

REVISTA DE DERECHO

AÑO XXV — ENERO - MARZO DE 1957 — N.º 99

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

ROLANDO MERINO REYES

ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA

JUAN BIANCHI BIANCHI

QUINTILIANO MONSALVE JARA

MARIO CERDA MEDINA

ESTEBAN ITURRA PACHECO



ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

SHABTAI ROSENNE

**Asesor Jurídico del Ministerio de
Relaciones Exteriores de Israel**

**LA LEY ISRAELÍ SOBRE LA NACIONALIDAD
Y LA LEY DEL RETORNO (1) y (2)**

I.—Introducción

El 1.º de Abril de 1952, casi cuatro años después del nacimiento del Estado de Israel, la **Knesset** adoptó la Ley sobre la Nacionalidad.

Esta ley es, en muchos aspectos, la más importante que haya sido dictada hasta ahora por el Parlamento israelí, porque llena un vacío en materia de nacionalidad y elimina una fuente de confusión que, por afectar a cada persona en este país, se hacía cada vez más urgente remediar (3).

(1) En la preparación de este artículo el autor se ha beneficiado con las discusiones con muchos de sus colegas, y él desea en particular agradecer los consejos y valiosas críticas recibidas a este respecto de parte del Juez Henry Baker, de la Corte del Distrito de Tel Aviv. Todas las opiniones aquí expresadas y las interpretaciones de la Ley sobre la Nacionalidad que contiene este comentario son enteramente personales y el autor asume por ellas toda la responsabilidad. Ellas no representan de ninguna manera el punto de vista del Gobierno de Israel.

(2) Este artículo fue publicado en el "Journal de Droit International", (Año 81 (1954), N.º 1, Enero-Marzo), debiéndose la traducción al español que ahora publicamos, al abogado don **Santiago Benadava C.**, quien tuvo para ello a la vista los textos en inglés y francés. — **Nota de la Dirección.**

(3) En el intervalo entre la fundación del Estado de Israel y la dictación de la Ley sobre la Nacionalidad, existía mucha incertidumbre sobre la situación en

Es también, probablemente, la primera ley enteramente nativa en el sentido de que: a) trata problemas que conciernen particularmente al Estado; y b) no tiene por objeto modificar simplemente las leyes anteriores de la Potencia Mandataria a la luz de las necesidades del nuevo Estado, sino efectuar una operación más radical, consistente en reemplazar la nacionalidad de un territorio bajo Mandato por la nacionalidad de un Estado independiente.

En el curso de la redacción de la ley se emprendió un examen amplio de la legislación sobre nacionalidad vigente en otros países y de la actividad internacional y tendencias modernas en esta materia. Los resultados de este examen fueron aplicados a los problemas sociológicos específicos existentes en Israel, y sobre todo a aquéllos planteados por la apatridia, los cuales fueron solucionados por medio de una atrevida medida legislativa.

De la misma manera, la ley adopta una actitud progresiva respecto a la mujer casada, la cual ha sido colocada por esta ley en un plano de completa igualdad con el hombre en materia de nacionalidad, incluso si ello llegara a comprometer la unidad de la nacionalidad de la familia; todo ello en conformidad a la experiencia sociológica general y a las aspiraciones del país.

Otro rasgo característico de la Ley sobre la Nacionalidad es su relativa indiferencia respecto a la existencia de una doble nacionalidad por parte de una persona determinada.

Israel de las personas que habían sido ciudadanos de Palestina hasta el momento inmediatamente anterior a la terminación del Mandato. En el caso *Estate of Shifris* la Corte del Distrito de Tel Aviv declaró que, a falta de una ley israelí sobre la nacionalidad, una persona que había sido ciudadano de Palestina y que falleció en 1950 debía ser considerada como apátrida (*Pesakim Mehoziim*: vol. 3 (1950-51), página 222). En *Hussein v. Inspection of Prisons*, la Corte Suprema de Israel decidió que la nacionalidad palestina no existe ni sobre el territorio de Israel ni sobre otras partes del antiguo territorio bajo Mandato, después de la fundación del Estado de Israel y la anexión de las otras partes a los Estados vecinos (*Piskei-Din*: vol. 6 (1952), páginas 897 y 901). Igualmente, la Corte del Distrito de Tel Aviv en *Ozeri v. Ozeri* (*Pesakim Mehoziim*: vol. 8 (1952-1953), página 76). Por otra parte, en *A. B. v. M. B.* otro juez de la Corte del Distrito de Tel Aviv expresó la opinión de que los habitantes del antiguo territorio bajo Mandato que fueran también habitantes del nuevo Estado independiente, eran *ipso facto* nacionales de este Estado. Esta opinión está basada en la analogía de las consecuencias de la conquista sobre los habitantes del territorio cedido (*Pesakim Mehoziim*: vol. 3 (1950-51), páginas 263 y 271).

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

5

Estos factores contribuyen a producir un documento que excede considerablemente el interés local, lo que justifica un análisis amplio de las disposiciones de la ley.

Tal como el Juez Guerrero lo hiciera notar en el informe de la Primera Comisión de la Conferencia de Codificación de La Haya, de 1930 (Documentos de la Sociedad de Naciones C. 229 M. 116 V.), "la nacionalidad es un problema esencialmente político que afecta a la vida del Estado en el curso de su desarrollo. La formación misma del Estado exige una población llamada a asegurar su conservación y continuidad".

La agudeza de esta observación fue demostrada durante el trabajo preparatorio laborioso que precedió a la dictación de la Ley. Pronto quedó claramente demostrado que la palabra "político" debe ser tomada en el más amplio sentido y en consonancia con los conceptos predominantes, incluyendo particularmente los factores sociológicos.

Conviene mencionar brevemente los hechos y los factores esenciales que influyeron en la redacción de la ley.

1.º—En primer lugar está el hecho, postulado en la Declaración de la Independencia, de que el Estado de Israel fue establecido como un Estado Judío.

El Mandato para Palestina (1922) constituyó un reconocimiento internacional del vínculo histórico del pueblo judío con Palestina y de los fundamentos para la reconstitución de su hogar nacional en este país. La Resolución de la Asamblea General, N.º 181 (II) de 29 de Noviembre de 1947 sobre el futuro Gobierno de Palestina, llevó este reconocimiento hasta su fin lógico y proyectó la transformación del hogar nacional judío en un Estado Judío.

En ese reconocimiento de las aspiraciones judías está implícito el hecho de que la inmigración en masa de los judíos a este país es parte integrante de sus aspiraciones. El vínculo existente entre esta inmigración y el problema de la nacionalidad se encontraba subrayado en las disposiciones del Mandato, el cual estipulaba en su artículo 7.º: La administración de Palestina asumirá la respon-

sabilidad de dictar una ley sobre la nacionalidad. En ella se incluirán disposiciones destinadas a facilitar a los judíos que se establezcan en Palestina en forma permanente la adquisición de la nacionalidad palestina. Esto fue realizado por la "Palestine Citizenship - Order - in - Council", dictada en 1925 y modificada posteriormente varias veces.

2.º—La creación de Israel como Estado Judío tiene otra consecuencia que también debía expresar la Ley sobre la Nacionalidad, a saber: el vínculo evidente que existe entre la actual población judía del país y su población judía potencial, diseminada actualmente en la Diáspora.

