

EE.UU.

LA INMIGRACIÓN PERMANENTE LEGAL: PERSPECTIVA GENERAL⁴⁵

Objeto del estudio.

La política estadounidense de inmigración permanente se basa en cuatro principios:

- Reunificación de familias
- Admisión de inmigrantes con cualificaciones demandadas
- Protección de refugiados
- Admisiones según el país de origen.

Estos principios están plasmados en la ley federal: Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA) de 1952, enmendada posteriormente en diversas ocasiones. La INA fija requisitos de admisión (permanente y temporal) de extranjeros, motivos de expulsión, control de documentos de entrada y salida y normas de elegibilidad para la naturalización de extranjeros.

La inmigración legal abarca tanto las admisiones permanentes (residentes permanentes legales: LPRs, según sus siglas en inglés), como las admisiones temporales (estudiantes, trabajadores temporales). Este informe trata únicamente de la inmigración permanente legal.

El sistema de inmigración legal permanente está muy cuestionado hoy en día. Sin embargo, no hay un consenso en cuanto a las reformas a adoptar. Muchos opinan que si la actual 113 legislatura abordara una reforma global de la inmigración, uno de sus principales componentes debería ser la revisión del sistema de inmigración permanente.

Este estudio sobre la normativa de la inmigración legal permanente, sobre las políticas y tendencias migratorias, puede ayudar a comprender los debates y opciones que puedan surgir en el caso de que la 113 legislatura considerara oportuno realizar una revisión del sistema de inmigración.

Introducción

Hay dos tipos de extranjeros legales: inmigrantes y no inmigrantes. La INA considera que el concepto de inmigrante es sinónimo de residente legal permanente (LPR), refiriéndose a los nacionales extranjeros que viven en EEUU legalmente de manera permanente. Los no inmigrantes estarían representados por turistas, estudiantes, diplomáticos, trabajadores agrarios de temporada, visitantes de intercambio, ejecutivos, a los que se admite para un propósito específico y por un período temporal.

Las condiciones de admisión de los inmigrantes son mucho más duras que las de los no inmigrantes. De hecho, el número de inmigrantes admitidos es mucho menor que el de no inmigrantes; sin embargo, una vez admitidos, los inmigrantes están sometidos a pocas restricciones. Por ejemplo, pueden aceptar y cambiar de trabajo y pueden solicitar la ciudadanía a través de un proceso de naturalización, generalmente a los cinco años.

El solicitante debe seguir una serie de pasos a través de departamentos federales y agencias para obtener el estatus de LPR. Para empezar, las peticiones de estatus deben presentarse por el familiar o empresario que patrocine al inmigrante en Estados Unidos ante el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS), dependiente del Department of Homeland

⁴⁵Informe del *Congressional Research Service*, organismo que lleva a cabo estudios de investigación y análisis para el Congreso de los Estados Unidos en un amplio espectro de temas de política nacional. Diciembre de 2012 y Marzo de 2013.

Security (DHS). Si el futuro inmigrante permanente ya reside legalmente en EEUU, USCIS realiza la mayor parte del procedimiento, que se denomina “ajuste de estatus” (“*adjustment of status*”), ya que se trata de pasar de una categoría temporal a una permanente. Si el futuro LPR no tiene la residencia legal en EEUU, se traslada la petición a la Oficina de Asuntos Consulares del Departamento de Estado (*Department of State’s Bureau of Consular Affairs*) correspondiente a la residencia, una vez que USCIS haya dado su aprobación. Los LPR procedentes de un ajuste de estatus supusieron en el año fiscal 2011 un 54,6% del total de extranjeros que obtuvieron la residencia permanente.

La INA establece que cada año los países están sujetos a un límite numérico del 7% del nivel de admisiones de inmigrantes procedentes de todas las partes del mundo. Pero, realmente, el número de admisiones de inmigrantes aprobados por país no se corresponde con un simple cálculo de porcentaje. Es un cálculo complejo en el que intervienen tanto los límites numéricos como las diferentes categorías en función de la situación familiar, las cualificaciones más demandadas y la diversidad geográfica.

