



Informe anual 2017

Ombudsman

del Servicio de Ciudadanía e Inmigración

29 de junio de 2017



Homeland
Security

Un mensaje de la Ombudsman



El Congreso creó el Ombudsman del Servicio de Ciudadanía e Inmigración como respuesta a un sincero deseo de mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de inmigración. Un concepto que se explica claramente en nuestra misión estatutaria y que se encuentra en el Artículo 452 de la Ley

de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 2002. En el Artículo 452, el Congreso nos encomienda ayudar a los solicitantes y patrocinadores que estén teniendo dificultades para solicitar beneficios de inmigración en el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EE. UU. (USCIS, U.S. Citizenship and Immigration Services). Además, el Congreso nos confiere la responsabilidad de identificar tendencias y problemas actuales en la administración de nuestro sistema de inmigración y, cuando sea posible, proponer recomendaciones para solucionar estos problemas.

En este informe, se analizan ambos aspectos de nuestra misión. En el resumen del año, el Congreso y el público tienen la oportunidad de conocer los casos importantes con los que trabajamos en el 2016. Además, mostramos la forma que muchas veces funcionamos como el último recurso de posibles inmigrantes cuyas solicitudes y peticiones quedan estancadas en el sistema. Como verá en las siguientes páginas, hay una demanda constantemente en crecimiento de nuestros servicios. De hecho, entre el 2015 y el 2016, aumentaron un 25 % las solicitudes a nuestra oficina. Y desde el 2012, hubo más del doble.

Si bien consideramos que este crecimiento en las solicitudes se debe parcialmente a un aumento en el conocimiento de los servicios que ofrecemos, también es el resultado de un sistema de inmigración en expansión, tanto en complejidad como en los beneficios que ofrece. Entre la creación de nuevos programas de inmigración, el incremento de tipos de extranjeros que pueden calificar para los programas actuales y un aumento general en las solicitudes, la carga de trabajo de USCIS creció de forma significativa en los últimos años. Solo en el año fiscal 2016, USCIS recibió aproximadamente

8.070 millones de solicitudes de beneficios: un aumento del 5 % con respecto al año fiscal 2015 y del 34 % con respecto al año fiscal 2012.

El impacto de este sistema de inmigración en expansión se describe en la segunda parte de nuestro informe, donde se analizan tendencias y problemas en la administración de nuestro sistema de inmigración. Por ejemplo, en este informe se examinan las crecientes demoras en las solicitudes de naturalización y los desafíos que enfrenta USCIS en la digitalización de procesamientos de casos mediante el Sistema Electrónico de Inmigración. También se analiza el aumento en las solicitudes de asilo, la creciente demanda de visas U y las complejidades que enfrenta el programa EB-5. Esperamos que le sea de gran utilidad.

Antes de finalizar, quiero agradecer a todo mi equipo por trabajar con diligencia en el informe anual durante todo el año, por llevar a cabo investigaciones detalladas, y por reunirse con una gran cantidad de participantes y personas interesadas. En especial, me gustaría agradecerles por su paciencia en el cierre de esta publicación, dado que asumí el rol de Ombudsman unas semanas antes de su finalización. Además, me gustaría expresar un agradecimiento especial al equipo de USCIS por el tiempo y esfuerzo dedicados a recolectar datos y responder preguntas. Nuestro trabajo solo es posible gracias a la cooperación y al compromiso constante que tienen con el servicio público.

Dicho esto, me complace presentar al Congreso el informe Ombudsman del Servicio de Ciudadanía e Inmigración 2017.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink that reads "Julie Kirchner". The signature is fluid and cursive.