Este vínculo es un hecho sociológico e histórico inherente a la concepción del "Retorno".

Esta misma concepción revistió ahora una forma legal en la Ley del Retorno, dictada en 1950, la cual proclama el derecho de todo judío a inmigrar a Israel; ella constituye una parte integrante de la Ley sobre la Nacionalidad, y el Retorno, es decir, en el caso de un judío, su inmigración, es un modo originario de adquisición de la nacionalidad israelí.

Volveremos a esta cuestión en la Sección IV de este estudio.

3.º—En tercer lugar está el factor de la población árabe en Israel.

El plan original de partición de 1947, que contemplaba la creación de un Estado Judío y de un Estado Árabe, previó la imposición automática de las nacionalidades judía y árabe a los habitantes de los respectivos Estados que fueran ciudadanos palestinos o apátridas, acordándoles el derecho limitado de optar por la nacionalidad del otro Estado.

Los proyectos preliminares —no publicados— de la Ley sobre la Nacionalidad estuvieron basados simplemente en estas disposiciones, y se puede suponer con fundamento que si la Resolución de la Asamblea General, de 1947, hubiera sido llevada a efecto en toda su amplitud, este derecho de opción habría sido incorporado en la legislación sobre la nacionalidad. Sin embargo, la aplicación de esta Resolución se hizo imposible debido a la oposición árabe, y el Estado Árabe que ella proyectaba no se estableció.

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

7

En consecuencia, la condición etnográfica que servía de base a las disposiciones sobre nacionalidad de la Resolución de la Asamblea General, fue eliminada. En lo que respecta a los no judíos, el criterio de la residencia pasó a ser el elemento principal, al cual se vino a agregar la prueba exterior, fácil de producir, de falta de deslealtad hacia el Estado de Israel, como, por ejemplo, no haber participado en el éxodo árabe de Palestina, organizado por los jefes árabes en 1948 como parte de sus planes de guerra de entonces, o bien haber entrado legalmente al país desde entonces.

Es evidente que todas las personas que en vísperas del establecimiento del Estado de Israel eran ciudadanos palestinos, residentes en la región que pasó a ser posteriormente territorio israelí, no debían ser puestas en situación desfavorable en relación con los judíos en materia de adquisición originaria de la nacionalidad. Es principalmente para las personas de esta clase, que fue prevista la "residencia en Israel" como modo originario de adquirir la nacionalidad.

El estudio de la Ley sobre la Nacionalidad presenta grandes dificultades en las cuestiones generales y específicas de interpretación.

La terminología jurídica del hebreo moderno no es un instrumento enteramente adecuado para la expresión de nociones jurídicas que no se encuentran en la literatura del Derecho Rabínico (4), y no existe en la actualidad jurisprudencia de la Corte Suprema

(4) La literatura del Derecho Judío es rica y variada. El **Antiguo Testamento** es la fuente del antiguo Derecho Judío. Un edificio enorme ha sido erigido sobre estas bases con ayuda de un sistema casuístico que nos recuerda el desarrollo del **Common Law**. El **Talmud** es la fuente básica del Derecho Rabínico. Está complementado con las *responsae* rabínicas, correspondientes a las opiniones emitidas por los jurisconsultos; con los grandes Códigos sistemáticos de la Edad Media: de Maimónides (1190) y de Karo (1565), conocidos con los nombres de **Mishné Thorá** y **Shuljan Arush**, respectivamente; como también con las decisiones y reglamentos de las autoridades rabínicas debidamente constituidas. Naturalmente, la concepción moderna de nacionalidad no existe en el Derecho Rabínico, a pesar de que en él se encuentran los elementos de lo que se podría llamar "nacionalidad del derecho común" (**common law nationality**).

de Israel que nos proporcione indicaciones claras y generales sobre esta cuestión.

¿En qué medida el empleo, en una ley dictada por el Parlamento israelí, de palabras o frases que tienen un sentido bien preciso o que contienen nociones jurídicas identificables en la terminología jurídica del Derecho Rabínico, confiere este mismo sentido o estas mismas nociones a las palabras o frases así empleadas en el Derecho temporal moderno?

Por ejemplo, uno de los Jueces de la Corte Suprema pronunció la siguiente decisión, que sólo resuelve parcialmente el problema. Dijo así:

"Cuando la Corte es llamada a interpretar un término jurídico que aparece en una ley dictada después del nacimiento del Estado, y este término se encuentra también en la literatura hebrea clásica o se toma de ella, sólo puede la Corte remitirse a estas mismas fuentes para esclarecer el sentido exacto de ese término y determinar la noción que él encierra, en el caso, y solamente en el caso, de que se establezca de manera indubitable, por medio de comparaciones y confrontaciones, que las disposiciones de la ley moderna y las de la ley antigua, en el marco del asunto sub-lite, se asemejan, o si la noción jurídica fundamental de la fuente es suficientemente amplia para involucrar la noción jurídica moderna que el legislador ha querido expresar en las mismas circunstancias por el empleo de la palabra así tomada" (5).

Este punto de vista implica la idea de que, en caso de que falte esa circunstancia, un término de esta clase que figura en una ley moderna debe ser interpretado a la luz de las nociones generales del Derecho moderno; y en la mayoría de los casos esto significa, en Israel, que el término será considerado como el equivalente hebreo de una noción del Derecho Inglés.

Sin embargo, se estima que en el caso de una ley como la Ley sobre la Nacionalidad, que reviste tantos aspectos nuevos que le son propios, esta manera flexible de enfocar el problema no nos puede llevar muy lejos.

En primer lugar, no hay ninguna razón objetiva para estimar

(5) Por el Juez Chehin, en *Mitova Ltd. v. Jacques Kazam*, (Piskei Din: vol. 6 (1952), páginas 4-12).

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

9

que la Ley sobre la Nacionalidad deba funcionar en un marco general de Derecho "Inglés". La ley en sí misma no está vinculada estrechamente al sistema de Derecho Israelí —en el que predominan los elementos incorporados del Derecho Inglés—, y no hay ninguna razón para pensar que el legislador tuvo en su espíritu un sistema particular de Derecho extranjero al elaborar la Ley sobre la Nacionalidad.

En segundo lugar, se ha sugerido que un estudio comparativo de las leyes sobre nacionalidad, y de las interpretaciones judiciales de estas leyes por los tribunales de diversos países, sería de dudosa utilidad y tendría poca importancia para la interpretación de palabras o frases aisladas empleadas por la ley sobre la nacionalidad de un país cualquiera.

En estas condiciones, parece inevitable que las palabras o frases cuyo sentido jurídico preciso en el Derecho secular de Israel no ha sido establecido por la jurisprudencia de los tribunales, pero que tienen un sentido bien claro en el Derecho Rabínico, evoquen necesariamente una asociación de ideas, y esta asociación de ideas será la llave para la comprensión exacta de la Ley.

Puede ocurrir, por ejemplo, que el sentido literal de una palabra hebrea no pueda ser establecido sino según sus tradiciones jurídicas, o que una palabra tenga un sentido jurídico bien determinado, pero diferente de su sentido natural. En ausencia de indicaciones por parte de los tribunales, no sería prudente suponer que ellos preferirían una interpretación diferente de aquella aceptada por el Derecho Rabínico y, más particularmente, que la Ley sobre la Nacionalidad sea interpretada a la luz de un sistema cualquiera de Derecho extranjero.

