

Reporte CRS para el Congreso

Recibido a través de la Web de CRS

Fundamentos de Inmigración y Naturalización

Ruth Ellen Wasem
Especialista en Legislación Social
División de Política Social Doméstica

Resumen

Típicamente, el Congreso considera un amplio rango de temas de inmigración y ahora que el número de residentes de los Estados Unidos nacidos en el extranjero – 32.5 millones en el 2002 – se encuentra en el punto más alto en la historia de los Estados Unidos, los debates sobre las políticas de inmigración crecen en importancia. Como telón de fondo para estos debates, este reporte ofrece una introducción a la política, los conceptos y las tendencias estadísticas de la inmigración y la naturalización. Se toca un rango de tópicos que incluyen los límites numéricos, los refugiados y asilados, la exclusión, la naturalización, los extranjeros ilegales, la elegibilidad para beneficios federales y la imposición fiscal. Este reporte no hace un seguimiento a la legislación y no se actualizará con regularidad.

Introducción

Cuatro principios importantes se encuentran subyacentes a la política de los Estados Unidos sobre la inmigración permanente legal: la reunificación de las familias, la admisión de inmigrantes con capacidades necesarias, la protección de los refugiados y la diversidad de admisiones por el país de origen. Estos principios se abarcan en la ley federal, la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA) codificada por primera vez en 1952. El Congreso ha realizado enmiendas significativas a la INA varias veces desde entonces, siendo más recientemente la Ley Mejorada de Seguridad en la Frontera y Reforma a la Visa del año 2002 (P.L. 107-173).¹

Un *extranjero* es “cualquier persona que no es ciudadano o nacionalizado de los Estados Unidos” y es un sinónimo de *no ciudadano*. Incluye tanto a la gente que está en los E.U. legalmente, como a la gente que está en los E.U. violando la INA. El no ciudadano por lo general se describe como todas las personas nacidas en el extranjero que se encuentran en los Estados Unidos y que no se han convertido en ciudadanos.

Los dos tipos básicos de extranjeros legales son los *inmigrantes* y los *no inmigrantes*. Los inmigrantes son personas admitidas como residentes permanentes legales (LPRs) de los Estados Unidos. Los no inmigrantes – como turistas, estudiantes extranjeros, diplomados, trabajadores agrícolas temporales, visitantes de intercambio o personal de negocios entre compañías – son admitidos para un propósito específico y durante un periodo temporal.

¹ Otras leyes importantes que enmiendan la INA son las Enmiendas a la Inmigración de 1965, la Ley de Refugiados de 1980, la Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986, la Ley de Inmigración de 1990, y la Ley de Reformas a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante de 1996.

Se solicita a los no inmigrantes que abandonen el país cuando expiren sus visas, aunque ciertas clases de no inmigrantes pueden ajustarse al estatus LPR en caso de que califiquen de otra manera.²

Las condiciones para la admisión de inmigrantes son mucho más restrictivas que la de los no inmigrantes y son admitidos muchos menos inmigrantes que no inmigrantes. Sin embargo, una vez admitidos, los inmigrantes están sujetos a pocas restricciones; por ejemplo, ellos pueden aceptar y cambiar de empleo y pueden solicitar la ciudadanía de los Estados Unidos a través del proceso de *naturalización*, por lo general después de 5 años.

Límites Numéricos y Categorías de Preferencia

Las admisiones de inmigración están sujetas a una compleja serie de límites numéricos y categorías de preferencia que dan prioridad a la admisión sobre la base de las relaciones familiares, habilidades necesarias y diversidad geográfica. Éstos incluyen un *tope mundial flexible* de 675,000, sin incluir refugiados y asilados (que se discutirán a continuación) y un *techo por país* que cambia anualmente. Los números asignados a los *tres rastros de preferencia* incluyen un mínimo de 226,000 para familias, 140,000 para empleos, y 55,000 para diversidad de inmigrantes (es decir, una lotería de visas basada en una fórmula dirigida a los países que tienen bajos niveles de inmigración hacia los Estados Unidos). Los techos por país pueden excederse por inmigrantes basados en el empleo, pero el límite mundial de 140,000 permanece en vigor. Además, los *parientes inmediatos de ciudadanos de los Estados Unidos* (es decir, sus esposas e hijos menores solteros y los padres de ciudadanos adultos de los Estados Unidos) son admitidos fuera de los límites numéricos de los techos por país y son el componente "flexible" del tope mundial.

