



Legislación migratoria en EE.UU., Francia, España y Argentina

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.)

Los principales instrumentos del Derecho Internacional que regulan el fenómeno migratorio, son la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

En el caso de EE.UU., la *Immigration and Nationality Act* establece una serie de elementos de control para regularizar la inmigración, tales como un registro de extranjeros, procedimientos de fiscalización de ingreso y preinspección en aeropuertos extranjeros, sanciones para las infracciones, y capítulos especiales sobre la naturalización, nacionalidad y condiciones de la asistencia a refugiados. A ello hay que añadir el reciente veto migratorio aprobado por el gobierno del Presidente Donald Trump, que afecta a ciudadanos provenientes de Chad, Corea del Norte, Irán, Libia, Siria, Somalia, Sudán, Venezuela y Yemen.

Respecto a Francia, el artículo L211-1 del *Code de l'entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit D'asile*, establece las principales disposiciones para el ingreso y residencia de los extranjeros en el país, exigiendo demostrar una prueba de alojamiento o acomodación; el propósito y las condiciones de la estancia; y, si ha lugar, un certificado de seguro sobre los medios de vida, que incluya gastos médicos y hospitalarios en los que pudiera incurrir en el país.

Estos mismos requerimientos se replican en la legislación migratoria española, como lo precisa el artículo 25 de la Ley Orgánica N° 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, y su Integración Social.

A su vez, el artículo 3° de la Ley N° 25.871, de Migraciones, de 2004, establece como objetivos de la política migratoria argentina, el cumplimiento de los compromisos internacionales en el ámbito de los derechos humanos, la integración y la movilidad de los migrantes, así como el enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social trasandino.

En tanto, en materia sancionatoria, España castiga como infracciones muy graves la participación en actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público o las relaciones entre España y terceros países; la promoción y facilitación de la inmigración clandestina de personas en tránsito, o con destino a territorio español; la discriminación por motivos étnicos, nacionales o religiosos; y la contratación de extranjeros, sin haber gestionado previamente sus respectivas autorizaciones de residencia y trabajo.

En la misma línea, finalmente, la Ley N° 25.871 castiga con prisión o reclusión de uno a seis años a quien realizare, promoviere o facilitare el tráfico ilegal de personas desde o hacia Argentina.

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 un marco general de la regulación al fenómeno migratorio a nivel global, así como un panorama comparado de diversas legislaciones internacionales, que norman este ámbito en sus diferentes aspectos.

El texto contiene información de los documentos “Política migratoria: Institucionalidad y legislación en los casos de Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Colombia, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido” (Horzella, Bárbara; Abujatum, Jana; Vargas, Andrea. BCN. 2015, junio); “Tráfico Ilegal de Inmigrantes y Trata de Personas. Derecho Comparado” (Weidenslaufer, Christine; Cavada, Juan Pablo; Finsterbusch, Christian. BCN. 2012, octubre 19. Disponible en: <http://bcn.cl/1ynsf>); “Legislación migratoria nacional y experiencia comparada” (Jarufe, Juan Pablo. BCN. 2016); y “Migración en Chile y experiencia comparada” (Jarufe, Juan Pablo. BCN. 2017).

I. Marco normativo internacional

De acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración es “un movimiento de personas o grupo de personas, ya sea a través de una frontera internacional o al interior de un Estado, que abarca cualquier tipo de desplazamiento de individuos, independiente de su duración, composición o causas” (IOM, 2016).

A nivel multilateral, existen diversos instrumentos legales que entregan pautas para normar la situación de los inmigrantes, muchos de los cuales forman parte del marco jurídico que regula la situación legal de los extranjeros en Chile (De la Paz, Verónica, *et al*, 2013).

1. Convención de Palermo

Una de las fuentes legales en cuestión, es la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como Convención de Palermo, que corresponde a un tratado multilateral impulsado por Naciones Unidas, que fue adoptado el año 2000, con la finalidad de “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional” (Naciones Unidas, 2004: 5).

