

Requisitos no administrativos exigidos para el ingreso de extranjeros: experiencia comparada

El ingreso de inmigrantes a los países receptores, no solo supone cumplir requisitos administrativos, sino también una serie de otras condiciones, como se refleja en la realidad normativa de la Unión Europea, los estados de la OCDE y los países sudamericanos.

En el primer caso, el artículo 28 de la Directiva N° 109, de 2003, del Consejo Europeo, dispone que los ciudadanos foráneos que quieran ingresar y permanecer en el bloque, deben acreditar un estado de salud apropiado, una condición económica que les permita garantizar su subsistencia, la capacidad para adaptarse e integrarse culturalmente al entorno europeísta, y la garantía de que no constituyen peligro alguno para la seguridad pública.

En cuanto a la realidad de los países OCDE, se aprecian similitudes en cuanto a la exigencia de requisitos para el acceso de extranjeros a cada territorio nacional, las que se manifiestan en los ámbitos sanitario, económico y policial, entre otros.

Al respecto, Estados Unidos, Portugal y Reino Unido imponen como exigencia de acceso un certificado de salud; mientras Alemania y España consideran necesario que el inmigrante cuente con los recursos suficientes para garantizar su subsistencia.

Por otra parte, en los paradigmas estadounidense, mexicano, canadiense, francés e italiano, el vínculo del extranjero con actividades terroristas, criminales o delictuales, es motivo para rechazar su ingreso.

Finalmente, en el contexto sudamericano, las legislaciones de Brasil, Argentina, Colombia y Perú impiden el ingreso a sus territorios de toda persona con antecedentes terroristas o vinculación con el crimen organizado; la normativa vigente en Colombia y Perú exige requisitos de salud y de suficiencia económica, para avalar la entrada de inmigrantes; en tanto que el modelo colombiano prohíbe el acceso de los extranjeros que “comprometan el empleo de trabajadores nacionales o que, por su cantidad y distribución en el territorio nacional, configuren un problema con implicaciones políticas, económicas, sociales o de seguridad, que afecten al Estado colombiano”.

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.)

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 describe algunos de los requisitos no administrativos que contempla la legislación comparada en materia de ingreso de extranjeros.

El documento considera la experiencia de una serie de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Europea y Sudamérica.

I. Condiciones especiales para el ingreso de extranjeros

1. Unión Europea

La política migratoria de la Unión Europea (UE) busca propiciar una gestión apropiada de los flujos de ciudadanos extranjeros, a partir de un trato equitativo con los nacionales de terceros países, del combate a la migración irregular y de la colaboración entre sus estados miembros (Parlamento Europeo, 2018).

De acuerdo al artículo 28 de la Directiva N° 109, de 2003, del Consejo Europeo, los ciudadanos foráneos que quieran ingresar y permanecer en el bloque, deben acreditar un estado de salud apropiado, lo mismo que una condición económica que les permita garantizar su subsistencia, así como la capacidad para adaptarse e integrarse culturalmente al entorno europeísta.

De igual modo, los inmigrantes tienen que demostrar que no constituyen peligro alguno para la seguridad pública de la UE.

Profundizando en los requisitos sanitarios, el artículo 29 de la norma estipula la restricción de movimiento a cualquier persona, ante casos potencialmente epidémicos, que puedan significar una amenaza a la salud pública de los habitantes del bloque (*European Union Law*, 2003).

2. OCDE

En cuanto a la realidad de los países miembros de la OCDE, se aprecian similitudes en cuanto a la exigencia de requisitos para el acceso de extranjeros a cada territorio nacional, las que se manifiestan en ámbitos como el sanitario, económico y policial.

Así, por ejemplo, la Sección 212 de la *Immigration and Nationality Act*, de 2013, de Estados Unidos (EE.UU.), incorpora una serie de condiciones laborales y militares, posibilitando el ingreso al país de todo extranjero que: (*Immigration and Nationality Act*, 2013):

- No sufra enfermedades de impacto relevante sobre la población norteamericana;
- No atente contra la moral ni trate de perpetrar un delito o esté involucrado en el tráfico de drogas;
- No sea sospechoso de planificar actos terroristas, de espionaje, sabotaje o derrocamiento del gobierno;
- No haya evadido el Servicio Militar en tiempos de guerra o de emergencia; y
- No practique la poligamia ni ejerza la prostitución.

Respecto a la situación 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 no consigan acreditar su situación de salud, a partir de un certificado médico actualizado (*Nationality, Immigration and Asylum Act*, 2002).

De manera análoga, en Alemania, la Sección 15 de la *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, de 2004, 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):

- Las consideraciones de interés público, que sean acordes con tal decisión; y
- La sospecha fundada de que el inmigrante en cuestión buscará establecerse en el país para propósitos muy diferentes a los que ha declarado.