Es por esta razón que nuestro estudio sobre la Ley no puede, en la actualidad, constituir sino un ensayo, hasta que los tribunales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión.

Además, la Ley sobre la Nacionalidad presenta otra dificultad más seria, aun cuando no exclusiva de esta ley.

Aunque sea exacto que las ordenanzas de la Potencia Mandataria deben interpretarse según las reglas inglesas de interpre-

tación, tales como fueron adaptadas por la Ordenanza sobre Interpretación de 1945, y aunque las leyes israelíes que se remitan a la legislación anterior deban también interpretarse de la misma manera, no se deduce, en modo alguno, que sea necesario someter las leyes nativas israelíes a las mismas reglas de interpretación.

Este problema no se refiere a las reglas de Derecho positivo que figuran en la Ordenanza sobre Interpretación, las cuales forman parte, sin duda alguna, del Derecho positivo de Israel; este problema dice relación con los principios de interpretación formulados por los jueces en Inglaterra, en el curso de un largo proceso histórico de colaboración con todas las ramas de la profesión jurídica, con el fin de interpretar las leyes escritas inglesas y otros documentos de carácter normativo.

Podemos preguntarnos: ¿En qué medida la situación de Israel y sus tradiciones jurídicas pueden justificar interpretaciones de la Ley sobre la Nacionalidad basadas en las tradiciones inglesas de este género?

A falta de directivas de parte de los Tribunales, esta cuestión no puede recibir una respuesta satisfactoria. La importancia práctica del problema aparece, por ejemplo, al considerar en qué medida es permisible una interpretación teleológica. Muchas probables dificultades que puede presentar la interpretación rigurosa de la Ley, tienden a desaparecer si se adopta un sistema teleológico de interpretación.

Podemos ilustrar todas estas dificultades echando un vistazo a la terminología empleada para expresar las ideas de nacionalidad y ciudadanía (en la medida en que ellas no son sinónimas).

La palabra **Ezrajut** —nacionalidad— es una abstracción de la palabra bíblica **Ezraj**, traducida como, "nacido en el país (6).

(6) La **Encyclopaedia Biblica** —en hebreo— (Jerusalén, 1950) dice respecto del **Ezrá** bíblico: "En la Biblia ello significa el descendiente puro de la Casa de Israel... A pesar de que en su origen esta palabra tuvo un sentido etnográfico, es posible que durante el período bíblico este sentido haya sido modificado para adquirir un sentido geográfico y hasta sociológico, en oposición al extranjero, quien no posee derechos" (Vol. I, columnas 187-8). Mandelkern, en su **Veteris Testamenti Concordantiae** (Jerusalén, 1937) traduce: **indigenus**; y **Jastrow Talmudic Dictionary** (New York, Berlin, Londres, 1926) traduce: **native, citizen**.

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

11

en oposición al "extranjero". Tal como lo dijo el profeta: "Habrá una misma ley para el que ha nacido en el país y para el extranjero que habita entre vosotros" (Exodo 12: 49), "...porque extranjeros fuisteis vosotros en tierra de Egipto" (Exodo 22: 21). Entre el "Ezrá" y el extranjero se encuentra el *Nattin*, término jurídico que en su origen, fue aplicado a los Gibeonitas mencionados en el Libro de Josué 9: 16, y luego a los subordinados de los Levitas mencionados en las Crónicas 9: 12. Contiene, pues, un elemento de sujeción.

En la *Palestine Citizenship Order-in Council*, la palabra "ciudadanía" fue traducida como *natinut* y este significado denotaba un grado inferior de relación con la Corona Británica, distinto de la relación completa del nacional británico (7).

En hebreo moderno, las palabras *Ezrajut* y *Natinut* son empleadas, a menudo, como sinónimas, y un ejemplo de ello se encuentra en el artículo 13 de la Ley. Al elegir la palabra *Ezrajut* como título de la Ley sobre la Nacionalidad, el legislador quiso servirse de la palabra que tiene un contenido jurídico más amplio para indicar la institución que en el Derecho Inglés se conoce con el nombre de nacionalidad. Por otra parte, no hay ninguna prueba de que el legislador haya pensado subconcientemente en términos de algún sistema de Derecho interno que pudiera tener influencia en la significación jurídica precisa de la noción abstracta *Ezrajut*.

Otro ejemplo de este género lo encontramos en la palabra traducida indistintamente como "residente" o "habitante". Hay que

(7) Cf. Jones: *British Nationality Law and Practice* (Oxford, 1947), página 6, en materia de terminología británica; y ver *Rex v. Ketter* (1940), 1 K. B. 787, también en el *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases* (1938-1940), Case N.º 21, en que se sostuvo que un ciudadano palestino, aunque era un protegido británico desde el punto de vista del Derecho Internacional, no era, sin embargo, súbdito británico sino extranjero desde el punto de vista del Derecho interno. Cf. igualmente: Jones: *Who are British Protected Persons?* en *22 British Year Book of International Law* (1945), páginas 122-127; Vitta: *The Conflicts of Laws in matters of personal Status in Palestine* (Tel Aviv, 1947); y la distinción entre nacionales y ciudadanos de los Estados Unidos, por una parte, y nacionales de los Estados Unidos que no son ciudadanos, por la otra, en la *U. S. Nationality Act* de 1940, 35 *American Journal of International Law, Supplement* (1941), página 79.

subrayar aquí la diferencia que existe entre los términos "residencia" y "domicilio" en el sentido inglés, la cual, como se sabe, puede ser una concepción algo artificial. Las palabras cuya traducción es "residente" y "habitante", se encuentran con frecuencia en las fuentes rabínicas y significan la presencia física del *propositus* en cierto momento y en un lugar determinado, sin que necesariamente esté establecido en dicho lugar de una manera permanente. Según esta concepción, la ausencia provisoria de ese lugar no implica necesariamente el fin de la residencia. En efecto, el artículo 14 de la Ley sobre la Nacionalidad reconoce la posibilidad de una doble residencia, al disponer que un habitante de Israel que reside en el extranjero es considerado, para los fines de esta Ley, como habitante de Israel mientras no esté establecido fuera del país. Tal lo ha explicado Maimónides, el codificador medioeval del Derecho Rabínico, la noción de establecimiento no implica solamente el hecho físico, sino también la intención o, como lo diríamos hoy, el *animus manendi* (8).

Aunque el sentido general de estas palabras sea evidente, sus límites exactos no pueden ser definidos sino con ayuda de la experiencia administrativa y judicial.

II.—El carácter exclusivo de la Ley sobre la Nacionalidad

Después de enumerar cuatro modos de adquirir la nacionalidad israelí, el artículo 1.º de la Ley estipula: "No habrá nacionalidad israelí sino en virtud de la presente ley".

Debe entenderse que esta declaración se refiere únicamente a la nacionalidad de las personas físicas. La concepción clásica de *Ezrá* solamente se refería a las personas físicas y la Ley sobre la Nacionalidad trata únicamente de la nacionalidad de éstas.