De acuerdo al artículo 5 de este convenio, los estados partes deben adaptar su legislación interna, a fin de tipificar como delito la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para la comisión de un delito, con participación de grupos delictivos organizados.

Asimismo, este instrumento internacional cuenta con dos protocolos complementarios atinentes al tema migratorio, a saber (Naciones Unidas, 2004: 44):

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños: tiene por objeto evitar y combatir este delito, promoviendo la protección de estos segmentos a nivel estatal, así como la cooperación entre los países.

La trata es tipificada, en el artículo 3 letra a), como

(...) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Astudillo, Jorge, 2012).

- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que en su artículo 3º letra a), define este ilícito como

(...) la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro estímulo de orden material.

De acuerdo a la definición, los elementos que configuran el delito, son los siguientes:

- Los actos de facilitación para que las personas migrantes puedan traspasar las fronteras de un estado, a cambio de un beneficio financiero o de otra índole;

- El ingreso ilegal, que conforme al artículo 3º letra b) del Protocolo, es “el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente al estado receptor”; y
- La falsificación de documentos para la permanencia irregular de personas extranjeras en el país.

2. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Otra herramienta jurídica que aborda el fenómeno migratorio, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, vigente desde 2003.

Esta convención propugna (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990):

- La protección de los trabajadores migrantes, más allá de su estatus y de su condición de documentados o indocumentados, aunque incentivando la situación de regularidad y el respeto a las normas del país receptor.
- La extensión del concepto de tratamiento igualitario hacia los migrantes, de manera de asimilarlos como iguales a los individuos residentes de un país.
- El establecimiento de estándares básicos de protección legal, política, económica, civil, social y cultural de los trabajadores migrantes.
- La prevención y supresión de prácticas de explotación, tortura, servidumbre, o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en contra de los trabajadores migrantes y de sus familias (art. 10).

De igual modo, este acuerdo es aplicable a todos los trabajadores migratorios y a su núcleo familiar, sin hacer diferencias por sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política, origen nacional o étnico, nacionalidad, edad, situación

económica, patrimonio, estado civil, nacimiento, o cualquier otra condición.

Finalmente, el artículo 83 de este texto legal insta a los Estados firmantes a garantizar “una reparación efectiva a toda persona cuyos derechos o libertades, reconocidos en la presente Convención, hayan sido vulnerados” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016).

Otras fuentes del Derecho Internacional, que establecen medidas para regular los flujos migratorios, son (Donaire, Patricia, y Cubides, José, 2013: 93):

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948);
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951);
- El Convenio N° 105, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (1957);
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y su Protocolo Adicional;
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979);
- La Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984);
- La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989);
- El Convenio N° 182, de la OIT, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999); y
- La Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores (2004).

II. Experiencia comparada

1. Normativa aplicable

La mayoría de los países objeto del presente análisis, cuentan con una legislación específica para la gestión migratoria, que no solo categoriza al extranjero/inmigrante, sino que además consagra derechos para la permanencia y la residencia de este segmento de la población, fijando garantías para la reunificación familiar, a la vez que desarrollando aspectos para su integración social y laboral.

En este contexto, en el caso de Estados Unidos (EE.UU.), la *Immigration and Nationality Act* (INA) establece una serie de elementos de control para regularizar la inmigración, tales como un registro de extranjeros, procedimientos de fiscalización de ingreso y preinspección en aeropuertos extranjeros, sanciones para las infracciones, y capítulos especiales sobre la naturalización, nacionalidad y condiciones de la asistencia a refugiados (*Immigration and Nationality Act*, 2013).

Históricamente, en este país los permisos para el ingreso de extranjeros se entregan de forma permanente, a partir de las categorías de inmigrante o residente legal; o temporal, mediante las tipologías de no inmigrante o visita para propósitos específicos. Esta última categoría no admite elegibilidad para optar a la ciudadanía.

Asimismo, la concesión de visas temporales es válida para una cantidad de años y permite el ingreso de extranjeros varias veces al país (CBO, 2006).