Legislación y política actual

La INA contempla un nivel permanente anual de 675.000 residentes legales permanentes (LPRs) procedentes de todos los países del mundo, pero este nivel es flexible y se permite que ciertas categorías de LPRs superen los límites fijados. El nivel permanente de inmigración mundial se conforma a partir de los siguientes componentes: inmigración familiar, incluidos los parientes más cercanos de ciudadanos americanos e inmigrantes con preferencia de patrocinio familiar (480.000 más cifras del año anterior de preferencias basadas en empleo); inmigrantes con preferencias de empleo (140.000 más algunas cifras procedentes del año anterior basadas en preferencias familiares); e inmigrantes de diversidad (55.000). Tanto los familiares cercanos de ciudadanos americanos como los refugiados y asilados que están ajustando el estatus, están eximidos de los límites numéricos directos.

El nivel anual de inmigrantes con preferencias familiares se determina deduciendo de los 480.000 (nivel total de inmigración familiar), el número de visas por familiar cercano concedidas el año anterior y el número de extranjeros admitidos temporalmente por al menos un año en los Estados Unidos, y cuando sea posible, añadiendo las cifras de inmigración con preferencia de empleo del año anterior. Por ley, el nivel de preferencia familiar no puede ser inferior a 226.000. Por ello, el nivel de inmigración familiar de los 480.000 se ha superado a veces con el fin de mantener el tope mínimo de 226.000 visas por patrocinio familiar, ya que el número de visas por parientes cercanos suele superar anualmente los 254.000.

Topes por país

Como ya se ha dicho anteriormente, la INA fija los niveles por país en el 7% del nivel mundial. El tope por país de un Estado extranjero dependiente es del 2%. El nivel por país no es una cuota que se calcule de manera individual, puesto que sería imposible que cada país pudiera recibir el 7% fijado como tope total. Según explicación del Departamento de Estado: “La limitación por país sirve para evitar que solicitantes de unos cuantos países monopolicen prácticamente toda la limitación anual. Esta limitación no es, sin embargo, una cuota a la que cualquier país particular pueda tener derecho.”

Hay dos importantes excepciones a los topes por país, que se establecieron en la última década:

- α) La principal es una excepción que afecta a ciertos inmigrantes de patrocinio familiar. Más específicamente, la INA establece que el 75% de las visas concedidas a esposas e hijos de LPRs, no están sujetas al tope por país.
- β) Antes de 2001, la inmigración de preferencia basada en el empleo, estaba también sujeta a los topes por país. La *American Competitiveness in the Twenty-First Century Act* del año 2000, permitió que los topes por país para la inmigración basada en el empleo pudieran ser superados en el caso de países individuales, cuando hubiera visas disponibles dentro del límite mundial fijado para las preferencias basadas en el empleo. El impacto de estas revisiones sobre los topes por país, se analizan más adelante en este informe. El tope real por país varía año a año según las admisiones concedidas el año anterior por familiar cercano y las visas no utilizadas que se han prorrogado.

Preferencias basadas en motivos familiares y de empleo

Dentro de cada preferencia familiar y de empleo, la INA asigna el número de visas para LPRs que se conceden cada año. Las preferencias familiares se basan en la cercanía de parentesco con ciudadanos americanos y LPRs. Las preferencias de empleo se basan en logros profesionales y cualificaciones demandadas por los empresarios americanos.

Tal y como se aprecia en la tabla 1, el sistema de asignaciones es muy complejo. Algunos números de visados sin utilizar pasan a la siguiente categoría de preferencia. Las asignaciones de visados basadas en el empleo que no se han utilizado en un año, pasan a la categoría de preferencia familiar al año siguiente, y viceversa.

En la Ley de Inmigración de 1990, el Congreso añadió una quinta categoría de preferencia para acceder a LPR que está destinada a extranjeros inversores. La INA asigna hasta 10.000 admisiones anualmente a esta categoría. Generalmente se requiere un mínimo de inversión de 1 millón de dólares y una creación de empleo de al menos 10 trabajadores americanos. Se exige menos capital en el caso de extranjeros que participen en el programa piloto de inversores inmigrantes, en el que se invierte en ciertas regiones y empresas con dificultades financieras.

