israelí.

Luego hay dos países que debemos tener muy en cuenta, pues dicen las buenas lenguas que son las potencias del futuro: China e India. Israel tiene una relación muy particular tanto

con China como con India.

Las relaciones con China parten del conflicto que hubo en los años sesenta entre China y la URSS. No fue demasiado publicado en occidente ya que los dos países censurados no se molestaron en informar al mundo lo que sucedía entre ellos (batallas campales de cientos de miles de soldados y hasta casi un enfrentamiento nuclear). Pero Israel supo aprovechar aquellos momentos muy inteligentemente y de forma muy informal. Teniendo graves problemas con la URSS –el principal aliado del mundo árabe–, se entablaron relaciones informales y luego formales con la República Popular China. De ahí en adelante hubo distintos niveles de cooperación política y militar. También tuvo peso el acercamiento de Estados Unidos con China en la época de Nixon.

Yo creo que está muy claro para la diplomacia israelí que el factor chino es de mucho peso, no solo por la proyección económica, militar y política de China hacia el futuro –y como miembro del Consejo de Seguridad, con derecho a veto–, sino por otro detalle que siempre se saltean en la prensa, y es que hay en China más de 100 millones de musulmanes. Y también hay un proceso de radicalización musulmana dentro de China. Por ende, podemos suponer que China, en su plan hegemónico en Asia y a nivel

mundial, será cuidadosa con el radicalismo islámico. Entonces, China va a estar atenta a lo que suceda con los talibanes en Afganistán, lo que suceda con Al Qaeda en Pakistán y lo que suceda con Irán. De ahí que un buen manejo israelí en su política con China podría servir para potenciar la posición israelí en forma sumamente seria. El obstáculo para Israel es, nuevamente, el indecisionismo y la inmediatez de la política de la reelección; los factores económicos siempre juegan un rol central y los políticos un rol secundario.

Hay otro problema interior. Israel ha accedido a la OCDE junto con Chile y Brasil, entre otros. Y también sufre de los mismos problemas de los países en donde los niveles de vida son altos: no hay suficientes operarios simples a bajo costo que sean capaces de hacer tareas como la construcción. Entonces, se requiere de la importación de mano de obra, y el lugar más conveniente del mundo es China. Como China es un país organizado, los operarios chinos llegan a Israel en batallones de trabajo, y hoy en día en Israel tenemos un grave problema de decenas de miles trabajadores extranjeros.

Por otra parte, el acercamiento de los últimos años entre Israel y la India también se destaca. Israel tenía ciertos planes de

proyectos con China, pero muchos ellos –tales como la transferencia de conocimiento militar– fueron vetados por los Estados Unidos. Entonces, por necesidades de inmediatez económica –que es, nuevamente, la política interna y el peso que tiene la industria militar en Israel– esos proyectos se realizaron con la India. En consecuencia, estos negocios con India, generaron problemas con China.

Aquí tenemos un problema bastante complejo; y si quieren que les complique un poco más la ecuación, les comento que cuando Ariel Sharon logró –a través de ciertos movimientos diplomáticos– un encuentro con el presidente de Pakistán, Pervez Musharraf, en Naciones Unidas, mucha gente notó que era sumamente importante para Israel. No solamente porque Pakistán es una potencia nuclear, sino porque es un país islámico de primer orden, porque Al Qaeda está básicamente basado en Pakistán, y porque Pakistán tiene problemas con Irán por la cuestión de Baluchistán.

Otro factor que tenemos que tener en cuenta a nivel internacional para comprender la encrucijada entre política exterior e interna en Israel es Turquía. Hasta hace un par de años fue el gran aliado estratégico de Israel, y tenía mucho que ver con Irán. Si Israel poseía algún nivel de amenaza real sobre Irán, era Turquía.

Hay que mirar un mapa para comprender el acuerdo estratégico entre Israel y Turquía; para Israel el objetivo era Irán, y para Turquía el objetivo era Siria. No hay que ser un genio militar para notar esto.

Sin embargo, en la actualidad ya ha sido descartado; no existe. Si miramos la política interna turca y el peso que tiene el estamento militar en Turquía hoy es casi inoperable desde el punto de vista político.

El motivo desde el punto de vista turco tiene que ver con el desarrollo de la economía turca y el intento de entrar en la Unión Europea. Pareciera ser que Erdogan y el partido de la Justicia se alimentan electoralmente del rechazo europeo al ingreso turco en la UE. Además, el rechazo funciona como una camisa de fuerza: la economía turca se está expandiendo y necesita mercados. Si los mercados no se encuentran en la Unión Europea, se buscarán en otro lado. Irán es un país con mucho dinero pero poco desarrollo industrial. Siria también.