Para ingresar temporalmente al país como visita o residente temporal, los extranjeros requieren de visado, a excepción de los países que integren el Programa de Exención de Visas (VWP, *Visa Waiver Program*), que permite viajar al país por turismo o negocios, para estancias de hasta noventa días, sin obtener una visa, a ciudadanos de países que cumplen diversos criterios de seguridad respecto de datos de identidad y cumplimiento de obligaciones de control de fronteras, y lucha contra el terrorismo (*Department of State*, 2017).

Con todo, 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).

En el caso de Francia y España, ambos están acogidos a la Política Migratoria de la Unión Europea, que se basa en el Acuerdo de Schengen, de 1985, cuyo objetivo ha sido acabar con los controles fronterizos dentro del llamado 'Espacio Schengen' -conformado por la mayoría de los estados miembros del bloque-, a partir de la armonización de los controles de fronteras externos.

Este Acuerdo incluye, entre sus principales medidas (UE, 2009):

- La supresión de los controles de personas en las fronteras interiores;
- Un conjunto de normas de común aplicación a las personas que cruzan las fronteras exteriores de los estados miembros de la UE;
- La armonización de las condiciones de entrada y de visados para las estancias más breves;
- Una mejora de la coordinación policial, incluyendo los derechos de vigilancia y persecución transfronteriza;
- El refuerzo de la cooperación judicial, a través de un sistema de extradición más rápido y de una más expedita transmisión de las sentencias penales ejecutadas; y
- La creación del 'Sistema de Información Schengen'.

En definitiva, para aquellas personas que poseen ciudadanía europea, este sistema se traduce en el derecho a entrar en cualquier otro país del bloque, sin necesidad de cumplir requisitos especiales.

En cambio, respecto de los ciudadanos de terceros países, una vez que estos ingresen pueden viajar por el territorio, aplicándoseles las disposiciones de Schengen hasta en un plazo de tres meses, siempre y cuando cumplan con los requisitos de entrada, vale decir, estar en posesión de un documento de viaje vigente; tener visado para estancias cortas; demostrar el objetivo del viaje; poseer medios de subsistencia suficientes para el tiempo de estancia y regreso; y no estar incluido en el sistema de denegación de entradas, como tampoco ser calificado como amenaza para el orden público o la seguridad nacional (Tirado, Carmen, 2008).

No obstante ello, cada estado es soberano de definir sus propias condiciones de ingreso al país, determinadas principalmente por la presentación de recursos económicos suficientes para asegurar la estadía de la persona, así como por la certificación, mediante documentos válidos, respecto al objeto y las condiciones de la estadía.

En el caso de Francia, el *Code de l'entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit D'asile* (CESEDA), establece las principales disposiciones para el ingreso y residencia de los extranjeros en Francia; las condiciones de la permanencia -incluido el ejercicio profesional- y de la reunificación familiar; las medidas para el retiro y la expulsión; así como un capítulo especial sobre el derecho de asilo y el establecimiento de una jurisdicción especial para ello (*Code de l'entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'asile*, 2016).

De igual modo, el artículo L211-1 de la norma exige demostrar una prueba de alojamiento o acomodación; el propósito y las condiciones de la estancia; y, si ha lugar, un certificado de seguro sobre los medios de vida, que incluya gastos médicos y hospitalarios, el bienestar social, así como los cuidados resultantes de la atención a que pueda incurrir en el país, amén de la garantía de repatriación.

Análogamente, la legislación migratoria española obliga al extranjero a presentar documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de su estancia en el país, a la vez que acrediten los medios de vida suficientes para el tiempo que pretendan permanecer en el país, según el artículo 25 de la Ley Orgánica N°

4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, y su Integración Social, también conocida como Ley de Extranjería de España.

Esta fuente legal fija derechos y libertades para los extranjeros; prerrogativas y requisitos para la reunificación familiar; medidas antidiscriminatorias; procedimientos de entrada, permanencia y salida de extranjeros; regímenes para la realización de labores remuneradas; y sanciones a la infracción de la norma, respectivamente (Ley Orgánica N° 4, 2000).

