

Prohibición de ingreso a inmigrantes en países de América y Europa

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel.: (56)32-226 3164 (Valpo.)

En los países europeos que son objeto del presente análisis, las cortapisas al ingreso de extranjeros son justificadas, de manera general, en función de criterios de seguridad y salud pública.

Así, en Reino Unido, la Sección 88 de la *Nationality, Immigration and Asylum Act*, de 2002, establece restricciones a la entrada de ciudadanos foráneos al país, en el caso de aquellas personas que no logren acreditar su situación de salud, a partir de un certificado médico actualizado, o quieran acceder a territorio británico, para fines diferentes a los declarados.

Estas mismas causales se repiten en el caso alemán, según lo establece la Sección 11 de la *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, de 2004.

A su vez, el artículo L213-1 del *Code de l'entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'asile*, contempla la posibilidad de negar el acceso a Francia a aquellos extranjeros cuya presencia constituya una amenaza para el orden público, elemento que se replica en Italia, conforme al artículo 4 numeral 3 del Decreto Legislativo N° 286, de 1998.

Ahora bien, en los países de América del Norte igualmente se aprecia la existencia de un conjunto de causales de similar índole, según las cuales los extranjeros quedan

impedidos de poder ingresar a los estados de la región.

Así lo recoge en EE.UU., por ejemplo, la Sección 212 de la *Immigration and Nationality Act*, de 2013, norma que agrega algunas consideraciones de tipo laboral y militar.

En Canadá, a su vez, la Sección 34 de la *Immigration and Refugee Protection Act*, de 2001, prohíbe el ingreso al país de los extranjeros que hayan estado involucrados en actos de espionaje, subversión, terrorismo, genocidio o crímenes de lesa humanidad.

Junto a la vigencia de estas mismas causales, tipificadas en el artículo 29 de la Ley N° 25.871, de Migraciones, así como en el artículo 4° del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, de Migraciones; en Argentina se encuentra en vigencia el Sistema de Información Anticipada de Pasajeros, tanto en aviones como en cruceros, modalidad que impide el ingreso al país de inmigrantes con antecedentes penales.

Finalmente, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1.236, de Migraciones, de 2015, acota el ingreso de extranjeros a Perú, en virtud de consideraciones de seguridad nacional, salud pública, orden interno y orden público, respectivamente.

Juan Pablo Jarufe Bader

Es periodista (Pontificia Universidad Católica, Chile, 2001) y Magíster en Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica, Chile, 2004). Sus intereses de investigación son la defensa nacional y las relaciones internacionales.

E-mail: jjarufe@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3173

(56) 02-22701850

Introducción

El presente informe entrega una perspectiva comparada de las causales de prohibición al ingreso de inmigrantes en países de Europa y América.

El documento considera los paradigmas de Reino Unido, Alemania, Francia, España, Italia, Estados Unidos (EE.UU.), Canadá, México, Argentina y Perú.

I. Causales de prohibición al ingreso de inmigrantes

1. Situación en Europa

En los países europeos que son objeto del presente análisis, las cortapisas al ingreso de extranjeros son justificadas, de manera general, en función de criterios de seguridad y salud pública.

Así, en Reino Unido, la Sección 88 de la *Nationality, Immigration and Asylum Act*, de 2002, establece restricciones al ingreso de ciudadanos extranjeros al país, en el caso de aquellas personas que (*Nationality, Immigration and Asylum Act*, 2002):

- No cumplan los requisitos legales de edad, nacionalidad o ciudadanía, requeridos por las autoridades locales;
- No cuenten con su documentación migratoria al día;
- No acrediten su situación de salud, a partir de un certificado médico actualizado;
- Busquen entrar por un período de tiempo mayor al permitido por las normas migratorias vigentes; o
- Quieran acceder a territorio británico, para fines diferentes a los declarados.

De manera análoga, en Alemania, la Sección 11 de la *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, de 2004, le entrega a la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados, la prerrogativa de prohibir el

ingreso al país de aquellos extranjeros cuya solicitud de asilo haya sido rechazada.

Asimismo, la Sección 15 de la misma norma, considera como causales de impedimento a la entrada de ciudadanos foráneos a suelo alemán (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, 2004):

- Cualquier tentativa de ingreso por pasos ilegales;
- Las consideraciones de interés público, que sean acordes con tal decisión;
- La sospecha fundada de que el inmigrante en cuestión buscará establecerse en el país para propósitos muy diferentes a los que ha declarado;
- La posesión, por parte del ciudadano extranjero, de una visa de corto plazo válida para el denominado 'Espacio Schengen', tras lo cual las autoridades creen que el individuo buscará asentarse económicamente en el país; y
- El no cumplimiento de las condiciones de entrada, consonantes con el artículo 5 del 'Código Fronterizo Schengen'.