(8) Ver Maimónides: *Mishné Thorá*, El Libro de los Jueces, Tratado V, Capítulo V, párrafo 8: "La prohibición se aplica solamente al establecimiento —en Egipto—, pero la inobservancia del precepto negativo (Exodo, 14:13; Deuteronomio, 17:16, *ibid.* 26:28) no expone al delincuente a una pena, porque se le permite entrar al país y la decisión de residir en él no importa un acto tangible" (Traducción inglesa en *The Code of Maimónides*, Book XIV (New Haven, 1949), página 218). Este pasaje arroja mucha luz sobre el sentido técnico de las palabras hebreas traducidas por "residencia" y "establecimiento".

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

13

Pero las personas físicas no son, en la teoría del Derecho moderno, la única categoría de entes unidos al Estado por el vínculo conocido con el nombre de nacionalidad. La idea de nacionalidad sirve también de vínculo en el caso de las personas jurídicas, naves y aeronaves y, más particularmente en el marco del Derecho Internacional Público, en el caso de las reclamaciones. Sin embargo, el término "carácter nacional" se emplea a veces para definir esta clase de nacionalidad, y la lengua hebrea tiene una palabra distinta para designar la nacionalidad cuando ella se aplica a otras personas que las físicas. La nacionalidad o el carácter nacional de los navíos israelíes están regidos por la Ordenanza sobre Naves —Nacionalidad y Pabellón— N.º 3 de 5708-1948, cuyo principio fundamental es que todo navío registrado en Israel tendrá la nacionalidad israelí (9). La nacionalidad de las aeronaves está regida por la Ley sobre Navegación Aérea, 5710-1950 (10).

Por otra parte, no existen disposiciones legales que rijan la nacionalidad de las sociedades y otras personas jurídicas. Este problema se presentará probablemente en el plano internacional y su solución se ha de encontrar en los principios generales de Derecho o en las reglas sobre conflictos de leyes. Sin embargo, en la medida en que estos conceptos atribuyan una importancia cualquiera a la nacionalidad de los individuos que constituyan colectivamente la persona jurídica, la Ley sobre la Nacionalidad podría tener una influencia decisiva, aunque indirecta, en la nacionalidad de esas personas jurídicas.

El hecho de que no exista nacionalidad israelí sino en virtud de esta ley, excluye toda posibilidad de sostener la existencia de la nacionalidad del **common law**, en el sentido del Derecho Inglés, en Israel; y esto a pesar de que, para ciertos fines, el **common law** y las doctrinas de la **equity** están en vigencia en Israel y forman parte del Derecho interno. En lo que respecta a la nacionalidad,

(9) La traducción autorizada de esta ley —en inglés— fue publicada en *Laws of the State of Israel*, Vol. I (5708-1948. Jerusalén), página 14. En cuanto a las condiciones que deben llenarse para que pueda registrarse un navío, ver la Ordenanza sobre Puertos —modificada—, en Drayton: *Laws of Palestine*, Vol. II, Capítulo 144, página 1170.

(10) *Sefer Ha-Hukim*: N.º 33, de 6 de Febrero de 1950, página 73.

la Ley sobre la Nacionalidad y toda reglamentación dictada bajo su imperio, constituyen un código exclusivo en la cuestión de que tratan, a saber: la nacionalidad de las personas físicas.

La disposición en estudio no debe ser interpretada equivocadamente, de manera que se desconozca el hecho de que la **Knesset** es un cuerpo parlamentario soberano, libre de modificar o de reemplazar a su voluntad las disposiciones que emanan de ella misma. Esta disposición no afecta el poder presente o futuro de la **Knesset** para modificar la Ley sobre la Nacionalidad o para dictar leyes especiales que otorguen la nacionalidad israelí a los individuos o grupos de individuos que no adquieren la nacionalidad israelí en virtud de esta ley. Tal disposición se refiere más bien al pasado y excluye completamente toda legislación anterior que pueda decir relación con la cuestión de la nacionalidad. La frase "sino en virtud de la presente ley" debe, por lo tanto, entenderse que significa "sino en virtud de la presente ley o de cualquiera modificación suya, o de toda otra ley dictada en el futuro y que diga relación con la nacionalidad".

Esta disposición del artículo 1.º se relaciona con otra del artículo 18 a), según la cual las **Palestine Citizenship Orders-in-Council, 1925-42**, quedan derogadas a partir del día del establecimiento del Estado. Esto significa que no se creará ningún derecho o situación jurídica nueva en virtud de la antigua **Order-in-Council**.

Sin embargo, tanto los efectos de estos actos legislativos, como los de la ley aún más antigua relativa a la nacionalidad en el Imperio Otomano, continuarán haciéndose sentir. Es así como la ciudadanía palestina y la nacionalidad otomana que la precedió están en ciertos casos todavía en vigencia, ya que ellas constituyen una condición anterior para la adquisición de la nacionalidad israelí por residencia en Israel (artículo 3) y una razón para la exención de ciertas condiciones exigidas para la nacionalización, en virtud del artículo 6 c).

El problema de si una persona determinada era, en una fecha también determinada, ciudadano palestino, debe ser resuelto con referencia al Derecho Palestino y no al Derecho Israelí.

Se presenta así el caso de la incorporación parcial al Derecho Israelí de ciertas disposiciones del Derecho Palestino en materia de nacionalidad palestina.

III. La adquisición de la nacionalidad israelí

El artículo 1.º de la Ley sobre la Nacionalidad establece también que la nacionalidad israelí se adquiere por cuatro modos.

Esta declaración no contiene nada que indique que exista una relación jerárquica cualquiera entre esos cuatro modos. Un examen atento de la Ley demuestra que dichos cuatro modos de adquisición no son suplementarios ni se excluyen entre sí; por el contrario, ellos existen en forma totalmente independiente y son de igual valor.

Esto significa que si se establece que la situación de un individuo responde a las condiciones materiales para la adquisición de la nacionalidad israelí por cualquiera de los cuatro modos de adquisición, ese individuo tendrá la calidad de israelí. De ello se deduce que un individuo puede adquirir la nacionalidad israelí por más de un modo de adquisición (11).

Si se examinan los cuatro modos de adquisición de la nacionalidad, se comprueba que la palabra "adquirir", que es una traducción exacta de la palabra hebrea, tiene, sin embargo, dos significados un poco opuestos.

Tres modos de adquisición de la nacionalidad israelí, a saber, retorno, residencia en Israel y nacimiento, no requieren un acto voluntario de parte del individuo; éste no tiene necesidad de formular ninguna solicitud para adquirir la nacionalidad israelí. Si cumple con las condiciones establecidas por la Ley, se le confiere la nacionalidad israelí por el solo ministerio de la ley, sin que exista en ello ningún elemento voluntario de su parte ni tampoco un acto discrecional de parte de la administración.

Sin embargo, en el caso de nacionalización, fuera de las condiciones requeridas por la ley, es necesario, por una parte, un acto manifiesto y deliberado del individuo, a saber: la presentación de una solicitud; y, por otra parte, un acto discrecional complementario de parte del Ministro del Interior, o sea, su decisión de otorgar la nacionalidad israelí. Solamente en este caso la adquisición de la nacionalidad será la consecuencia de la concurrencia del acto voluntario del individuo y del ejercicio favorable de la discreción por el Ministro.