La fuente legal, modificada por las leyes N° 2/2009, de 11 de diciembre; y N° 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, establece igualmente una serie de principios, sobre los cuales la Administración Pública debe basar su ejercicio, a saber (Ley Orgánica N° 4, 2000):

- La coordinación con las políticas definidas por la UE;
- La ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo;
- La integración social de los inmigrantes, mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía;
- La igualdad efectiva entre mujeres y hombres;
- La efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos por la norma;
- La garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes, reconocen a todas las personas;
- La lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas;
- La persecución de la trata de seres humanos;
- La igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social; y

- La promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco, dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

Asimismo, a partir de la Ley N° 2/2009, la legislación contempla situaciones de residencia temporal de personas que permanecen en España por períodos superiores a noventa días e inferiores a cinco años, autorizaciones que son renovables, en función de los motivos aducidos por el interesado.

Estas garantías también pueden ser concedidas, en atención a situaciones de arraigo, razones humanitarias u otras circunstancias especiales, en las cuales no se exige visa, aunque sí la ausencia de antecedentes penales y la no figuración en la lista de personas 'rechazables' en el espacio territorial de estados con los cuales España haya suscrito convenios sobre el particular.

Los permisos para residencia de larga duración, en tanto, son concebidos como aquellas autorizaciones para habitar y trabajar en el país de manera indefinida, bajo las mismas condiciones que los ciudadanos españoles, pudiendo optar a ellos las personas que hayan residido por cinco años continuos en territorio hispano.

A su vez, los profesionales altamente calificados pueden acceder a una autorización de residencia y trabajo, documentada con una tarjeta azul de la UE.

Con todo, la entrega de estos permisos queda supeditada a las condiciones de empleo en España y a la necesidad de cautelar "la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero" (Ley Orgánica N° 2, 2009).

Respecto a Argentina, el artículo 3° de la Ley N° 25.871, de Migraciones, de 2004, establece como objetivos de la política migratoria (Ley N° 25.871, 2004):

- Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, junto con dar cumplimiento a los compromisos internacionales en el ámbito de los derechos humanos, la

integración y la movilidad de los migrantes;

- Contribuir al logro de las políticas demográficas, con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país;
- Aportar al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social argentino;
- Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;
- Promover la integración en la sociedad argentina, de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes;
- Asegurar a toda persona que solicite ser aceptada en el país, de manera permanente o temporal, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios, en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes;
- Estimular y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias;
- Alentar la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal, para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales, a fin de contribuir al desarrollo económico y social del país;
- Facilitar la entrada de visitantes, para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales, científicas y tecnológicas, a la vez que las relaciones internacionales;
- Promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino a personas involucradas en actos reprimidos penalmente por la legislación; y

- Propiciar el intercambio de información en el ámbito internacional, junto con la asistencia técnica y capacitación de los recursos humanos, para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

De todos modos, recientemente el gobierno trasandino modificó la norma en cuestión, a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, publicado en el Boletín Oficial, con fecha 30 de enero de 2017.

Este texto legal estableció una reducción en los tiempos que determinan la expulsión de ciudadanos foráneos con antecedentes penales, a la vez que impuso controles más estrictos para contrarrestar la operación de esta clase de personas en el país (Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, 2017).

Actualmente, para ingresar a territorio trasandino se requiere presentar un pasaporte vigente, con o sin visado, según corresponda.

En el caso de los nacionales o extranjeros residentes de los países miembros o asociados del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), basta con presentar la cédula de identidad.

El plazo máximo de permanencia es de noventa días, pudiendo extenderse por única vez, previa presentación en cualquiera de las delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones, antes de que expire el plazo originalmente concedido.

En relación a la solicitud de residencia, todas aquellas personas que deseen radicarse en la República Argentina, deben encuadrar en alguno de los criterios de admisión enumerados en los artículos 22 (residencia permanente), 23 (residencia temporaria) y 24 (residencia transitoria), de la Ley N° 25.871.

2. Institucionalidad vigente

Tanto en EE.UU., Francia como Argentina, la responsabilidad de la gestión del proceso migratorio recae principalmente en una agencia especializada del Ministerio del Interior; mientras en España, el desarrollo de la política migratoria está compartido por las carteras de Interior, Empleo y Seguridad Social.