El número más alto de inmigrantes se admite debido a la relación familiar con un ciudadano o inmigrante de los Estados Unidos. Del 1,064,318 de inmigrantes legales en el Año Fiscal del 2001, el 64% ingresó sobre la base de vínculos familiares. *Los parientes inmediatos de los ciudadanos de los Estados Unidos* configuró el mayor grupo simple de

Tabla 1. Año Fiscal 2001 Inmigrantes por Categoría

Total	1,064,318
Parientes inmediatos de ciudadanos	443,964
Preferencia por familia	232,143
Preferencia por empleo	179,195
Ajustes para refugiados y asilados	108,506
Diversidad	42,506
Otros	58,495

inmigrantes, como se indica en la **Tabla 1**. *Inmigrantes con preferencia por familia* - las esposas y los hijos de inmigrantes, los hijos adultos de ciudadanos estadounidenses, los hermanos de ciudadanos estadounidenses – fueron el segundo grupo más grande. Los grupos adicionales de inmigrantes importantes en el Año Fiscal del 2001 fueron *los inmigrantes con preferencia basada en empleo*, incluyendo esposas e hijos, *los refugiados y los asilados* que se ajustaron al estatus de inmigrante y la *diversidad de inmigrantes*.³ La Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración (Bureau of Citizenship and Immigration Services) (BCIS) del Departamento de Seguridad Territorial (Department of Homeland Security) (DHS) es la agencia principal para las admisiones de inmigrantes.⁴

² Con frecuencia, los no inmigrantes son referidos por la letra que denota la sección en su estatuto, como H-2A trabajadores agrícolas, F-1 estudiantes extranjeros o J-1 visitantes de intercambio cultural. El Reporte CRS RL31381, *Política de Inmigración de los Estados Unidos sobre Admisiones Temporales* por Ruth Ellen Wasem.

³ El grupo más grande en la "otra categoría" son los 18,926 nicaragüenses que se ajustaron al estatus LPR a través de la legislación especial, la Ley de Liberación de Nicaragüenses y Centroamericanos de 1997.

⁴ Otras agencias con responsabilidad primaria para las funciones de inmigración son la Oficina de Aduanas y Protección de la Frontera (Bureau of Customs and Border Protection) y la Oficina de Inmigración y Ejecución de Aduanas (Bureau of Immigration and Customs Enforcement), ambas pertenecientes al DHS.

Refugiados y Asilados

Las admisiones de refugiados se gobiernan por criterios y límites numéricos diferentes a los de las admisiones de inmigrantes. El estatus de refugiado requiere el hallazgo de una persecución o de un temor bien fundado de persecución en situaciones de "preocupación humanitaria especial" para los Estados Unidos. El número total anual de admisiones de refugiados y la asignación de estos números entre los grupos de refugiados los determina al inicio de cada año fiscal el Presidente después de consultarlo con el Congreso. Los refugiados son admitidos del extranjero. La INA también ofrece el otorgamiento de *asilo* sobre una base de caso por caso a extranjeros físicamente presentes en los Estados Unidos y que cumplen con la definición estatutaria de "refugiado".⁵

Exclusión y Remoción

Para ingresar a los Estados Unidos todos los extranjeros deben demostrar a los funcionarios consulares del Departamento de Estado en el extranjero y a los inspectores de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza del DHS (DHS Bureau of Customs and Border Protection) que son elegibles para visas o admisión y que no presentan "aspectos de inadmisibilidad" de la INA. Estas categorías de criterios son:

- Aspectos relacionados con la salud;
- Historial criminal;
- Seguridad nacional e intereses terroristas;
- No representar una carga pública (por ejemplo, indigencia);
- Búsqueda de trabajo sin la certificación laboral correcta
- Personas que ingresan ilegalmente y violaciones a la ley de inmigración;
- Falta de documentos correctos;
- Inelegible para la ciudadanía; y
- Extranjeros retirados previamente.