(11) Cf. la sentencia no publicada de 19 de Octubre de 1942 de la Corte del Distrito de Jerusalén, en el proceso **Vardi y otros v. Procurador General**.

IV. Adquisición de la nacionalidad israelí por el Retorno.

a) La concepción del Retorno.

La innovación importante de esta ley es la concepción del Retorno como fundamento para el otorgamiento de la nacionalidad (12).

Israel no es, posiblemente, el primer país que utiliza esta idea con dicho fin; ella ha sido adoptada también por la legislación sobre nacionalidad en los Estados nuevos y territorios transferidos después de la primera guerra mundial.

Sin embargo, en el caso de Israel, la pérdida de la independencia política ocurrió en un pasado muy lejano como para remediar sus consecuencias modificando las disposiciones que figuran en tratados relativamente modernos.

La concepción del Retorno es para Israel una experiencia profunda desde el punto de vista histórico, filosófico y religioso, experiencia que la ley actual trata de revestir de una forma jurídica apropiada.

Diremos algunas palabras a este respecto.

(12) En 1851, el patriota calabrés y más tarde Senador, Benedetto Musolino, escribió una obra importante sobre el restablecimiento del Estado Judío en Palestina y que sólo fue publicada a fines de 1951. En su proyecto de Constitución, él propuso que los judíos que elijan residencia permanente en el Estado, adquirirán de pleno derecho la nacionalidad de éste, nacionalidad que no se pierde sino en los casos previstos por la ley. En lo que respecta a los no judíos, ellos adquirirán o perderán la nacionalidad del Estado en las condiciones prescritas por la ley.

"La nazionalità é inerente alla qualità d'israelita dopo aver fissato domicilio nel Principato. Si può perdere nei casi preveduti dalle leggi. Pei non israeliti, la nazionalità si acquista o si perde ai termini delle leggi civile e penali". B. Musolino: "Gerusalemme ed il popolo ebreo". (Roma, 1951, página 55).

Este pasaje es, en gran parte, profético. El autor expresa sus agradecimientos al señor M. Ishai, antiguo Ministro de Israel en Italia, por haber llamado su atención a este respecto.

Para una exposición reciente de la noción de Retorno en el marco de la inmigración a Israel, ver el estudio magistral de Vernaut: "The Refugee in the Post-War World" (Londres, 1953), en particular, páginas 453 y siguientes.

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

17

La palabra hebrea *Shvut* comprende, a la vez, la concepción de cautividad y de retorno (ver, por ejemplo, Deuteronomio 30: 3). Así lo dijo el Profeta Jeremías:

"He aquí que los días vienen, dijo el Eterno, en que yo traeré de nuevo los cautivos de mi pueblo de Israel y de Judá, y yo los haré venir al país que yo he dado a sus padres, y ellos lo poseerán".

Mandelkern (Op. cit.) traduce *Shvut* como *Captivitas, captivi; reducere captivos; restituere aliquem pristinae felicitate et saluti*. Ello demuestra claramente el doble sentido de la palabra hebrea.

La expresión más sublime de esta idea se encuentra en el Salmo 126:

"Cuando el Eterno hiciere retornar la cautividad de Sión, seremos como los que sueñan.

Entonces nuestra boca se llenará de risa,
y nuestra lengua de alabanza.

Haz volver nuestra cautividad, oh Eterno,
como los arroyos en el Négev" (13).

Durante largos siglos, después de la Destrucción del Templo y del antiguo régimen político judío, la concepción según la cual la Diáspora es "cautiverio" y el sueño del Retorno sirvieron de inspiración al pueblo judío; y fuera del impulso de ternura espiritual y religiosa que produjeron, ellos encontraron su expresión popular más tangible en los diversos movimientos mesiánicos, en los cuales el retorno a Palestina sirvió de tema principal.

La laicización y la asimilación que siguieron al movimiento llamado anti-obscurantista en Alemania y a la Revolución Francesa debilitaron, en cierta medida, el intento de formulación religiosa de estas ideas mesiánicas que el siglo XIX revistió de forma política.

En 1897, el primer Congreso Sionista adoptó el programa del movimiento sionista, conocido con el nombre de Programa de Basilea, en el cual esta idea adquirió su primera formulación política y secular:

(13) Los arroyos del Négev, desierto árido del sur de Israel, se secan durante los largos y calurosos meses de verano, pero en invierno las lluvias los llenan de agua dulce por poco tiempo.

"El sionismo tiene por fin la creación en Palestina de un hogar para el pueblo judío, garantizado por el Derecho Público.

El Congreso contempla los siguientes medios para la realización de este fin:

1. El estímulo de la colonización de Palestina por agricultores y obreros industriales judíos".

En 1922, como hemos visto, el Mandato obtuvo el reconocimiento internacional; su artículo 6.º disponía que "La Administración de Palestina facilitará la inmigración judía en condiciones convenientes...".

Es natural comprobar que la Declaración de la Independencia de Israel vuelva a las condiciones proféticas y utilice un lenguaje casi profético —un poco oscurecido por la traducción, la cual elimina la asociación de ideas que provoca la lengua hebrea—:

"Expulsado de su país por la fuerza, el pueblo le ha permanecido fiel en la dispersión; él no ha cesado de rogar a Dios y de esperar su retorno al país para restaurar en éste su independencia nacional.

"Gracias a este vínculo, tradicional e histórico, los judíos, de generación en generación, han aspirado a su retorno y a su establecimiento en su antigua patria... El Estado de Israel estará abierto a la inmigración judía y al reagrupamiento de los exilados...".

La primera medida legislativa del nuevo Estado, fue revocar retroactivamente la legislación del Mandato que imponía restricciones a la inmigración judía y sanciones a aquéllos que incurrieran en la llamada "inmigración ilegal" (14), legislación que fue dictada con miras a la ejecución de la política del Libro Blanco, inaugurada en 1939. Es así como la concepción del Retorno ha adquirido, a los ojos de la ley, una apariencia algo negativa tan característica por la falta de restricciones a la inmigración judía.

Dos años más tarde, el 20 del mes hebreo de Tamuz 5710,

correspondiente al 5 de Julio de 1950, la **Knesset** adoptó la Ley

(14) En *Tyre Shipping Cy Ltd. v. Attorney-General*, la Corte Suprema sostuvo que, como consecuencia de esta restricción, las personas que entraron a Palestina en contravención a estas disposiciones, están, ante el Derecho Israelí, legalmente en el país, retroactivamente a la fecha en que entraron (*Piskei Din*: vol. 4 (1950), página 288).

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

19

del Retorno, la cual entró en vigencia al día siguiente. Esta ley reviste la concepción del Retorno con la forma de un derecho positivo que pertenece a los judíos y que les permite inmigrar a Israel.

Dos años después, el 21 de Tamuz 5712, que corresponde al 14 de Julio de 1952 (15), se sacaron todas las consecuencias de la idea de Retorno, pasando a ser éste un modo originario de adquisición de la nacionalidad israelí.

b) La Ley del Retorno, 5710-1950.