Julie Kirchner
Ombudsman del Servicio de Ciudadanía e Inmigración

Resumen ejecutivo

La oficina del Informe anual 2017 correspondiente al Ombudsman del Servicio de Ciudadanía e Inmigración (el Ombudsman) incluye el año calendario 2016 y los sucesos clave de principios del 2017. Contiene lo siguiente:

- Una descripción general de la misión y de los servicios del Ombudsman
- Un análisis de los desafíos programáticos y de políticas del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS) durante este periodo
- Un examen detallado de problemas invasivos, recomendaciones y prácticas recomendadas en las áreas humanitarias, el sector de empleo, el ámbito familiar, el servicio al cliente y la integridad de los procesos

Resumen del año 2016

En el 2016, el Ombudsman recibió 11,900 solicitudes de asistencias de casos, un incremento del 25 % con respecto al 2015. Un poco menos de la mitad (el 43 %) de estas solicitudes provinieron de individuos que contaban con representación en la búsqueda de estos servicios, ya sea de abogados o representantes acreditados.

En total, el 26 % de las solicitudes correspondieron al sector de empleo; el 32 %, a áreas humanitarias; el 21 %, al ámbito familiar; y el 21 %, a cuestiones generales inmigratorias, como solicitudes de naturalización. En el 2016, las personas solicitaron más ayuda para resolver problemas del Formulario I-485, *Solicitud de Registro de Residencia Permanente o Ajuste de Estatus*, que significó el 17.17 % de los casos recibidos. Le siguió muy de cerca el Formulario I-821D, *Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia*, con el 17.14 %.

Asistencia durante el año

En el 2016, el Ombudsman se involucró en 91 procesos de participación de partes interesadas para conocer mejor las inquietudes sobre la prestación de servicios y beneficios referidos a la inmigración, y buscar formas de abordarlas. Para informarles a las partes interesadas sobre iniciativas nuevas, y recibir opiniones sobre una variedad de temas y tendencias relacionados con las políticas, el Ombudsman realizó seis teleconferencias públicas y tuvo

su sexta conferencia anual en Los Archivos Nacionales y Administración de Documentos de los Estados Unidos el 6 de diciembre de 2016 en Washington, D.C.

Avances y áreas temáticas más importantes

Familias

La tormenta perfecta: aumento de tarifas, solicitud a la ciudadanía y ELIS

En el año fiscal 2016, los solicitantes enviaron más de 972,000 solicitudes de naturalización a USCIS (casi 200,000 más que las proyectadas) para adelantarse al aumento programado de las tarifas y a la elección presidencial. En abril de 2016, USCIS amplió su iniciativa de transformación para incluir el procesamiento de solicitudes de naturalización. Con la incorporación del Formulario N-400, *Solicitud de Naturalización*, en el Sistema Electrónico de Inmigración (ELIS), la plataforma de transformación significó una ardua tarea para la agencia porque el procesamiento de naturalización es el elemento más complejo introducido hasta ahora. Sin embargo, USCIS comenzó a utilizar el Formulario N-400 en ELIS cuando la agencia empezaba a recibir cada vez más solicitudes. Al mismo tiempo, continuaba procesando solicitudes N-400 en adjudicaciones en papel. Cuatro meses después del lanzamiento inicial, USCIS suspendió el uso de ELIS para el procesamiento de nuevas solicitudes de naturalización debido a varios problemas técnicos, que influyeron negativamente en los tiempos de procesamiento. Aunque ya se solucionaron varias de estas dificultades iniciales, los solicitantes de naturalizaciones continúan sufriendo demoras para obtener los derechos y privilegios de la ciudadanía.

Problemas de inmigración de índole militar: servicios de inmigración para personal militar

Brindar beneficios de inmigración de índole militar a nuestros integrantes de las fuerzas armadas, a los veteranos y a sus familias es fundamental para una adecuada capacidad de respuesta y para la seguridad nacional. La verificación de antecedentes y nombres continúa causando demoras en el procesamiento y obstaculiza la capacidad de USCIS

de completar las solicitudes de naturalización militar según la Iniciativa de Naturalización en el Entrenamiento Básico. Los integrantes de las fuerzas armadas continúan teniendo dificultades porque sus expedientes se transfieren de una jurisdicción a otra. Además, los requisitos de aprobación impuestos a través de un memorando relacionado con el Programa de Enlistamientos Vitales de Interés Nacional que emitió el Departamento de Defensa el 30 de septiembre de 2016 ha causado grandes demoras y problemas de estado en aquellas personas que se unen a las Fuerzas Armadas a través de este programa y que solicitan la naturalización.