En la misma línea, el artículo L213-1 del *Code de l'entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'asile*, contempla la posibilidad de negar el acceso a Francia a aquellos extranjeros cuya presencia constituya una amenaza para el orden público; o que mantengan pendiente una pena de interdicción judicial, orden de expulsión o de circulación por territorio galo (*Code de l'entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'asile*, 2016).

En España, a su vez, el artículo 25 de la Ley Orgánica N° 4, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, y su Integración Social, rechaza el ingreso al país de aquellos inmigrantes que intenten ingresar por pasos no habilitados; de los que no cuenten con su pasaporte o documento de viaje que acredite identidad; de quienes mantengan prohibiciones judiciales expresas de entrar al país; de quienes no logren justificar con documentos legales el objeto y condiciones de su ingreso; y de quienes no puedan avalar los recursos suficientes para sustentar su permanencia.

De igual manera, en el caso de ciudadanos ajenos al espacio de la Unión Europea, son rechazados todos aquellos que no porten un visado.

Por último, el artículo siguiente de la ley prohíbe el acceso a territorio español, de todos aquellos ciudadanos foráneos que hayan sido expulsados mientras dure su prohibición de entrada, “así como aquellos que la tengan proscrita por otra causa legalmente establecida, o en virtud de convenios internacionales de los que sea parte España” (Ley Orgánica N° 4, 2000).

En cuanto a Italia, y tal como en los paradigmas antes revisados, el artículo 4 numeral 3 del Decreto Legislativo N° 286, de 1998, descarta la admisión en territorio peninsular, de todo extranjero que sea considerado una amenaza para el orden público, la seguridad del Estado o de cualquier país con el que Roma tenga suscrito un acuerdo para la supresión de controles fronterizos o la libre circulación de personas.

Asimismo, no pueden ingresar los inmigrantes que mantengan una condena o estén sentenciados a cumplir una pena por delitos relacionados con el tráfico de drogas, el estímulo a la inmigración clandestina, el reclutamiento de personas para la prostitución o la utilización de menores de edad en actividades ilícitas (Decreto Legislativo N° 286, 1998).

Con todo, el 18 de febrero del presente año, entró en vigor el *Decreto-Legge* N° 13, *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonche' per il contrasto dell'immigrazione illegale* (Decreto-Legge N° 13, 2017), norma que incorpora nuevos procedimientos para abordar las solicitudes de asilo, a la vez que endurece las medidas contra la migración irregular (*Internazionale*, 2017).

2. Experiencia en América del Norte

Ahora bien, en los países de América del Norte igualmente se aprecia la existencia de un conjunto de causales de similar índole, según las cuales los extranjeros quedan impedidos de poder ingresar a los estados de la región.

Así lo recoge en EE.UU., por ejemplo, la Sección 212 de la *Immigration and Nationality Act*, de 2013, norma que agrega algunas consideraciones de tipo laboral y militar.

De este modo, el texto legal en cuestión declara como ciudadanos no admisibles en el país, a aquellos que (*Immigration and Nationality Act*, 2013):

- Padezcan alguna enfermedad de impacto significativo para la salud pública de la población, previa certificación de la Secretaría de Salud y Servicios Humanos;
- Hayan atentado contra la moral, intentado perpetrar algún delito, conspirado para la comisión de un crimen o estado involucrados en tráfico de estupefacientes;
- Sean sospechosos de querer ingresar al país para cometer actos de terrorismo, violación de la ley, espionaje, sabotaje, derrocamiento del gobierno, o vulneración de las prohibiciones vigentes para la exportación de bienes, tecnología o información confidencial desde el país al exterior;
- Busquen ingresar al país para llevar a cabo trabajos cualificados o no cualificados, a menos que el Secretario de Trabajo haya determinado que no existen suficientes trabajadores capacitados o con la voluntad de realizar dichas faenas, y que la realización de dichos empleos no afectará negativamente los ingresos y condiciones laborales de los trabajadores estadounidenses;
- Quieran entrar al país por lugares no autorizados;
- No posean una visa válida u otro documento que acredite su identidad;
- Estén imposibilitados de acceder a la ciudadanía estadounidense;
- Hayan salido del país o permanecido fuera de él, con el fin de evadir el Servicio Militar en tiempos de guerra o períodos de emergencia; o
- Practiquen la poligamia.

Además, la Sección 235 de la norma, prohíbe el ingreso a territorio estadounidense de quienes pretendan arribar al país como polizones, por algún medio de transporte.