En EE.UU., el *Department of Homeland Security* (DHS) tiene entre sus misiones fundamentales administrar y hacer cumplir las leyes de

inmigración. Esta entidad asume como objetivos en esta materia, aplicar de manera efectiva e inteligente la normativa de inmigración; facilitar la inmigración legal; y combatir el contrabando y tráfico de personas, priorizando la identificación y supresión de criminales extranjeros que representen una amenaza para la seguridad pública (DHS, 2016).

Para cumplir su función, posee tres agencias gubernamentales establecidas por la *Homeland Security Act*, de 2002. En primer término, el *Citizenship and Immigration Services* (USCIS) es la agencia gubernamental encargada de supervisar la inmigración legal al país, ofreciendo información precisa y útil; concediendo beneficios de inmigración y ciudadanía; apoyando la integración de los inmigrantes y su participación en la cultura cívica estadounidense; promoviendo políticas y programas inmigratorios flexibles y bien concebidos para la concientización y la comprensión de la ciudadanía; y velando por la integridad del sistema inmigratorio (USCIS, 2016).

Por su parte, la *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) y la *Customs and Border Protection* (CBP), se encargan de hacer cumplir las funciones de inmigración y seguridad en las fronteras (USCIS, 2009).

En Francia, a su vez, el Ministerio del Interior, en virtud de sus competencias en materia de inmigración, asilo, acogida y acompañamiento de los extranjeros (Décret n° 2012-771, 2012), desarrolla e implementa, a través de la *Direction Générale des Étrangers* (DGEF) -entidad creada por decreto, el 12 de agosto de 2013-, la política de gobierno en materia de entrada, permanencia y ejercicio de una actividad profesional de los ciudadanos extranjeros en Francia; al tiempo que dirige la lucha contra la inmigración ilegal y la falsificación de documentos; y gestiona el asilo y la integración de la población inmigrante (*Direction Générale des Étrangers en France*, 2017).

En este sentido, es responsable, junto con el Ministerio del Trabajo, de combatir el empleo ilegal de extranjeros, mientras que, junto al Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos, está abocado a la política de otorgamiento de visas. Asimismo, tiene competencias, de conformidad con las facultades de la Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA), en relación al ejercicio del derecho de asilo, la protección subsidiaria y la atención social de las personas interesadas.

También está a cargo de la naturalización y el registro de las declaraciones de nacionalidad por matrimonio, mientras en conjunto con el Ministerio de Justicia, tiene atribuciones sobre la declaración de la nacionalidad y la expedición de certificados de nacionalidad francesa (*Direction Générale des Étrangers en France*, 2017).

Otro organismo involucrado en la materia es la *Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA), creada en 1952 y vinculada administrativamente desde el año 2010 al Ministerio del Interior, que además de proteger jurídica y administrativamente a los refugiados y apátridas, asesora al Ministerio del Interior en materias relacionadas con el proceso de asilo en la frontera (OFPRA, 2017).

Además, la *Office français de l'immigration et de l'intégration* (OFII), nacida en 2009, es el servicio público responsable de la situación de quienes por primera vez son aceptados para quedarse de forma permanente en territorio galo.

Para ello, participa en todas las acciones administrativas de salud y asuntos sociales, relativas al ingreso y estancia de extranjeros por una duración inferior o igual a tres meses; recepción de los permisos de asilo; introducción de terceros para la reunificación familiar; control médico para los extranjeros admitidos por un período superior a tres meses; retorno y reintegración de extranjeros en su país de origen; e integración, por un período de cinco años, de los extranjeros con permiso de residencia, con lo cual pueden aprender el idioma francés (OFII, 2017).

Existe igualmente un *Comité interministériel de contrôle de l'immigration*, creado por decreto en 2005 y presidido por el Primer Ministro o el ministro delegado a su cargo, que tiene como función fijar las orientaciones de la política gubernamental en materia de control de flujos migratorios (*Décret* n°2005-544, 2005). Este órgano está integrado también por los ministros de Inmigración; del Interior; de Asuntos Sociales; de Defensa; de Justicia; de Relaciones Exteriores; de Educación Nacional; de Economía y Finanzas; y de los Territorios de Ultramar, respectivamente.