Cambios de políticas y prácticas en la exención provisional

El programa de Exención Provisional por Presencia Ilegal se implementó en el 2013 con el fin de “promover y preservar la unidad familiar” para ciertos cónyuges o padres de ciudadanos de EE. UU. cuya presencia en el país es ilegal, y deben salir de Estados Unidos para obtener el estado de residente permanente y legal. En el 2016, USCIS amplió el programa para incluir a todos los solicitantes elegibles por ley, actualizó su manual de políticas para ampliar el estándar de dificultades extremas y actualizó las instrucciones del formulario para incluir un resumen de los factores que se consideran dificultades extremas. USCIS también dejó de rechazar solicitudes de exención provisional que se basen en “razones para creer”. La mayoría de las peticiones de asistencia que recibió el Ombudsman involucraron rechazos (emitidos antes del cambio en la disposición) que no eran específicos con respecto a la “razón para creer” que hubiese otros motivos para la inadmisibilidad, que no reflejaban, aparentemente, un análisis completo de la documentación que respaldaba la dificultad extrema y tiempos de procesamiento muy largos.

Empleo

Análisis administrativos de USCIS en decisiones sobre empleo: apelaciones y mociones

Los análisis administrativos —a través de mociones de reapertura y reconsideración a las oficinas locales, y apelaciones a la Oficina de Apelaciones Administrativas (AAO, Administrative Appeals Office)—, les ofrecen a los individuos y empleadores la oportunidad de reexaminar un

rechazo de USCIS. La AAO mejoró considerablemente sus tiempos de procesamiento: la mayoría de las apelaciones administrativas se completan dentro de los 180 días. Sin embargo, cuando la AAO publica los tiempos de procesamiento, no incluye el tiempo que empleó la oficina local de USCIS o el centro de servicios encargado de la decisión inicial en revisar la solicitud por primera vez. Existen varias medidas que USCIS puede tomar para garantizar que el análisis administrativo sea una tarea significativa y más oportuna. A continuación, se describen algunas de ellas:

- Establecer tiempos de procesamiento deseados para el análisis inicial de mociones en las oficinas locales
- Publicar tiempos de procesamiento más precisos correspondientes a las apelaciones de la AAO que incluyan el tiempo empleado durante el análisis inicial en las oficinas locales (actualmente y en la mayoría de los tipos de formularios, el tiempo de procesamiento de la AAO es tres meses o menos)
- Proporcionar instrucciones más explícitas con el fin de facilitar la comprensión del Formulario I-290B, o separar las mociones y apelaciones en dos formularios independientes

Inversionistas EB-5

El Congreso extendió recientemente el Programa de Inversionistas Inmigrantes (EB-5) a través de Centros Regionales hasta el 30 de septiembre de 2017. Sin embargo, una serie de extensiones a corto plazo dio lugar a un incremento repentino de Formularios I-526, *Petición de Inmigrante por Empresario Extranjero*, en 2015 y 2016. Hay una gran demanda de visas EB-5. Los inversionistas de China, y sus dependientes, que se encuentran al final de la lista de adjudicación del Formulario I-526 deberán esperar diez años o más para recibir visas de inmigrante según el programa EB-5. El 30 de noviembre de 2016, USCIS añadió seis capítulos a su manual de políticas con el título “Inversionistas”, donde se resumen las disposiciones, la jurisprudencia, las políticas y los procedimientos de la agencia, y su correspondencia con el estatuto. En medio de reformas legislativas, USCIS publicó en enero de 2017 una propuesta de reglas que establecerían un programa de supervisión y cumplimiento

para los Centros Regionales, aumentarían los niveles mínimos de inversión y corregirían la metodología para determinar las áreas de empleo seleccionadas.