Por otra parte, el 27 de enero del presente año, la nueva administración del Presidente Donald

Trump emitió la Orden Ejecutiva N° 13.769, que conforme a su Sección 3, determinó la suspensión de la entrega de visas y beneficios migratorios a ciudadanos de Irak, Irán, Libia, Siria, Somalia, Sudán y Yemen, aduciendo eventuales amenazas a la seguridad del país.

De igual modo, la Sección 5 estableció el cese, por 120 días, del Programa de Admisión de Refugiados; en tanto que la Sección 8 decretó la revisión del *Visa Waiver Program* (*The White House*, 2017a).

No obstante, este decreto presidencial fue bloqueado por el Poder Judicial, tras lo cual el gobierno norteamericano, con fecha 6 de marzo de 2017, firmó la Orden Ejecutiva N° 13.780, que entró en vigor el 16 de marzo, disponiendo la cancelación transitoria del ingreso al país de ciudadanos de los mismos países antes mencionados, a excepción de Irak (*BBC News*, 2017).

Este veto migratorio fue ampliado el 24 de septiembre recién pasado, afectando ahora también a los nacionales de Chad, Corea del Norte y Venezuela. Se espera que la medida entre en vigencia a contar del próximo 18 de octubre (*The White House*, 2017b).

A su vez, en Canadá, la Sección 34 de la *Immigration and Refugee Protection Act*, de 2001, prohíbe el ingreso al país de los extranjeros que (*Immigration and Refugee Protection Act*, 2001):

- Hayan estado involucrados en actos de espionaje contra el gobierno;
- Hayan instigado acciones subversivas contra la administración local;
- Se encuentren involucrados en organizaciones terroristas;
- Sean considerados un peligro para la seguridad del país; o
- Lleven a cabo actos de violencia, pudiendo dañar las vidas o la seguridad de los canadienses.

De igual modo, la siguiente sección impide la entrada al país de aquellos ciudadanos foráneos que hayan perpetrado crímenes de lesa humanidad, o bien hayan estado involucrados en crímenes de guerra, violaciones a los derechos humanos y prácticas de genocidio.

Además, este apartado de la norma añade a quienes tengan restricción de acceso, en virtud de resoluciones o medidas dispuestas por organizaciones internacionales, de las cuales Ottawa sea miembro.

Por último, la Sección 36 igualmente restringe el ingreso al país a quienes hayan estado presos en Canadá, por delitos punibles con penas de prisión de a lo menos diez años, de acuerdo a lo prescrito por la *Act of Parliament*; y a quienes hayan estado reclusos fuera de Canadá, a causa de crímenes de similar magnitud (*Immigration and Refugee Protection Act*, 2001).

En términos muy similares, el artículo 43 de la Ley de Migración mexicana, precisa que las autoridades migratorias pueden denegar la entrega de visas de ingreso a los extranjeros que incurran en alguna de las siguientes situaciones (Ley de Migración, 2011):

- Estar sujetos a proceso penal o haber sido condenados por delito grave, de acuerdo a las leyes internas o a los preceptos de los tratados internacionales ratificados por el país;
- Ser considerados un peligro para la seguridad nacional o la seguridad pública de México;
- Exhibir documentación adulterada o de dudosa autenticidad; o
- Estar sujetos a expresas prohibiciones, de parte de la autoridad competente.

3. América Latina

Pasando a la región latinoamericana, las leyes vigentes en Argentina y Perú limitan el ingreso de extranjeros en términos muy parecidos a los prescritos por las normas de los países ya revisados.

Es así como el país trasandino regula el ingreso de extranjeros a través de la Ley N° 25.871, de Migraciones, que data de 2004.

Conforme al artículo 29 del texto legal, algunas de las causas impeditivas para la entrada de extranjeros a territorio argentino, son (Ley N° 25.871, 2004):

- Presentar a las autoridades locales documentación falsa o adulterada,

situación que además le costará al individuo quedar impedido de acceder a territorio argentino por a lo menos cinco años;

- Haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso al país;
- Haber sido condenado o estar cumpliendo condena vigente en Argentina o en el exterior, así como tener antecedentes por tráfico de armas, trata de personas, narcotráfico o lavado de dinero;
- Haber tomado parte en actos de genocidio, crímenes de guerra, terrorismo o delitos de lesa humanidad, susceptibles de ser juzgados por el Tribunal Penal Internacional;
- Haber sido condenado por facilitar el acceso ilegal de extranjeros al país;
- Estimular la prostitución o lucrar con la explotación sexual de personas; e
- Intentar entrar al país, burlando los controles migratorios oficiales.