En el paradigma español, en tanto, existen dos instituciones dedicadas a los temas migratorios, a saber, la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, del Ministerio del Interior; y la Secretaría General de Inmigración y Emigración, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La primera se estructura en torno a la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional, y a la Subdirección General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería.

Esta última entidad es la encargada de coordinar la participación de los representantes del ministerio en los grupos y comités del Consejo de la UE; realizar el seguimiento de las decisiones comunitarias, especialmente respecto a fondos comunitarios; organizar y preparar las actividades de carácter internacional de competencia del Ministerio, en materias de inmigración y extranjería; organizar las relaciones del Ministro del Interior con las autoridades de otros Gobiernos, en el ámbito de sus competencias; y coordinar las actuaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Ministerio del Interior, 2017).

Luego, la Secretaría General de Inmigración y Emigración se ocupa de desarrollar la política migratoria definida por el gobierno, integrando a los inmigrantes y gestionando la ciudadanía española en el exterior (Secretaría General de Inmigración y Emigración, 2017). Para tal efecto, le corresponde el desarrollo y gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, así como de otros estatutos de protección subsidiaria; el desarrollo y gestión de programas vinculados al retorno de inmigrantes, la reagrupación de familias; y la acogida e integración de inmigrantes con visado de búsqueda de empleo (Dirección General de Migraciones, 2017).

En Argentina, a su vez, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) es el órgano encargado de la formulación y elaboración de la política migratoria, mediante la aplicación de la Ley N° 25.871, así como de sus decretos N° 616/2010 y Modificatorio N° 70/2017, que reglamentan la norma (Dirección Nacional de Migraciones, 2017).

En términos legales, este cuerpo legal establece que la repartición es “la autoridad competente para establecer los lineamientos y pautas generales de la política de población y migraciones” (Decreto N° 616/2010, 2015).

Específicamente, la DNM es un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, siendo responsable de la aplicación de la Ley N° 25.871 y de hacer efectivos (Dirección Nacional de Migraciones, 2017):

- El control del ingreso/egreso de personas al territorio en fronteras, aeropuertos y puertos;
- El registro, archivo y procesamiento del flujo de entrada/salida de todo el país;
- La evaluación y otorgamiento de los distintos tipos de residencia de extranjeros y cambios de categorías;
- El estímulo a la regularización documentaria de los inmigrantes y el control a su permanencia;
- La intervención ante infracciones a la Ley N° 25.871;
- La entrega de información a todo organismo estatal o no gubernamental que la requiera, de acuerdo a la normativa vigente; y
- La participación en la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE), organismo dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, que atiende los pedidos de asilo y de refugio de extranjeros.

Asimismo, según la OIM, participan en la formulación de las políticas migratorias, en el ámbito de sus competencias específicas, los ministerios de Relaciones Exteriores y Trabajo. Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores interviene como responsable de la definición de la política exterior, uno de cuyos elementos lo constituyen las migraciones internacionales; mientras el Ministerio de Trabajo lo hace en relación con la evaluación de las necesidades de mano de obra del país.

3. Conductas sancionadas

En España, el artículo 53 de la Ley Orgánica N° 4/2000, sanciona como infracciones graves “las salidas del territorio por puestos no habilitados, sin exhibir la documentación prevista o contraviniendo las prohibiciones legalmente impuestas” (Ley Orgánica N° 4, 2000). Esta conducta es castigada, a partir del artículo 55, con multas de hasta diez mil euros.

A su vez, el artículo 54 de la norma sanciona como infracción muy grave,

(...) el transporte de extranjeros por vía aérea, marítima o terrestre, hasta el territorio español,

por los sujetos responsables del transporte, sin que hubieran comprobado la validez y vigencia, tanto de los pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes, como, en su caso, del correspondiente visado, de los que habrán de ser titulares los citados extranjeros (Ley Orgánica N° 4, 2000).