Tabla 1. Sistema de Preferencia de Inmigración legal

Categoría		Límite Numérico
Total de inmigrantes de patrocinio familiar		480.000
Familiares cercanos	Extranjeros cónyuges e hijos menores, solteros, de ciudadanos americanos y padres de ciudadanos adultos americanos	Sin límite
Inmigrantes con preferencia de patrocinio familiar		Nivel mundial 226.000
1ª preferencia	Hijos solteros de ciudadanos americanos	23.400 más visas no usadas de 4ª preferencia
2ª preferencia	-Cónyuges e hijos menores de LPRs -Hijos solteros de LPRs	114.200 más visas no usadas 1º preferencia (77% reservadas para cónyuges e hijos de LPRs)
3ª preferencia	Hijos casados de ciudadanos americanos	23.400 más visas no usadas 1º y 2ª preferencia
4ª preferencia	Hermanos de ciudadanos americanos de 21 o +	65.000 + visados no utilizados 1ª, 2ª o 3ª preferencia
Inmigrantes con preferencia de Empleo		Nivel mundial 140.000
1ª preferencia	Trabajadores prioritarios: personas de extraordinarias habilidades en arte, ciencia, educación, negocios o deporte; profesores e investigadores sobresalientes; ciertos ejecutivos de multinacionales.	28,6% del límite mundial + no usadas de 4ª y 5ª preferencia.
2ª preferencia	Profesionales de alta cualificación o personas con excepcionales habilidades en ciencias, arte o negocios.	28,6% del límite mundial + no usadas 1ª preferencia.
3º preferencia (cualificado)	Escasez de mano de obra cualificada con al menos dos años de formación o experiencia, profesionales con bachillerato.	28,6% del límite mundial + no usadas 1ª o 2ª preferencia.
3ª preferencia (otros)	Escasez de mano de obra no cualificada.	10.000 (del total disponible para la 3ª preferencia).
4ª preferencia	Inmigrantes especiales: incluye sacerdotes, trabajadores religiosos, ciertos trabajadores de la Administración de EE.UU. en el extranjero y otros.	7.1% del límite mundial; trabajadores religiosos límite de 5.000.
5ª preferencia	Inversores de al menos \$1 millón y creación de al menos 10 empleos.	7,1% del límite mundial; mínimo de 3.000 reservado para inversores en áreas rurales o de alto desempleo.

Fuente: CRS

Los empresarios que desean contratar solicitantes de residencia permanente por razón de empleo a través de las categorías de preferencia segunda y tercera, deben hacer la solicitud al Departamento de Trabajo (DOL) en nombre del extranjero. El solicitante debe probar que

cumple los requisitos de cualificación para el puesto de trabajo y de la categoría de preferencia. Si el DOL determina que hay escasez de mano de obra en la ocupación para la que se ha formulado la petición, expedirá una certificación de trabajo. Si no hay escasez de mano de obra en dicha ocupación, el empresario deberá probar el esfuerzo realizado por cubrir la vacante con trabajadores nacionales con el fin de obtener la certificación.

Otras categorías de inmigración permanente

Hay otras importantes categorías de inmigración legal permanente además de las basadas en preferencias por razones familiares y de empleo. Estas clases de LPRs abarcan una serie de situaciones, que van desde extranjeros que ganan el visado en un sorteo (*visa lottery*) hasta extranjeros inmersos en procesos de deportación que consiguen el estatus por un juez de extranjería debido a una situación de penuria excepcional.

La tabla 2 resume estas especialidades e identifica si están limitadas numéricamente.