Es posible que no se exijan o no se apliquen algunas de las disposiciones en el caso de no inmigrantes, refugiados (por ejemplo, carga pública) y otros extranjeros. Todos los inmigrantes basados en la familia que han ingresado después del 18 de diciembre de 1997, deben tener una nueva declaración juramentada de soporte obligatorio, firmada por un patrocinador en los Estados Unidos, con el fin de cumplir con el requerimiento de carga pública.

La INA también especifica las circunstancias y acciones que resulten para extranjeros que han sido retirados de los Estados Unidos, es decir, deportados. La categoría sobre el aspecto *criminal* ha sido de preocupación especial en los años recientes, y la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 amplía y vigoriza las consecuencias de la deportación por condenas criminales. La categoría en el aspecto de *terrorismo* también se ha ampliado y vigorizado por la Ley Patriota de EUA del año 2001. (P.L. 107-77).

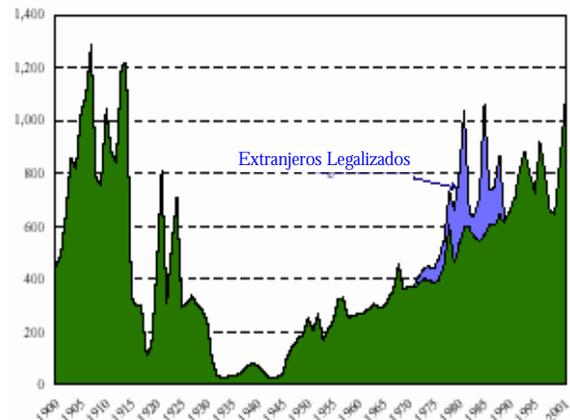
⁵ Reporte CRS RL31269, *Política de Admisiones de Refugiados y Reasentamiento*, por Andorra Bruno.

Tendencias Estadísticas

El número anual de LPRs admitidos o ajustados en los Estados Unidos se elevó gradualmente después de la Segunda Guerra Mundial, como se ilustra en la **Figura 1**. Sin embargo, las admisiones anuales nunca alcanzaron nuevamente los picos del principio del siglo XX. Los datos de BCIS presentan solamente aquellos admitidos como LPR o aquellos que ajustan su estatus como LPR. El crecimiento de la inmigración después de 1980 se atribuye parcialmente al número total de admisiones bajo el sistema básico, consistente de inmigrantes que ingresan a través del sistema de preferencia así como de parientes inmediatos de ciudadanos de E.U., los cuales aumentaron considerablemente a través de los extranjeros legalizados.⁶ Adicionalmente, el número de refugiados admitido se incrementó de 718,000 en el periodo de 1966 – 1980 a 1.6 millones durante el periodo de 1981 – 1995, después de la promulgación de la Ley de Refugiados de 1980. La Ley de Inmigración de 1990 incrementó el techo de inmigración con preferencia basada en el empleo, disponiendo que las visas de empleo sin utilizar se pondrían a disposición el siguiente año, para la inmigración con preferencia de familia.

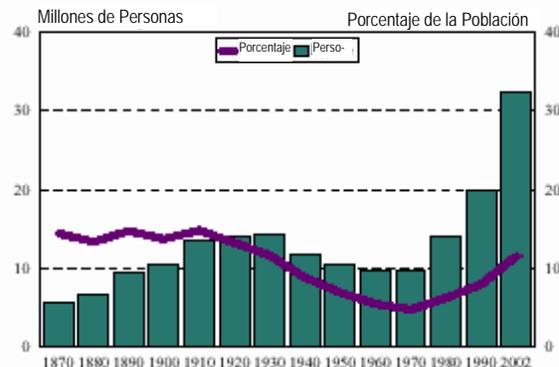
Existen dos perspectivas estadísticas principales sobre las tendencias de la inmigración. Una utiliza los datos oficiales de admisión de BCIS y la otra se obtienen de las encuestas de población de la Oficina del Censo (Census Bureau). Los datos de BCIS solamente presentan a aquellos admitidos como LPR y aquellos que se ajustan al estatus LPR. Los datos del censo, por otro lado, incluyen a todos los residentes en el conteo de población, y el censo pregunta a las personas si nacieron en los Estados Unidos o en el extranjero. Como resultado, los datos del censo también contienen a residentes temporales a largo plazo (no inmigrantes) y residentes no autorizados.