En la misma línea, conforme a los artículos 54 y 55, es considerada una infracción muy grave, castigada con multa de hasta cien mil euros,

(...) la inducción, promoción, favorecimiento o facilitación, con ánimo de lucro, de la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español, o su permanencia en el mismo, siempre que el hecho no constituya delito (Ley Orgánica N° 4, 2000).

Otro rasgo a resaltar aparece contenido en el artículo 59 de la citada ley, que permite liberar de las sanciones correspondientes al inmigrante ilegal que colabora contra redes organizadas.

Así,

(...) el extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución, abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado, si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores (Ley Orgánica N° 4, 2000).

Por su parte, el artículo 59 *bis* del texto legal, fija normas especiales respecto a las víctimas de la trata de seres humanos, en cuanto a su identificación por parte de las autoridades competentes y otras medidas en su favor, en relación a sus derechos, su seguridad personal y la de sus familias.

Finalmente, la norma incorpora un régimen de infracciones graves, muy graves y sanciones. Entre las primeras se incluye la estadía irregular de una persona extranjera en territorio español, ya sea por no haber conseguido una prórroga de su permanencia en el país; por carecer de autorización de residencia, o tenerla vencida por más de tres meses; o por hallarse trabajando sin haber obtenido la autorización correspondiente.

Por su parte, son infracciones muy graves la participación en actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público o las relaciones entre España y terceros países; la promoción y facilitación de la inmigración clandestina de personas en tránsito, o con destino a territorio español; la discriminación por motivos étnicos, nacionales o religiosos; y la contratación de extranjeros, sin haber gestionado previamente sus respectivas autorizaciones de residencia y trabajo.

La comisión de estas infracciones puede traducirse en la expulsión del inmigrante de territorio español (Ley Orgánica N° 4, 2000).

Respecto a Argentina, la Ley N° 25.871 castiga con prisión o reclusión de uno a seis años a quien realizare, promoviere o facilitare el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino al país.

El artículo 116 del texto concibe como tráfico ilegal de personas la acción de realizar, promover o facilitar el cruce ilegal de individuos, por los límites fronterizos nacionales, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio (Ley N° 25.871, 2004).

A su vez, el artículo siguiente penaliza con prisión o reclusión de uno a seis años, a quien promoviere o facilitare la permanencia ilegal de extranjeros en el país, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio.

También se castiga con la misma pena, a quien mediante la presentación de documentación material o ideológicamente falsa, solicite para un tercero algún tipo de beneficio migratorio (artículo 118).

De igual modo, el siguiente artículo dispone que, quien al cometer estas conductas, incurra en actitudes de violencia, intimidación o engaño, o bien abuse de la necesidad o inexperiencia de la víctima, será sancionado con prisión o reclusión de dos a ocho años (Ley N° 25.871, 2004).

Finalmente, el artículo 4° del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, de Migraciones, introdujo en la Ley N° 25.871 un nuevo artículo 29, que prohíbe la entrada al país, así como la permanencia en el territorio nacional, de (Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, 2017):

- Los extranjeros que exhiban documentación adulterada, o que omitan datos sobre su expediente penal;

- Los extranjeros 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, personas, 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 ciudadanos foráneos con antecedentes penales, al tiempo que facilita la salida de quienes sean condenados por algún delito.

III. Conclusiones

El fenómeno migratorio ha tenido un impacto creciente a nivel mundial, situación que ha obligado a la comunidad internacional a implementar una serie de instrumentos de Derecho Internacional, que buscan salvaguardar los derechos de este segmento de la población.

La mayoría de los países estudiados cuenta con cuerpos normativos que dictan las principales pautas a seguir en el ámbito migratorio, considerando clasificación de las personas que ingresan al país, régimen de derechos y obligaciones, así como sanciones a quienes transgreden la legalidad vigente.

En cuanto a las conductas sancionadas, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, aparecen como los dos principales fenómenos tipificados como delito en la legislación internacional.