Tabla 2. Otras categorías de inmigración permanente

	Inmigrantes sin preferencia	Límite numérico
Asilados	Extranjeros asilados por persecución o temor fundado de persecución y que deben esperar un año antes de solicitar el estatus de LPR	Desde 2005 no límites de ajuste (anteriormente limitación a 10.000)
Cancelación de expulsión	Extranjeros en proceso de expulsión a los que un juez les concede el estatus de LPR por situación de extrema penuria	4.000 (con algunas excepciones)
Lotería de diversidad	Extranjeros de países con niveles bajos de admisión; exigencia de educación secundaria o equivalente o 2 años mínimo de experiencia laboral en una profesión que requiera dos años de formación.	55.000
Refugiados	Extranjeros con concesión de estatus de refugiado por persecución y que debe esperar 1 año antes de solicitar el estatus de LPR.	Resolución presidencial de estatus de refugiado, no límites de ajuste de LPR
Otros	Diversas clases de inmigrantes, como Amerasians, ciertos Centro americanos, cubanos y Haitianos que están en ajuste de estatus LPR.	Según autoridad de ajuste específico

Fuente: CRS

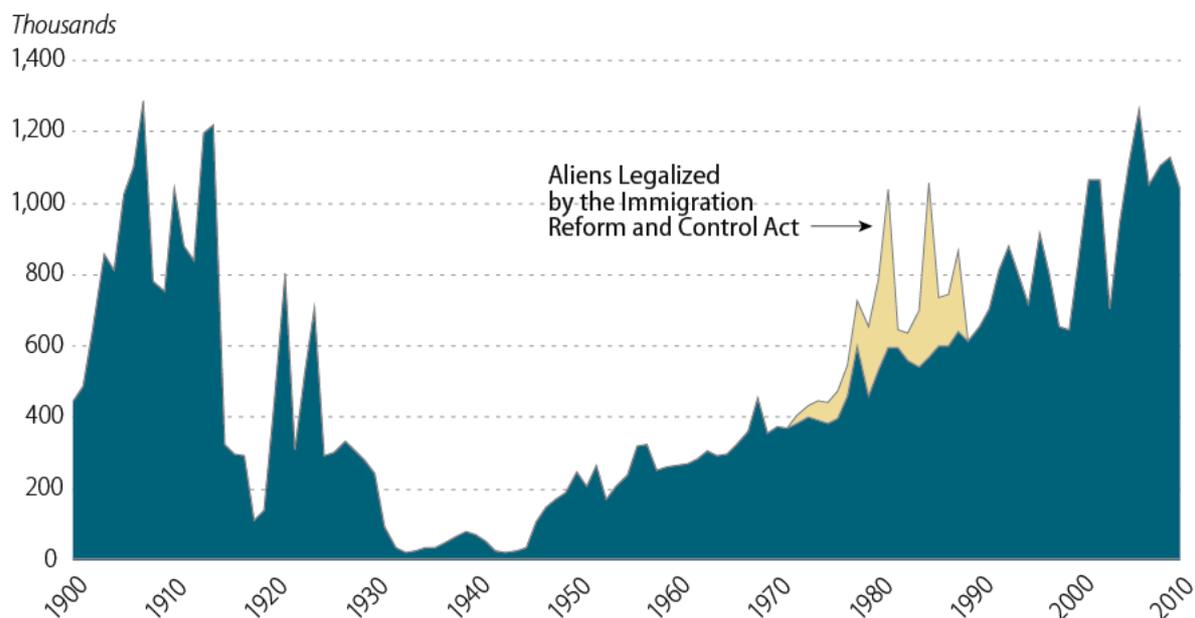
Tendencias inmigratorias (1900-2010)

Múltiples factores de “empuje” y de “arrastre” (push-pull factors) pueden dar origen a inmigración. Factores de “empuje” son los que impulsan a los migrantes a dejar sus regiones o países tales como guerras, dificultades económicas, persecuciones religiosas, inestabilidad política o escasez de empleo; factores de “atracción” son los que impulsan a los migrantes hacia determinadas regiones o países, tales como mejores salarios, reunificación familiar, paz o, en general, mejores condiciones de vida.

En Estados Unidos se produjo a lo largo del siglo XX una inmigración atraída por factores de fuerte empleo, reunificación familiar o consideraciones de calidad de vida, que ha ido pasando por diversas etapas. En 1910, un 14,8% de la población era residentes nacidos en

el extranjero. A partir de entonces, la inmigración cayó como resultado de los límites numéricos y las cuotas por origen impuestos por la normativa en vigor. Con la Gran Depresión y la II Guerra Mundial, la inmigración todavía bajó más. Sin embargo, después de la II Guerra Mundial, el número de LPRs se elevó gradualmente (ver Ilustración 1).