En la misma línea, el artículo 4° del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, de Migraciones, de 2017, introdujo en la Ley N° 25.871 un nuevo artículo 29, que prohíbe la entrada al país de (Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, 2017):

- Los extranjeros que exhiban documentación adulterada, o que omitan datos sobre su expediente penal;
- Los ciudadanos foráneos que hayan sido condenados, cumplan una sentencia, o tengan antecedentes o condena 'no firme' en Argentina o el exterior, por delitos que merezcan penas privativas de libertad; y
- Los extranjeros ligados al tráfico de armas, trata de personas, o tráfico de órganos o estupefacientes; al lavado de dinero; a actos de terrorismo, o crímenes de guerra y lesa humanidad; y a la prostitución.

A estas reglas, se añadió la implementación del Sistema de Información Anticipada de Pasajeros, tanto en aviones como en cruceros, modalidad que impide el ingreso al país de inmigrantes con antecedentes penales, al tiempo que facilita la

salida de quienes sean condenados por algún delito.

Finalmente, en el caso de Perú, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1.236, de Migraciones, de 2015, puntualiza que el ingreso de extranjeros al país puede estar acotado, en virtud de consideraciones de seguridad nacional, salud pública, orden interno y orden público.

Bajo esta lógica, el artículo 69 del texto legal, impide el acceso al país de quienes (Decreto Legislativo N° 1.236, 2015):

- Mantengan la condición de sancionados con salida obligatoria o expulsión del país;
- Impliquen un riesgo o amenaza para la seguridad nacional o el orden público, en función del ejercicio de actividades ilícitas;
- Registren antecedentes penales en el exterior, por delitos igualmente tipificados por la legislación peruana, que impliquen penas privativas de libertad iguales o superiores a cuatro años;
- Estén declarados prófugos de la justicia en otros estados, ya sea por faltas comunes, como por delitos graves, asociados al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, el lavado de activos, el terrorismo y el crimen organizado;
- Pretendan entrar a Perú con documentos falsos o adulterados; o
- Sean sorprendidos tratando de evadir los controles migratorios oficiales, o ingresando por zonas clandestinas.

Además, la autoridad migratoria puede impedir la entrada de los extranjeros que signifiquen un riesgo sanitario para la salud pública nacional; de quienes, conforme a antecedentes de organismos de inteligencia nacionales e internacionales, sean una amenaza para la seguridad del país; de los que carezcan de medios suficientes para subsistir en el país; y de quienes no puedan acreditar la posesión de una visa (Decreto Legislativo N° 1.236, 2015).

Referencias

- BBC News*. (2017, marzo 6). Estados Unidos: el Presidente Donald Trump firma nuevo veto migratorio, que suspende la entrada de ciudadanos de seis países de mayoría musulmana. *BBC News*. Disponible en: <http://bcn.cl/223b0>.
- Department of State*. (2017). *Visa Waiver Program (VWP)*. Disponible en: <http://bcn.cl/2227j>.
- Direction Générale des Étrangers en France*. (2017, septiembre 22). *Présentation*. Disponible en: <http://bcn.cl/2229s>.
- Internazionale*. (2017, abril 12). *Il decreto 'Minniti-Orlando' sull'immigrazione è legge*. *Internazionale*. Disponible en: <http://bcn.cl/22455>.

Textos normativos

- Code de l'entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'asile*. (2016, noviembre 1). Disponible en: <http://bcn.cl/1r596>.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, de Migraciones. (2017, enero 27). Disponible en: <http://bcn.cl/1zg0f>.
- Decreto-Legge* N° 13. (2017, febrero 17). Disponible en: <http://bcn.cl/2245e>.
- Decreto Legislativo N° 286. (1998, julio 25). Disponible en: <http://bcn.cl/223vd>.
- Decreto Legislativo N° 1.236, de Migraciones. (2015, septiembre 26). Disponible en: <http://bcn.cl/223ue>.
- Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*. (2004, julio 30). Disponible en: <http://bcn.cl/1r57v>.

- Immigration and Nationality Act*. (2013, febrero). Disponible en: <http://bcn.cl/1r598>.
- Immigration and Refugee Protection Act*. (2001). Disponible en: <http://bcn.cl/223ub>.
- Ley de Migración. (2011, mayo 25). Disponible en: <http://bcn.cl/2246d>.
- Ley N° 25.871, de Migraciones. (2004, enero 21). Disponible en: <http://bcn.cl/1yo20>.
- Ley Orgánica N° 4, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, y su Integración Social. (2000, enero 12). Disponible en: <http://bcn.cl/1yo0u>.
- Nationality, Immigration and Asylum Act*. (2002). Disponible en: <http://bcn.cl/223se>.
- The White House*. (2017, enero 27). *Executive Order: protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*. Disponible en: <http://bcn.cl/223ai>.
- The White House*. (2017, septiembre 24). *Presidential Proclamation Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry Into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats*. Disponible en: <http://bcn.cl/223bk>.