Referencias

- Astudillo, Jorge. (2012, abril 27). Algunas consideraciones respecto del tráfico ilícito de personas. Disponible en: <http://bcn.cl/1yo31>.
- 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>.
- CBO. (2006, febrero). *Immigration Policy in the United States*. Disponible en: <http://bcn.cl/1r59j>.
- De la Paz, Verónica, et al. (2013, septiembre 6). La realidad de los inmigrantes en Chile. BCN. Disponible en: <http://bcn.cl/1nne6>.
- Department of State. (2017). *Visa Waiver Program (VWP)*. Disponible en: <http://bcn.cl/2227j>.
- Dirección General de Migraciones. (2017, septiembre 22). Disponible en: <http://bcn.cl/1r4jk>.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2017, septiembre 22). Acerca de la DNM. Disponible en: <http://bcn.cl/2229y>.
- Direction Générale des Étrangers en France*. (2017, septiembre 22). *Présentation*. Disponible en: <http://bcn.cl/2229s>.
- DHS. (2016, junio 28). *Enforce and Administer our Immigration Laws*. Disponible en: <http://bcn.cl/2229l>.
- Donaire, Patricia, y Cubides, José. (2013). Consideraciones y problemáticas que debiera regular una nueva Ley de Extranjería. En: *Un Chile abierto: propuestas para una nueva Ley de Migración*. Centro 'Democracia y Comunidad'. Disponible en: <http://bcn.cl/1qzww>.
- IOM. (2016, noviembre 30). *Key Migration Terms*. Disponible en: <http://bcn.cl/1r4iy>.
- Ministerio del Interior. (2017, septiembre 22). Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería. Disponible en: <http://bcn.cl/1r4jh>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016, julio 13). Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX). ¿Qué es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares? Disponible en: <http://bcn.cl/1pm8o>.
- OFII. (2017, septiembre 22). *Nos missions*. Disponible en: <http://bcn.cl/1r4mh>.
- OFPPA. (2017, enero 11). *Présentation générale*. Disponible en: <http://bcn.cl/1r5bd>.
- Secretaría General de Inmigración y Emigración. (2017, septiembre 22). Disponible en: <http://bcn.cl/2229u>.
- Tirado, Carmen. (2008). Las fronteras interiores de la Unión Europea: 109. En: Silván, Luis (coord.). *Fronteras y globalización: Europa-Latinoamérica*. Prensas Universitarias de Zaragoza, España.
- UE. (2009, agosto 3). El espacio y la cooperación Schengen. Disponible en: <http://bcn.cl/1c7to>.
- USCIS. (2016, diciembre 29). Acerca de nosotros. Disponible en: <http://bcn.cl/11tim>.
- USCIS. (2009, septiembre 9). Nuestra historia. Disponible en: <http://bcn.cl/11tiq>.
- Décret n°2005-544, instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration. (2005, mayo 26). Disponible en: <http://bcn.cl/1r4ly>.
- Décret n° 2012-771, relatif aux attributions du ministre de l'intérieur. (2012, mayo 24). Disponible en: <http://bcn.cl/1r4lw>.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, de Migraciones. (2017, enero 27). Disponible en: <http://bcn.cl/1zg0f>.
- Decreto N° 616/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias. (2015, mayo 3). Disponible en: <http://bcn.cl/1r4n5>.
- Immigration and Nationality Act*. (2013, febrero). Disponible en: <http://bcn.cl/1r598>.
- Ley N° 12, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria. (2009, octubre 30). Disponible en: <http://bcn.cl/1yo0c>.
- Ley N° 18.250, de Migraciones. (2008, enero 17). Disponible en: <http://bcn.cl/1yvcn>.
- Ley N° 25.871, de Migraciones. (2004, enero 21). Disponible en: <http://bcn.cl/1yo20>.
- Ley Orgánica N° 2, de Reforma de la Ley Orgánica N° 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. (2009, diciembre 11). Disponible en: <http://bcn.cl/1siqv>.
- 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>.
- Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Disponible en: <http://bcn.cl/1f5o3>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1990). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Disponible en: <http://bcn.cl/1vf9b>.
- 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>.

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>.