La Ley del Retorno contiene dos reglas fundamentales:

a) Todo judío —independientemente de su edad— tiene el derecho de venir a Israel como inmigrante (Oléh); y

b) Todo judío que haya inmigrado a Israel antes que la Ley haya empezado a regir, como también todo judío nacido en el país antes o después que la Ley haya comenzado a regir, estará en la misma situación que un futuro inmigrante judío.

Por efecto de una inversión curiosa, la situación de los judíos que existan o que nazcan en el país —sean o no inmigrantes— es asimilada a la de los nuevos inmigrantes y no vice-versa, como era de esperar.

Esta disposición constituye un ejemplo interesante de que Israel es un país de inmigración por excelencia.

Ni la Ley del Retorno ni ninguna otra ley contiene la definición del término "Judío". Varias posibilidades existen a este respecto:

1.º En la medida en que este término se refiere a un elemento del status personal, que evoca la asociación religioso-etnográfica

(15) La elección de las fechas hebreas es intencional. El aniversario de la muerte de Herzl, fundador del movimiento sionista, se celebra el 20 de Tamuz de cada año del calendario judío; el día siguiente, el 21 de Tamuz, corresponde al aniversario de la muerte del poeta del renacimiento hebreo Haim Nahman Bialik. Estos dos hombres son la personificación de la restauración política y cultural del pueblo judío en el hogar de sus antepasados.

Sobre la Ley del Retorno, ver: "Yearbook on Human Rights for 1950". (New York, 1952), páginas 161-163.

plenamente reconocida por la legislación sobre el status personal que rige en Israel, puede ser interpretado conforme a los principios generales que gobiernan los conflictos inter-religiosos de leyes, es decir, según el Derecho Judío;

2.º Por aplicación del expediente medioeval conocido con el nombre de *professio juris*, todo individuo que, para los efectos de la Ley del Retorno, se declare judío, será considerado como tal para los fines de dicha Ley y para todos los demás fines. Sin embargo, en casos de esta clase, la declaración deberá ser razonable *prima facie* y no solamente oportunista;

3.º Esta cuestión puede ser resuelta conforme a la ley de la nacionalidad anterior o del domicilio anterior del *propositus*, con exclusión, sin embargo, por razones de orden público, de las definiciones basadas en teorías raciales arbitrarias.

Nada indica en el texto de la Ley cuál de estas soluciones fue la prevista; la elección real parece estar entre las dos primeras posibilidades. Este aspecto del problema, que presenta una de las más importantes dificultades de interpretación enunciadas al comienzo de este trabajo, sólo puede ser resuelto a la larga por los tribunales.

En la actualidad, la práctica administrativa de Israel parece favorecer la segunda solución. Las razones evidentes de esta práctica se encuentran en la conveniencia administrativa; y el empleo de esta regla empírica por la administración no excluye la investigación judicial en un caso determinado. Hay que hacer notar que solamente la primera solución toma debidamente en cuenta la tradición religioso-nacional, con sus ritos en materia de proselitismo. Por otra parte, la experiencia demostrará que estas dificultades son más teóricas que reales.

La cuestión de si un judío es o no inmigrante, es una cuestión de hecho. Desde el punto de vista de las leyes sobre inmigración podemos distinguir cinco categorías:

1.ª) Los inmigrantes judíos que entraron legalmente al país en conformidad a la legislación sobre inmigración vigente durante el Mandato.

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

21

Esta categoría no presenta dificultades.

2.^a) Los inmigrantes judíos que entraron al país ilegalmente según la legislación sobre inmigración vigente durante el Mandato.

El artículo 13 de la Ordenanza sobre el Derecho y la Administración, 5708-1948 (16), junto con revocar la legislación mandataria relativa a la inmigración judía y a las penas aplicables a los que incurrieran en esta "inmigración ilegal", estipula que "todo inmigrante judío que haya entrado a Palestina en una fecha cualquiera contraviniendo las leyes del Gobierno mandatario, será considerado, para todos los fines útiles, como inmigrante legal, retroactivamente a contar del día de su entrada a Palestina" (17).

3.^a) Los judíos que entraron legalmente a Palestina a título provisorio, y que se quedaron ilegalmente en el país después de la expiración del plazo por el cual se les concedió la visa de entrada.

Estas personas permanecían ilegalmente en el país, según la ley en vigencia, desde el momento en que terminaba su presencia legal en Palestina.

La situación de inmigrantes de estas personas no es clara. El artículo 13 de la Ordenanza sobre el Derecho y la Administración se aplica, según sus propios términos, a los judíos que inmigraron ilegalmente, es decir, a aquéllos que entraron al país con la intención de residir en él permanentemente o, por lo menos, indefinidamente, en contravención a las disposiciones legislativas sobre inmigración (18).

Es probable que estas personas hayan tenido esa intención cuando se quedaron en el país después de la expiración de su permiso de permanencia temporal. Por otra parte, si estas personas

(16) Traducción inglesa autorizada en "Laws of the State of Israel", vol. I (5708-1948), Jerusalén, página 7.

(17) Cf. *Tyre Shipping Cy Ltd. v. Attorney-General* (Supra).

(18) En *Maccabian v. Minister of Defense*, la Corte Suprema resolvió que un turista de buena fe que decidió con posterioridad quedarse en Palestina ilegalmente, no legalizaba su situación por la derogación de esta parte de la legislación del Mandato (*Piskei Din*: vol. 6 (1952), páginas 844 y 849). La Corte agregó que la Ley del Retorno da una solución a este problema en lo que respecta a los judíos.

tuvieron la intención de no establecerse permanente o indefinidamente en Palestina o en Israel, es posible que no puedan ser consideradas como inmigrantes. Pero en el caso de que estas personas hayan entrado a Palestina o a Israel con la vaga esperanza de continuar su camino hacia un destino incierto, y estén aún en Israel, serán, con toda probabilidad, consideradas como inmigrantes.

4.ª) Los judíos que entraron a Israel como inmigrantes después del establecimiento del Estado de Israel.

Esta categoría no presenta dificultades.

5.ª) Los judíos que entraron a Israel desde el establecimiento del Estado de Israel sin que tuvieran intenciones claras sobre si se establecerían o no en él y sin que estén en posesión de documentación regular (por ejemplo si llegaron antes de que los servicios administrativos del nuevo Estado comenzaran a funcionar en forma conveniente).

La mayor parte de las personas que se encuentran en esta situación llegaron a Israel entre los años 1948 y 1950. Los casos de este género, que son numerosos, necesitarán probablemente consideración separada a fin de determinar si dichas personas son o no inmigrantes; en caso de duda, esas personas tendrán ciertamente el derecho de recibir certificados de *oléh* —certificados de inmigrantes—, conforme al artículo 3 a) de la Ley del Retorno.

La Ley del Retorno da al Ministro la facultad de negar la visa de inmigrante o el certificado de inmigrante a tres categorías de individuos, a saber:

a) Los que ejercen alguna actividad en contra del pueblo judío;

b) Los que pueden comprometer la salud pública. Sin embargo, el certificado de inmigrante no será denegado a una persona que padezca de una enfermedad contraída después de su entrada a Israel; y

c) Los que pueden comprometer la seguridad del Estado.

El autor no conoce ningún caso en que se haya ejercido esta facultad; no es posible, pues, explicar o comentar esta disposición.

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

23

c) Adquisición de la nacionalidad por Retorno.