Figura 1. Admisiones Anuales de Inmigrantes y Ajustes de Estatus, 1900-2001



Fuente: Presentación CRS de datos de BCIS. Los extranjeros legalizados a través de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 son descritos por año de llegada.

Figura 2. Residentes de los Estados Unidos Nacidos en el Extranjero, 1870-2002



Fuente: Presentación CRS de datos de *La Población Nacida en el Extranjero: 1994*, por K.A. Hansen & A. Bachu, Oficina del Censo. (1995); *La Población de los Estados Unidos*, por Donald J. Bogue (1985); y el Suplemento de CPS de marzo, 2002.

⁶ La Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 legalizó a varios millones de extranjeros que residían en los Estados Unidos sin autorización.

El porcentaje de la población que nació en el extranjero, descrito en la **Figura 2**, es semejante a la línea de tendencia de los datos de admisiones anuales presentados en la **Figura 1**. Indica que la proporción de los residentes nacidos en el extranjero no es tan alta como en los períodos anteriores, pero está llegando a niveles históricos al final del último siglo. La **Figura 2** ilustra que el número puro – 32.5 en el 2002 – ha sido más que duplicado de 14.1 millones en 1980 y se encuentra en su punto más alto en la historia de los Estados Unidos.

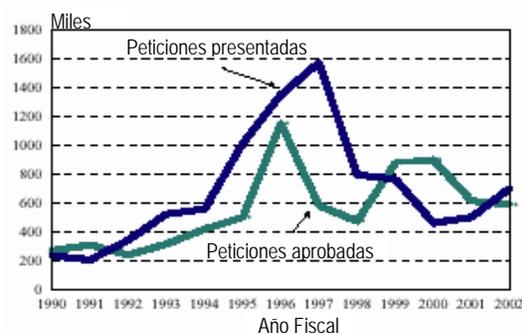
Naturalización

Otra tradición de la política de inmigración es la de ofrecer a los inmigrantes una oportunidad para integrarse plenamente a la sociedad. Bajo la ley de inmigración de los Estados Unidos, todos los LPR son ciudadanos potenciales y pueden convertirse en tales a través de un proceso conocido como *naturalización*. Para naturalizarse, los extranjeros deben residir continuamente en los Estados Unidos durante 5 años como LPR (3 años en el caso de cónyuges de ciudadanos de los Estados Unidos), mostrar que tienen un buen carácter moral, demostrar la habilidad para leer, escribir, hablar y entender inglés, y aprobar un examen sobre el gobierno y la historia estadounidenses. Los solicitantes pagan una cuota de \$310 cuando presentan sus materiales y tienen la opción de tomar una prueba cívica estandarizada o de hacer que el examinador los cuestione sobre civismo como parte de su entrevista.

El requerimiento del idioma se elimina para aquellas personas que tienen por lo menos 50 años de edad y han vivido en los Estados Unidos por lo menos durante 20 años o que tienen por lo menos 55 años de edad y han vivido en los Estados Unidos por lo menos durante 15 años. Se otorga una consideración especial sobre los requerimientos cívicos a los extranjeros que tienen más de 65 años de edad y han vivido en los Estados Unidos por lo menos durante 20 años. Tanto los requerimientos del idioma como los cívicos dejan de aplicarse para aquellas personas que no pueden cumplirlos debido a incapacidades físicas o de desarrollo o discapacidad mental. Ciertos requerimientos no son aplicables para aquellos que han prestado sus servicios en la milicia de los Estados Unidos.

Por una variedad de razones, el número de LPR que han solicitado la naturalización se ha incrementado durante el año pasado, pero no ha alcanzado siquiera el récord de mediados de la década de los noventa cuando más de un millón de personas buscaban la naturalización anualmente, como se describe en la **Figura 3**. La carga de casos pendientes para naturalización sigue siendo de más de medio millón y no es poco común que algunos LPR esperen de 1-2 años para que sus peticiones sean procesadas, dependiendo de la cantidad de casos en la región en la que viva el LPR.

Figura 3. Peticiones y Aprobaciones de Naturalización del Año Fiscal 1990 al Año Fiscal 2002



Fuente: Presentación CRS de los datos de Bureau of Citizenship and Immigration Services (Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración).