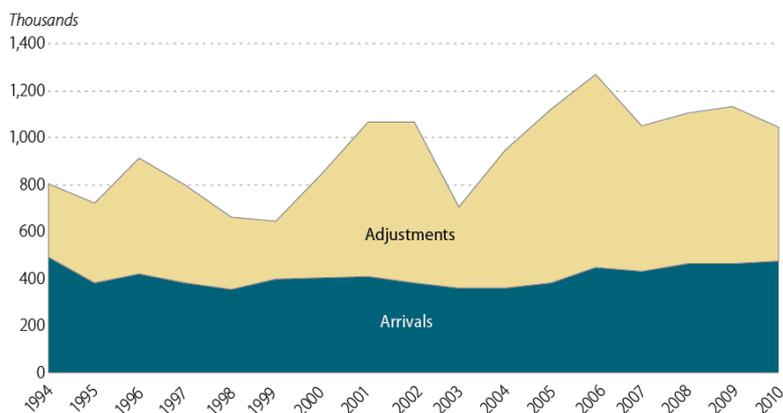
Ilustración 1. Admisiones anuales de LPR y Ajustes de Estatus, 1900-2010.



Fuente: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics

A partir de 1980, el aumento de la inmigración se debió en parte a que el número de admisiones se elevó considerablemente con la Ley de Reforma de la Inmigración de 1986 (*Immigration Reform and Control Act*), que legalizó a 2,7 millones de extranjeros que ya residían en los Estados Unidos sin autorización. La Ley de Inmigración de 1990 elevó el tope de la inmigración basada en preferencia de empleo, abriendo la posibilidad de que los visados de empleo que no se hubieran utilizado se pudieran emplear el año siguiente para la inmigración de preferencia familiar. Además, con la entrada en vigor de la Ley del Refugiado (*Refugee Act*) de 1980, el número de refugiados admitidos se incrementó desde 718.000 en el período de 1966-1980 a 1.6 millones durante el período 1981-1995.

Ilustración 2. Residentes legales permanentes. Nuevas Llegadas y ajustes de estatus 1994-2010.



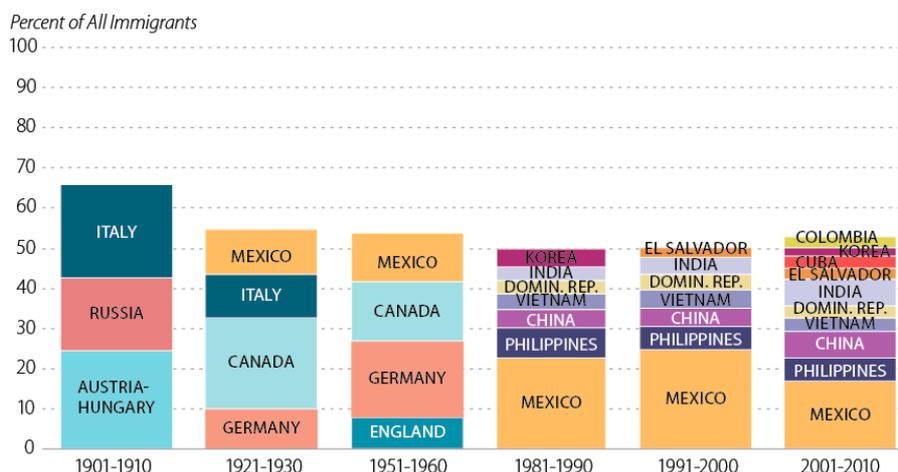
Fuente: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration

Son más los LPRs que ajustan estatus desde dentro de Estados Unidos, que los que obtienen visados de Asuntos Consulares desde el extranjero antes de llegar a EEUU. El número de LPRs que llegaron desde fuera en la última década ha permanecido estable, oscilando entre 481.948 en 2012 y 358.411 en 2003. Sin embargo, los ajustes de estatus de LPRs han fluctuado en el mismo período entre 204.793 en 1999 y 819.248 en 2006. (Ilustración 2)

A lo largo de la historia, siempre ha habido grupos de países con un mayor flujo de inmigrantes; estos países dominantes han ido variando en el tiempo. En la Ilustración 3, se aprecian las tendencias de países de envío. Claramente, en la primera parte del siglo XX, hay tres o cuatro países dominantes, mientras que a partir de 1960, cerca de la mitad de todos los LPRs corresponden a entre siete y nueve países y, esta tendencia ha continuado en el siglo XXI.