Todos los judíos comprendidos en la Ley del Retorno, incluso los nacidos en el país, adquieren la nacionalidad israelí por efecto del Retorno.

La fecha a contar de la cual esta nacionalidad surte efecto, depende de las circunstancias individuales.

Si un individuo estaba en Israel el 15 de Mayo de 1948, sea que haya entrado con anterioridad como inmigrante, sea que haya nacido en el país, la nacionalidad israelí surtirá efecto desde el 15 de Mayo de 1948. Si ha entrado como inmigrante después del 15 de Mayo de 1948, la nacionalidad israelí surtirá efecto desde el día de su llegada como inmigrante.

Los judíos nacidos en Israel después del 15 de Mayo de 1948 serán israelíes desde el día de su nacimiento. Los judíos que vinieron originariamente con propósitos temporales, pero que posteriormente solicitaron y obtuvieron el certificado de inmigrantes, serán israelíes desde el día en que se les otorgó el certificado.

La imposición de la nacionalidad israelí por Retorno, no se aplica a aquéllos que cesaron de ser habitantes de Israel antes del 14 de Julio de 1942. Esta disposición no se refiere a los individuos ausentes temporalmente del país en razón del ejercicio de funciones oficiales o por razones privadas. Esto aparece claro del sentido literal de la palabra "habitante" y del artículo 14 c), el cual dispone que todo habitante de Israel que resida en el extranjero será considerado, para los fines de esta ley y mientras no se establezca en el extranjero, como habitante de Israel.

El problema de saber si una persona fallecida entre el 14 de Mayo de 1948 y el día en que comenzó a regir la Ley sobre la Nacionalidad debe ser considerada como súbdito israelí, no está resuelto claramente.

En *Cyglman v. Tel Aviv Rabbinical Court*, la Corte Suprema, aplicando la máxima *omnis nova constitutio futuris formam imponere debet non praeteris*, se negó a dar efecto retroactivo o a interpretar retroactivamente el artículo 2 b) 2.º de la Ley sobre la Nacionalidad, y, en consecuencia, decidió que un individuo fallecido el 14 de Julio de 1952 no había adquirido la nacionalidad israelí

(19). Esta cuestión se distingue del problema de saber qué consecuencias tuvo el fin del Mandato en la situación de los antiguos ciudadanos de Palestina, si bien ambos problemas están relacionados.

La Ley permite a ciertas categorías limitadas de personas, evitar la imposición automática de la nacionalidad israelí por efecto de este artículo. La Corte interpretará aparentemente estos casos en forma estricta y requerirá una prueba clara de que la nacionalidad israelí no ha sido conferida al individuo (20).

La primera de estas exclusiones se encuentra en el artículo 2 c) 2.º de la Ley.

Todo individuo de 18 o más años de edad, que el 13 de Julio de 1952 —el día anterior a la fecha en que comenzó a regir la presente ley— o en una fecha posterior, inmediatamente antes de la fecha de su entrada a Israel como inmigrante o del otorgamiento de su certificado de inmigrante, era **súbdito extranjero**, podrá evitar la imposición de la nacionalidad israelí en virtud de este artículo, si declaró en esa fecha o en una fecha anterior que no deseaba ser israelí.

La condición *sine qua non* para evitar la imposición de la nacionalidad israelí por efecto de la Ley, es que el declarante sea súbdito extranjero. La expresión "súbdito extranjero" comprende a un ciudadano extranjero pero no a un ciudadano palestino ni, evidentemente, a un apátrida. La cuestión de saber si un individuo es súbdito extranjero se resuelve por aplicación de la ley del Estado del cual pretende ser súbdito.

El artículo 2 c) 3.º dispone también que la imposición de la nacionalidad israelí no puede aplicarse a los menores, es decir, a los individuos menores de 18 años cuyos padres o adoptantes: a) han hecho una declaración, y b) han incluido a los menores en su declaración.

Una interpretación literal de esta disposición, sobre todo si se la opone al artículo 10 b) de la Ley, lleva a la conclusión de

(19) *Piskei Din*: vol. 7 (1953), página 606. Una opinión parecida fue expresada más tarde por la *Jerusalem District Court*, en *Kehati v. Tas*, (*Pesakim Mehoziim*, *Tamzit*: vol. 7 (1951-52), página 163).

(20) Cf. Decisión de la *Tel Aviv District Court*, en *Weisman v. Weisman*, (*Pesakim Mehoziim*: vol. 8 (1952-53), página 116).

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

25

que para que produzca efectos respecto de los menores, los dos padres o adoptantes deben incluir al menor en su respectiva declaración, y si uno de los padres es, a su vez, menor, no será posible evitar la imposición de la nacionalidad israelí a este niño, ya que un menor, sea o no casado, no puede hacer la declaración por sí mismo ni, a fortiori, por otros.

Pero es igualmente posible otra interpretación, sobre todo en casos anormales (21).

La alusión a los padres o a los adoptantes tiende a excluir a los huérfanos que no están legítimamente adoptados, pero que están al cuidado de un tutor. La Ley no contiene, según parece, ninguna disposición que permita evitar la imposición de la nacionalidad a los huérfanos, y no creemos que ésta haya sido la intención de la Ley, si nos remitimos a su artículo 9.º relativo a la nacionalización de ciertas categorías de menores. La regla de interpretación *expressio unius est exclusio alterius*, nos lleva a la misma conclusión.

Fuera del caso de los menores, la Ley no contiene ninguna disposición explícita relativa a las declaraciones hechas por cuenta de las personas sujetas a interdicción. Sin embargo, un tutor designado legalmente es probablemente competente para hacer una declaración, por ejemplo, en el caso de un demente.

En caso de que el individuo que hizo la declaración desee posteriormente adquirir la nacionalidad israelí, no puede obtener tal nacionalidad sino por vía de nacionalización. En estas condiciones, sin embargo, estará exento de los requisitos normales de residencia para la nacionalización. Además, si este individuo era súbdito palestino el 14 de Mayo de 1948 (22), estará también exen-

(21) En el juicio antes citado, *Vardi and al. v. Attorney General*, el Tribunal ha dado otra interpretación en el caso de que el hijo ilegítimo de un padre israelí y de una madre extranjera estaba incluido en la declaración de la madre. La Corte decidió que tal declaración bastaba para impedir la imposición de la nacionalidad por el Retorno a ese hijo. Pero es éste un *obiter dicta*, ya que en este caso la Corte consideró que el niño había adquirido la nacionalidad israelí por nacimiento, en virtud del artículo 4.º de la Ley.

(22) La doble nacionalidad era posible en virtud de la *Palestine Citizenship Order-in-Council*.

to de la condición relativa a los conocimientos de hebreo —ver más adelante, Sección VII—.

Esta regla se aplica también a los menores incluidos en la declaración de sus padres. La ausencia de disposiciones que permitan a los menores adquirir nuevamente la nacionalidad israelí en otra forma que por la nacionalización, una vez que lleguen a la mayor edad, se debe probablemente al olvido. La nacionalización no es, en estos casos, un sustituto satisfactorio de la nacionalidad adquirida por Retorno, debido a las diferencias substanciales que existen entre estos dos modos de adquisición de la nacionalidad, ya que la nacionalidad obtenida por nacionalización es revocable en ciertos casos que mencionaremos más adelante.