La disposición AC21

En noviembre de 2016, USCIS publicó una disposición final que se esperaba desde hace tiempo: la comúnmente llamada “AC21”, por la legislación habilitante. Su objetivo es mejorar y modernizar varios programas de empleo para inmigrantes y no inmigrantes mediante el aumento de la flexibilización, transparencia y seguridad para trabajadores extranjeros y empleadores nacionales. La norma centralizó muchas políticas consolidadas de USCIS para los programas de visa H-1B, Trabajos Especializados, y de empleo de inmigrantes. Las partes interesadas enviaron miles de comentarios a DHS sobre la norma propuesta y los formularios relacionados. Especialmente, los trabajadores extranjeros, quienes expresaron inquietudes sobre la eliminación del requisito de procesamiento normativo de 90 días correspondiente a las solicitudes de autorización de empleo inicial y sobre otras áreas de autorización laboral. Si bien todavía es muy temprano para determinar las consecuencias definitivas de esta nueva norma, el Ombudsman continuará realizando un seguimiento de estos cambios y de su impacto en las partes interesadas.

Áreas humanitarias

Demoras en el procesamiento de asilos

Una combinación de factores, incluido el aumento repentino de las solicitudes, ha provocado un atraso significativo en los casos pendientes de asilo afirmativo ante el USCIS. A fines de 2016, más de 223,433 casos de asilo afirmativo aguardaban la adjudicación de USCIS. La agencia tomó medidas para abordar este atraso; por ejemplo, aumentó la cantidad de funcionarios que trabajan en esta área y abrió oficinas satélite dedicadas al asilo. Sin embargo, estas medidas, que complementan a otras implementadas en 2015, todavía no lograron disminuir de forma significativa los atrasos en materia de asilo. Un gran volumen de casos preocupantes, verosímiles y justificados con prioridad de procesamiento continúan restringiendo la capacidad de la División de Asilo para dirigir sus recursos a la adjudicación de casos de asilo afirmativo que estén pendientes.

Demoras en las visas U

Actualmente, la demanda de visas U para no inmigrantes es tan alta que los solicitantes y sus familiares esperan casi tres años para entrar a la lista de espera de visas U si cumplen con los requisitos de aprobación, a la espera de una visa disponible. En consecuencia, los individuos y familiares que solicitan estas visas deben esperar años antes de recibir una autorización de trabajo. Deberán vivir en los Estados Unidos con riesgo de remoción o en el extranjero en condiciones de vulnerabilidad. USCIS ha tomado medidas con el fin de acelerar el procesamiento de visas U para no inmigrantes. La más importante es haber logrado que el Centro de Servicios de Vermont, donde se encuentra la unidad encargada de adjudicaciones de beneficios humanitarios desde hace tiempo, comparta la adjudicación de solicitudes U con el Centro de Servicios de Nebraska. Las partes interesadas se beneficiarán de una mayor transparencia con respecto al atraso en las solicitudes. Por ejemplo, habrá información más detallada de la cantidad de solicitudes U de no inmigrantes con adjudicación pendiente antes de ingresar a la lista de espera.

Integridad entre las agencias, en el servicio al cliente y en los procesos

El creciente costo de los servicios de inmigración

Los procesamientos de casos y los servicios de USCIS están financiados casi en su totalidad por las tarifas de las solicitudes y peticiones que pagan los solicitantes y peticionarios, y no por financiamiento del Congreso. USCIS evalúa frecuentemente su estructura de tarifas para reflejar el costo real del procesamiento de beneficios y servicios. La norma tarifaria más reciente (publicada el 24 de octubre de 2016 y vigente desde el 23 de diciembre de 2016), aumentó las tarifas en un promedio ponderado del 21 %. Cuando se anunciaron los aumentos de las tarifas del 2016 y anteriores, USCIS se comprometió a procesar oportunamente las solicitudes y peticiones, pero no logró cumplir sus metas de procesamiento. Las demoras de procesamiento en la agencia se deben, en gran medida, a las fluctuaciones en los niveles de presentación de solicitudes, al desfase de tiempo entre los aumentos de las tarifas y la incorporación de nuevo personal, a la complejidad del análisis de los casos, y al aumento en los requisitos de detección de fraude y de seguridad.