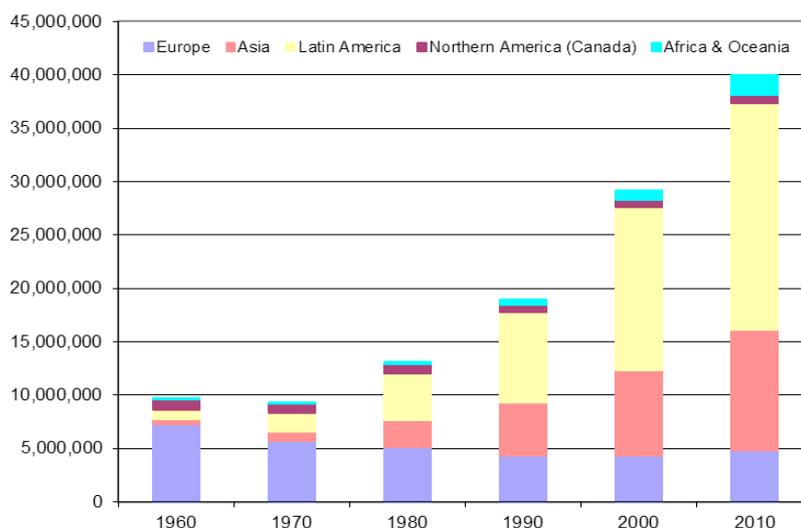
México ha sido el principal país de envío de inmigrantes durante gran parte del siglo XX y XXI (14% de los LPRs admitidos o que ajustaron estatus en 2011). Le siguen República Dominicana (4,3%), El Salvador, Colombia y Cuba (Hemisferio Occidental) y las Filipinas (5,4%), India (6,5%), China (8,2%), Corea del Sur y Vietnam (Asia).

Ilustración 3.- Principales países de envío en determinados períodos



Fuente: Análisis del CRS, US Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics

Ilustración 4.- Residentes nacidos en el extranjero por región de origen



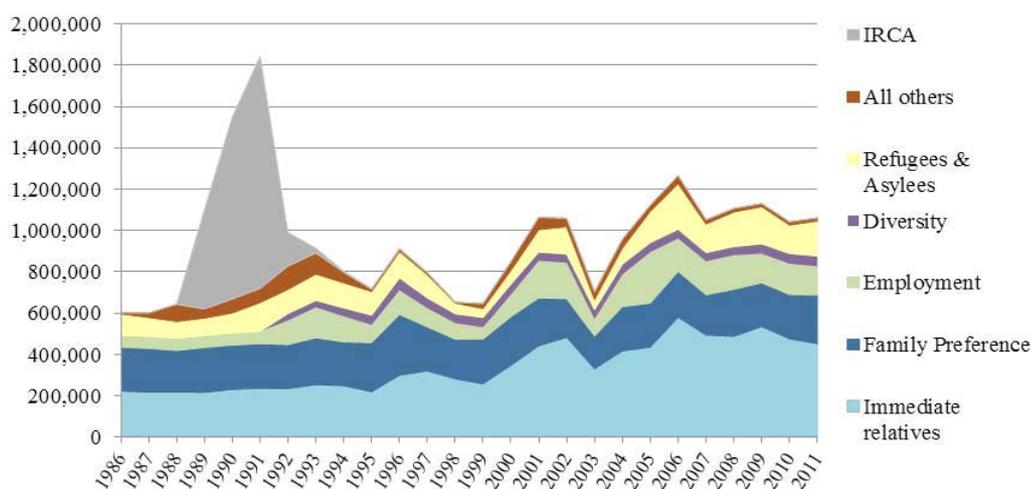
Fuente: US Census Bureau para los datos de 1960, 1970, 1980 y 2000 y American Communiy Survey para 2010.