Nota: Al 30 de septiembre del 2002, un total de 623,519 casos estaban pendientes.

Extranjeros Ilegales

Los extranjeros ilegales o extranjeros no autorizados son aquellos que no son ciudadanos y que ingresaron a los Estados Unidos de manera furtiva, es decir, que ingresaron sin inspección (referida

como EWI), o sobrepasaron la vigencia de sus visas de no inmigrante, por ejemplo, visas de turista o de estudiante. Muchos de estos extranjeros tienen algún tipo de documento - ya sea falso o expirado - y es posible que tengan casos pendientes con BCIS. El INS anterior estimó que existían 7.0 millones de extranjeros no autorizados en los Estados Unidos en el año 2000. Los demógrafos de la Oficina del Censo y el Instituto Urbano estimaron que la población no autorizada en el año 2000 era de 8.7 y 8.5 millones respectivamente, pero estas últimas estimaciones incluían a extranjeros "casi legales" que tenían peticiones pendientes o desagravios de deportación.⁷

Elegibilidad para Beneficios Federales

La elegibilidad de los no ciudadanos para los principales programas de beneficios federales depende de su estatus de inmigración y ya sea que hubiesen llegado antes o después de la promulgación de la P.L. 104-193, la ley de bienestar de 1996 (enmendadas a través de las leyes P.L. 105-33 y P.L. 105-185). Los refugiados permanecen elegibles para el Ingreso de Seguridad Complementario (Supplemental Security Income) (SSI) y Medicaid por 7 años después de su llegada, y por 5 años en otros programas restringidos. La mayoría de los LPRs están desprovistos del SSI hasta que se naturalicen o cumplan un requerimiento de trabajo de 10 años. Los LPR que recibían el SSI (y el Medicaid relacionado con SSI) al 22 de agosto de 1996, fecha de la promulgación de P.L. 104-193, continúan siendo elegibles, al igual que aquellos con incapacidad subsecuente son elegibles para el SSI y el Medicaid. Todos los LPR que cumplen con una prueba de 5 años de residencia y todos los hijos de LPR (sin importar la fecha de ingreso o el tiempo de residencia) son elegibles para obtener estampillas de alimentos. Los LPR que ingresaron después del 22 de agosto de 1996, están desprovistos de la Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF) y del Medicaid durante 5 años, después de lo cual su cobertura se convierte en una opción del estado. Asimismo, después del impedimento de 5 años, el ingreso del patrocinador se considera como disponible para nuevos inmigrantes en la determinación de su elegibilidad financiera para programas federales designados hasta que se naturalicen o que cumplan con el requerimiento de trabajo. Los extranjeros no autorizados, es decir, extranjeros ilegales, no son elegibles para casi ninguno de los beneficios federales excepto, por ejemplo, cuidado médico de emergencia.⁸

Imposición Fiscal

Los extranjeros en los Estados Unidos están sujetos, por lo general, a las mismas obligaciones fiscales, incluyendo el Seguro Social (FICA) y el desempleo (FUTA), que los ciudadanos de los Estados Unidos, con excepción de ciertos estudiantes no inmigrantes y visitantes de intercambio cultural. Los LPRs son tratados de igual manera que los ciudadanos para propósitos fiscales. Otros extranjeros, incluyendo inmigrantes no autorizados, son sometidos a una prueba de "presencia sustantiva" basada en el número de días en los que han permanecido en los Estados Unidos.⁹ Algunos países tienen tratados fiscales recíprocos con los Estados Unidos en los que – dependiendo de los términos del tratado en particular – exentan de ciertos impuestos en los Estados Unidos a los ciudadanos de su país que vivan en los Estados Unidos.

⁷ Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, *Estimaciones de la Población de Inmigrantes No Autorizados Residiendo en los Estados Unidos, 1990 a 2000*, 31 de enero, 2003.

⁸ Reporte CRS RL31114, *Elegibilidad del No Ciudadano para Los Principales Programas de Asistencia Pública Federal: Políticas y Legislación*, por Ruth Ellen Wasem y Joe Richardson.

⁹ Esta prueba de "presencia sustantiva" es por lo menos de 31 días en el año actual y 183 ó más días en los 2 años anteriores, de acuerdo con una fórmula.