De igual manera, la Sección 9 exige al inmigrante estar al tanto del sistema legal y social vigente en el país, a la vez que poseer los medios económicos necesarios para asegurar una calidad de vida adecuada, que no le induzca a incurrir en acciones que amenacen la

seguridad pública (*Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory*, 2008).

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 no puedan avalar una condición económica suficiente para sustentar su permanencia (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 año pasado, 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).

Respecto al modelo migratorio portugués, el artículo 2° del *Decreto-Lei* no 252, establece entre sus principios fundamentales la posibilidad de admitir extranjeros que no constituyan una amenaza a la salud de la población (*Decreto-Lei* no 252, 2000).

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.

Otra condición para entrar a este país es no haber sido parte de la ejecución de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, violaciones a los derechos humanos o prácticas de genocidio.

Además, la Sección 36 igualmente restringe el acceso 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 recluidos fuera de Canadá, a causa de crímenes de similar magnitud (*Immigration and Refugee Protection Act*, 2001).

Por último, el artículo 43 de la Ley de Migración mexicana, precisa que quienes deseen ingresar a territorio de dicho país, no pueden estar sujetos a proceso penal, ni haber sido condenados por delitos graves, como tampoco ser considerados un peligro para la seguridad nacional (Ley de Migración, 2011).

3. Países sudamericanos

Respecto a la realidad en Sudamérica, el artículo 45 de la *Lei* N° 13.445, *que institui a Lei de Migração*, prohíbe la entrada a Brasil de personas condenadas por cargos de terrorismo, crímenes de guerra o de agresión, conforme a lo dispuesto por el Estatuto de Roma, del Tribunal Penal Internacional (*Lei* no 13.445, 2017).

En cuanto a Argentina, el artículo 29 de la Ley N° 25.871, de Migraciones, de 2004, puntualiza

que los extranjeros que deseen acceder a suelo trasandino, deben estar libres de cualquier condena vigente, ya sea en el país o en el exterior; no estar involucrados en el tráfico de armas, trata de personas, narcotráfico o lavado de dinero; no haber incurrido en actos de genocidio, crímenes de guerra, terrorismo o delitos de lesa humanidad; y no promover la prostitución (Ley N° 25.871, 2004).

Siguiendo la misma lógica, 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 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.

El paradigma colombiano, en tanto, se sostiene en las disposiciones del Decreto N° 4.000, del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo artículo 4 establece la prohibición de entrada para todos los extranjeros que “comprometan el empleo de trabajadores nacionales o que, por su cantidad y distribución en el territorio nacional, configuren un problema con implicaciones políticas, económicas, sociales o de seguridad, que afecten al Estado colombiano” (Decreto N° 4.000, 2004: 2).

Asimismo, el artículo 73 de la norma establece un conjunto de condiciones para el ingreso de ciudadanos foráneos, quienes deben (Decreto N° 4.000, 2004: 18):

- Estar en posesión de un carné o constancia de vacunación, en los casos en

que así lo determine la autoridad nacional de salud;

- Tener los suficientes recursos económicos para sostenerse en el país, acreditando actividad económica, profesión, ocupación, oficio u otro medio lícito de obtener ingresos;
- Mantener una hoja de vida limpia en materia de narcotráfico, no tener procesos pendientes, así como tampoco exhibir un historial de conductas atentatorias contra la seguridad nacional y la paz social del país;
- Acreditar que nunca han sido deportados, expulsados o extraditados del país; y
- Ser ajenos a cualquier red de tráfico de migrantes, trata de personas, tráfico de órganos, pornografía infantil y/o delitos comunes.

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.

En tal sentido, el artículo 69 del texto legal impide el acceso al país de quienes (Decreto Legislativo N° 1.236, 2015):

- 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; o
- 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.

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; y de los que carezcan de medios suficientes para subsistir (Decreto Legislativo N° 1.236, 2015).

Referencias

Internazionale. (2017, abril 12). *Il decreto 'Minniti-Orlando' sull'immigrazione è legge. Internazionale*. Disponible en: <http://bcn.cl/22455>.

Parlamento Europeo. (2018, abril 22). La política de inmigración. Disponible en: <http://bcn.cl/24o8f>.

Textos normativos

Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory. (2008, febrero 25). Disponible en: <http://bcn.cl/24o96>.

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>.

Decreto-Lei no 252. (2000, octubre 16). Disponible en: <http://bcn.cl/1yyme>.

Decreto N° 4.000, por el cual se dictan disposiciones sobre la Expedición de Visas, Control de Extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de Migración. (2004, noviembre 30). Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://bcn.cl/24o9w>.

European Unión Law. (2003, noviembre 25). *Council Directive 2003/109/EC, concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*. Disponible en: <http://bcn.cl/24o8g>.

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>.

Lei no 13.445, que institui a Lei de Migração. (2017, mayo 24). Disponible en: <http://bcn.cl/235vy>.

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>.