El número de residentes en los Estados Unidos nacidos en el extranjero ha pasado en los últimos 50 años de 10 millones aproximadamente en 1960 a 40 millones en 2010, lo que supone un incremento del 313%. (Gráfico 4).

La INA fija un complejo grupo de límites numéricos y categorías de preferencia que dan prioridad a la inmigración permanente basada en parentescos familiares, conexiones de empleo, protección de refugiados y diversidad de admisiones por país de origen. El mayor incremento desde 1986 ha sido en los parentescos cercanos de ciudadanos americanos, pasando de 223.468 en 1986 a 453.158 en 2011 (Ilustración 5).

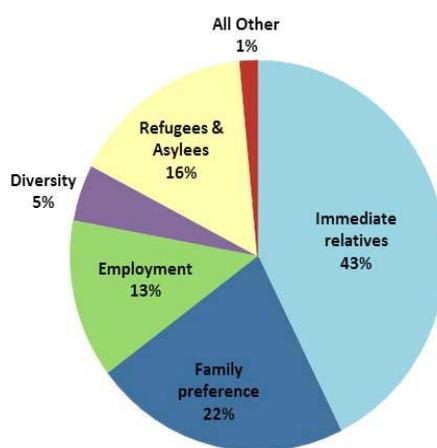
Ilustración 5.- Residentes legales permanentes por categoría de admisión o ajuste

Fuente: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration



Admisiones 2011

Más de 1 millón de extranjeros obtuvieron el estatus de LPR en 2011. De ellos, el 65 % lo obtuvo por causas familiares. Otras categorías de entradas representan los siguientes porcentajes: por causas de empleo (13%), refugiados y asilo (16%) y otros (5%). Un 43% corresponde en 2011 a parentesco cercano de ciudadanos americanos, de los cuales, el 57 % era de cónyuges, padres de ciudadanos americanos 25% e hijos de ciudadanos americanos (18%).



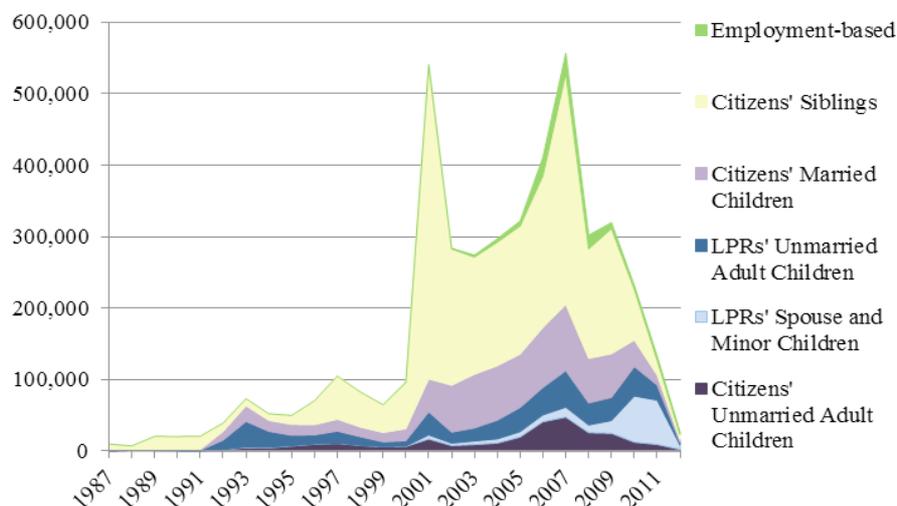
1.1 Million LPRs in FY2011

Source: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, U.S. Legal Permanent Residents: 2011, 2012.