Por eso no me extrañó que Netanyahu fuera a visitar a Grecia –el enemigo natural de Turquía– en el momento en que se deterioran las relaciones. No obstante, yo creo que esto es un acercamiento más simbólico que real. No veo cómo el acercamiento a Grecia puede

contrabalancear el problema estratégico que tiene Israel con Turquía.

Si nos vamos al entorno inmediato, el alza de nivel de vida israelí generó turismo popular en Turquía, y también se compran autos fabricados en Turquía y muchas otras cosas más.

Pareciera que otro factor importante es que en cuatro países centrales de la UE hay gobiernos conservadores que son favorables a Israel. En Alemania, el gobierno de Merkel es un gobierno muy cercano al israelí. Alemania es un país que ha jugado un rol central en el fortalecimiento de Israel, y sigue jugándolo. La elección de Cameron en Inglaterra pareciera asegurar que las relaciones con Israel –que no eran malas bajo Brown o bajo Blair– van a prosperar, en cierto sentido. Francia con Sarkozy tiene prácticamente buenas relaciones con Israel, pese a los intereses en el mundo árabe. Y –no se rían– la Italia de Berlusconi también tiene buenas relaciones porque las muchachas israelíes son muy buenas mozas. Habrá otros motivos, también. Que ninguna feminista tome esta declaración como antifeminista, por favor; es simplemente una broma y quiero que la gente se despierte.

Voy a decir unas palabras sobre los tres países con los cuales podría haber un problema grave en un futuro cercano. El primer problema es la sucesión presidencial en Egipto. Egipto es un

país muy cercano y cooperador con Israel, que le ha ahorrado graves costos a Israel –incluyendo negociaciones con Hamas–. Si hubo períodos de paz entre Israel y Hamas se debió más a la influencia egipcia que a la disuasión militar israelí. Tiene que ver con la estabilidad de los gobiernos israelíes; esto lo entienden algunos políticos pero hay otros que no lo entienden y pretenden actuar con mano dura. El problema es que nadie es capaz de predecir lo que sucederá en Egipto cuando Mubarak no sea más presidente.

El problema de Siria es más complejo porque hay una relación un poco violenta. Bashar al Assad –personaje no muy popular en occidente– ha probado ser mucho más capaz de lo que todos predecían, y está jugando un juego muy sofisticado. En este juego, Turquía tuvo un rol muy importante. Bashar al Assad envió un mensaje a Estados Unidos ofreciendo cambiar alianzas –y entrar a la alianza occidental– si Israel entrega los Altos del Golán y hasta el último centímetro de los territorios adquiridos el 5 de junio de 1977. Es un precio a pagar. Pero los territorios son más un problema de política interna de Israel que de política externa. La vuelta a la frontera anterior al '77 es uno de los temas centrales discutidos dentro de las coaliciones

parlamentarias israelíes. Nuevamente, la política internacional depende de la política nacional.

Y desde el punto de vista israelí, el problema del Líbano con Hezbollah –que hoy en día son entidades inseparables– está íntimamente relacionado con Siria. Para continuar el enfrentamiento con Israel, Hezbollah usa como pretexto formal el problema de un pequeño territorio de granjas de Shava que desde el punto de vista jurídico realmente pertenecen a Siria; pero Hezbollah los reclama como territorios libaneses. Nuevamente, la entrega de tierras desemboca en trabas en las decisiones por problemas coalicionales en Israel.

En el momento en que Israel entregó hasta el último centímetro de tierra a Egipto –precedente internacional que zanjó las diferencias– permitió los reclamos de todos los demás países árabes que reclaman lo mismo. Es posible que los gobernantes en aquel momento no lo hayan entendido, pero eso no importa hoy. Entonces este problema, que nos complica mucho la situación iraní, podría ser resuelto si el problema de las entregas territoriales no bloquearan las decisiones de las coaliciones parlamentarias en Israel.

Yo creo que he terminado todo y creo que la conclusión es simple: Kissinger tenía razón, en Israel la política interna es la política exterior y

la política exterior es la política interna.

Muchas Gracias.

Agradecemos la colaboración de Ramón Mansilla para la publicación de esta conferencia

Para citar este artículo:

Sznajder, Mario (2010), "Israel en la encrucijada: coaliciones y política exterior" [disponible en línea desde agosto 2010], Serie de Artículos y Testimonios, N° 69. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at69.pdf>