Los padres, comprendiéndose en esta denominación a los adoptantes, tienen el derecho de hacer esta declaración solamente una vez, es decir, ya sea el 14 de Julio de 1952 o en una fecha anterior, o ya sea el día de su llegada o antes de su llegada a Israel como inmigrantes, si su inmigración tuvo lugar después del 14 de Julio de 1952. Ellos pueden incluir en su declaración únicamente a los hijos vivos en el momento de la declaración. No puede incluirse en la declaración, ni a un hijo que está aún en el vientre materno, ni a los hijos nacidos después que se hizo la declaración.

En consecuencia, todos los hijos judíos nacidos en Israel después del plazo concedido para la declaración de sus padres, hayan o no hecho los padres o adoptantes esa declaración, serán israelíes por Retorno, por efecto combinado del artículo 4.º de la Ley del Retorno y del artículo 2.º de la Ley sobre la Nacionalidad.

De la combinación de estos dos artículos resulta también que los judíos nacidos en Israel después del 14 de Mayo de 1948, hijos de padres que no son inmigrantes —por ejemplo, de turistas—, son también israelíes, y que las disposiciones de la Ley relativas a la facultad de evitar la atribución de la nacionalidad israelí por medio de una declaración de sus padres no serán aplicables, ya que los padres, en tal caso, no están autorizados para hacer la declaración por no ser ellos tampoco inmigrantes (23).

(23) ¿Cuál es la situación de los hijos nacidos en Israel, de padres judíos que gozan de inmunidad de jurisdicción de los tribunales locales, es decir, de los Diplomáticos extranjeros o de los miembros del Cuerpo Consular? El artículo 12 de la Convención sobre ciertas cuestiones relativas a los conflictos de leyes

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

27

En el "Diario Oficial" del Estado de Israel (**Kovetz ha Takkanot**) N.º 272, de 22 de Mayo de 1952, página 952, se publicaron los reglamentos relativos a las declaraciones que deben hacerse en virtud del artículo 2.º. Estos reglamentos establecen las modalidades de las declaraciones, como también los formularios que deben utilizarse.

Este análisis de la Ley del Retorno y de los modos de adquisición de la nacionalidad por medio del Retorno, demuestra que la Ley sobre la Nacionalidad descansa en una combinación sutil del principio del *jus sanguinis* con el principio del *jus soli*.

Es necesario, sin embargo, no dar a estos términos un sentido dogmático.

El *jus soli*, como principio regulador de la nacionalidad de origen del recién nacido, significa que el criterio dominante reside principalmente en el lugar de nacimiento de dicho individuo y secundariamente en la ley de este lugar. Según la Ley israelí sobre la Nacionalidad, todos los niños judíos nacidos en Israel son israelíes *prima facie*, sin consideración a la nacionalidad de sus padres. Aquí el *jus soli* y el *jus sanguinis* actúan conjuntamente.

sobre nacionalidad, firmada en La Haya el 12 de Abril de 1930, (CLXXIX, *Recueil de Traités de la Société des Nations*", página 89) dice así:

"Las disposiciones legales relativas a la atribución de la nacionalidad de un Estado en razón del nacimiento en su territorio, no se aplican de pleno derecho a los hijos cuyos padres gozan de inmunidades diplomáticas en el país de nacimiento.

La ley de cada Estado debe permitir que, en el caso de que los hijos de cónsules de carrera o de funcionarios de Estados extranjeros encargados de misiones oficiales por sus gobiernos, tengan dos nacionalidades como consecuencia de su nacimiento, puedan ellos desprenderse, por vía de repudio o de otra manera, de la nacionalidad del país en que nacieron, con la condición, sin embargo, de que conserven la nacionalidad de sus padres".

Israel no es parte en esta Convención. La Ley sobre la Nacionalidad en Israel no incorpora explícitamente las disposiciones del primer inciso de este artículo, pero se puede sostener que el principio de la extraterritorialidad, en el caso de las personas que gozan de inmunidades diplomáticas, produce el efecto de eximirlos no sólo de la jurisdicción de los tribunales israelíes, sino también de la aplicación del Derecho Israelí. A decir de Kelsen: "Este privilegio —es decir la extraterritorialidad— constituye una restricción directa a la esfera

Por otra parte, el principio del *jus sanguinis* significa que el criterio dominante para la determinación de la nacionalidad de un recién nacido lo constituye la nacionalidad de sus padres —o la de uno de ellos—, sin consideración al lugar de nacimiento. En este sentido, el principio del *jus sanguinis*, que debería llamarse con más propiedad *jus originis*, opera para conferir la nacionalidad israelí a los hijos uno de cuyos padres es israelí y dondequiera que hayan nacido; esto en virtud del artículo 4.º de la Ley.

La combinación de esos dos principios, en la forma indicada, constituye así una contribución importante a la reducción de los casos de apatridia y está en armonía con las tendencias modernas en esta materia.

La nacionalidad adquirida por retorno se obtiene por efecto de la Ley. No se deja a la Administración ningún elemento discrecional.

Como el problema de determinar si una persona es o no israelí constituye una cuestión puramente jurídica, se deduce de ello que sólo los tribunales son competentes para decidir un diferendo de opinión sobre la nacionalidad israelí de un individuo.

El problema puede plantearse ante los tribunales de una de las maneras siguientes:

de validez personal del orden jurídico nacional" ("Principles of International Law" (1952), página 229).

El Primer Comité de la Conferencia de La Haya de 1930 considera esta exención como "regla generalmente aplicada" (Ver: Documentos de la Sociedad de Naciones: C. 229, M. 116, 1930. V. página 6). Por otra parte, el artículo 10 a) de la Ley podrá estar conforme en parte con las condiciones exigidas por el inciso segundo del artículo citado más arriba.

Hay que hacer notar que la Convención de La Haya no trata de las personas que gozan de inmunidades cuasi-diplomáticas, es decir, de los funcionarios de las organizaciones internacionales que sirven en un país determinado. El artículo 18 de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas (1. "Recueil des Traités des Nations Unies", página 15), a la cual ha adherido Israel, atribuye a los funcionarios cierto número limitado de exenciones que no equivalen, sin embargo, a la inmunidad diplomática completa de la jurisdicción de los tribunales locales. El mismo principio se aplica a los expertos, un número importante de los cuales se encuentra en Israel en virtud del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas. No estando exentas estas personas de la aplicación del Derecho interno de Israel, les son aplicables, al parecer, las disposiciones de la Ley sobre la Nacionalidad.

LEYES DE NACIONALIDAD Y DEL RETORNO

29

1.º Como cuestión preliminar o accesoria, cuando la nacionalidad presenta interés, es decir, cuando se invoca un estatuto personal;

2.º En el caso de que se trate de obtener una sentencia declarativa sobre la nacionalidad de una persona;

3.º En caso de que el certificado que prueba la nacionalidad israelí le haya sido negado a una persona que pretende tener derecho a él en virtud de la ley y dicha persona desee impugnar la decisión administrativa. Puede esa persona hacerlo, dirigiéndose a la Corte Suprema de Justicia con el fin de obtener una ordenanza de **mandamus** en contra del Ministro del Interior.

(Continuará)