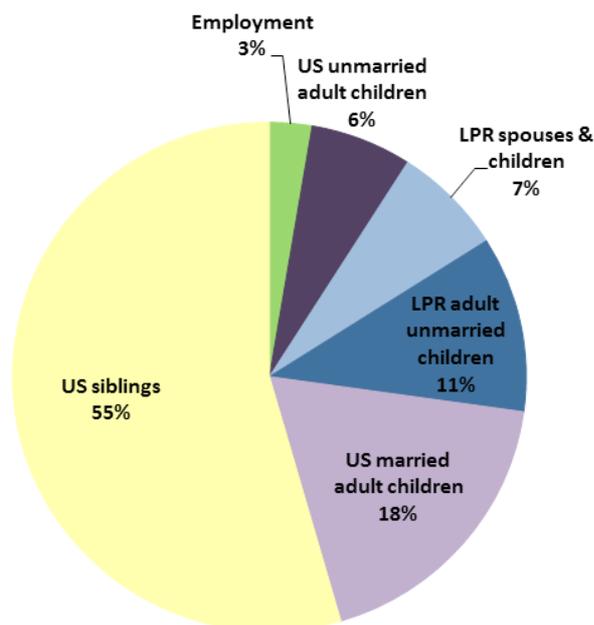
Solicitudes de visado aprobadas pendientes

El número de personas que son susceptibles de inmigrar a Estados Unidos como LPRs cada año normalmente excede el nivel mundial establecido por la legislación americana. Al final de cada año fiscal, el Departamento de Estado publica una relación de solicitudes de visado aprobadas pendientes. Estos datos no constituyen un retraso en la tramitación de las solicitudes; más bien, estos datos representan personas a las que se les han concedido visados que no están disponibles debido a los límites numéricos de la INA. De los 4.4 millones de solicitudes de visado aprobadas y pendientes a finales de 2012, cerca de 1.3 millones se presentaron y aprobaron al menos diez años antes.

Gráfico 6.- Peticiones de visas LPR aprobadas, pendientes en 2012 por fecha de presentación y por categoría de preferencia.-



Fuente: U.S. Department of State, noviembre de 2012



4.4 Million Approved Pending , November 1, 2012

Fuente: U.S. Department of State, National Visa Center

Las categorías de preferencia basadas en motivos familiares son las más numerosas dentro de las solicitudes de visa aprobadas y pendientes. El Gráfico 6 ilustra las peticiones de 4.4 millones de visados de LPR aprobadas y pendientes de cupo del Centro Nacional de VISA al final de 2012, por categoría de preferencia. Hermanos de ciudadanos 55%, hijos 24%; miembros de la familia totalizan un 18% de los 4,4 millones. Las preferencias basadas en empleo representan únicamente el 3%.

Conclusiones

Existe una opinión bastante generalizada de que una reforma global de la inmigración estadounidense debería incluir la revisión del sistema de inmigración legal permanente, junto con el aumento de la seguridad de la frontera y aplicación interna de las leyes de inmigración, reforma de los visados de los trabajadores temporeros y fórmulas para abordar la cuestión de los millones de extranjeros residentes sin autorización en el país. La 113 legislatura puede considerar propuestas para cambiar el sistema de inmigración legal, bien en forma de reforma migratoria integral o bien en forma de revisiones graduales dirigidas a cambios estratégicos.

Algunos abogan por una significativa reasignación de las categorías de visados o aumento sustancial de la inmigración legal, para, de este modo, satisfacer el deseo de familias americanas de reunificación con los familiares que residen en el extranjero y, además, proporcionar a los empleadores la mano de obra que necesitan mediante la contratación de trabajadores extranjeros.

Otros están a favor de una reasignación hacia la inmigración basada en el empleo con el fin de favorecer que los empleadores americanos compitan por “el mejor” y “el más brillante”, lo que incluye a trabajadores extranjeros profesionales de los sectores de la ciencia, la tecnología, ingeniería o las matemáticas. Sin embargo, los partidarios de la inmigración por motivos familiares sostienen que cualquier propuesta para incrementar la inmigración debería incluir también la opción de visados adicionales basados en motivos familiares para reducir los tiempos de espera –actualmente años o décadas– de los que ya están en “la cola”.

Frente a estas prioridades de incremento de la inmigración algunos están a favor de su reducción, con propuestas que van desde la limitación de LPRs basados en motivos familiares a los parentescos cercanos con ciudadanos americanos, a la restricción de acceso a los LPRs basados en motivos de empleo a los trabajadores altamente cualificados y a la eliminación de los visados de diversidad