El desafío continuo de la transformación

USCIS se encuentra en medio de un problemático y prolongado periodo de modernización llamado “transformación”. El objetivo es migrar las presentaciones, adjudicaciones y gestiones de casos de papel a medios electrónicos en unas 90 líneas de producto relacionadas con la inmigración. A fines de 2016 y al cabo de 10 años de trabajo, los participantes de USCIS solo han podido presentar, sin problemas, dos beneficios de inmigración en línea a través de ELIS. Hubo un avance en el uso interno de ELIS por parte de USCIS: a fines de 2016, la agencia ha sido capaz de adjudicar cinco formularios a través de la plataforma. A pesar de planificaciones y capacitaciones considerables, hubo graves problemas técnicos en el principal objetivo interno de USCIS con respecto a ELIS: el formulario N-400. Debido a estos problemas, USCIS tuvo que detener temporalmente las adjudicaciones de naturalización a través de ELIS y demoró la implementación del procesamiento electrónico en otras líneas de producto. La Oficina del Inspector General (OIG, Office of the Inspector General), la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE. UU. (GAO, Government Accountability Office), el Congreso y los medios de comunicación siguen de cerca el lento desarrollo de esta transformación y las deficiencias en el funcionamiento de ELIS. Tanto la OIG como la GAO analizaron el programa en 2016, y expresaron inquietudes con respecto al progreso y a los problemas que continúan azotando al proyecto.

Tiempos de procesamiento de USCIS: necesidad de mayor precisión

Los tiempos de procesamiento de USCIS definen las expectativas del público con respecto a la demora de la agencia en la adjudicación de solicitudes y peticiones. Sin embargo, el método actual que utiliza USCIS para establecer los tiempos de procesamiento no expresa de forma precisa el tiempo real que demora la adjudicación de casos. La falta de transparencia en los tiempos de procesamiento menoscaba la confianza en la agencia y obstaculiza la capacidad de los participantes de tomar decisiones en base a información. Esto influye en sus vidas profesionales y personales. Los tiempos de procesamiento son fundamentales para garantizar que USCIS provea servicios en tiempo y forma. Sin embargo, los tiempos de procesamiento actualmente publicados no incluyen los tiempos de procesamiento que busca la agencia.

Problemas en la correspondencia

A pesar de las mejoras recientes en los protocolos de correspondencia de USCIS, como la modificación en línea del sistema de correspondencia de la agencia, miles de envíos no se reciben de la forma esperada, se devuelven porque son imposibles de entregar o se envían a personas distintas del destinatario. Cuando los avisos y los documentos no llegan a su destinatario, las personas pierden reuniones, fechas de entrega y documentos importantes; esto puede ocasionar graves consecuencias adversas. Si un aviso o documento se entrega erróneamente, puede provocar vulnerabilidades de seguridad, como el uso incorrecto de documentos importantes (por ejemplo, tarjetas de residente permanente y legal). USCIS debe considerar otras opciones para la entrega de avisos y documentos. Por ejemplo, la exigencia de una firma en entregas de documentos importantes, el lanzamiento de un programa piloto que planeamos hace tiempo para “esperar a la recolección” y más uso de etiquetas de envío de servicios de mensajería prepagos.



Homeland
Security

**Ombudsman del Servicio de Ciudadanía e Inmigración
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos**

Mail Stop 0180
Washington, DC 20528
Teléfono: (202) 357-8100
Teléfono gratuito: 1-855-882-8100

<http://www.dhs.gov/cisombudsman>

Envíe sus comentarios a cisombudsman@hq.dhs.gov.