



EL IMPACTO DE LA LEY DE SEGURIDAD E INMIGRACIÓN EN GEORGIA (SB 529)

Introducción

El acelerado crecimiento de la inmigración indocumentada mexicana en Estados Unidos a partir de la década de los noventa ha transformado sensiblemente las características geográficas, económicas, sociales y políticas de ese fenómeno migratorio. Los 6.2 millones de mexicanos indocumentados que se calcula viven en Estados Unidos¹ se han establecido en estados y regiones que no han sido destino tradicional de la fuerza de trabajo indocumentada y por lo tanto no tenían experiencia en la administración del fenómeno migratorio, como es el caso del Sureste y el Medio Oeste del país.

El crecimiento del número de inmigrantes, su incursión en puntos de

destino alejados de ciudades como Los Ángeles, Nueva York o Chicago y su visible participación en la industria de la construcción y el sector de servicios en los suburbios estadounidenses ha generado un debate nacional en torno a los costos sociales y económicos de la inmigración y ha dado lugar a respuestas de gobiernos locales en la forma de leyes de control migratorio que pretenden ocupar el vacío dejado por la ausencia de acción federal en la materia. En los primeros seis meses de 2007, más de 1400 iniciativas de ley de control migratorio fueron presentadas en legislaturas estatales en Estados Unidos; poco menos de 200 fueron eventualmente aprobadas.²

El estado de Georgia, uno de los destinos preferidos del flujo migratorio mexicano en años recientes, fue uno de los primeros junto con Arizona (en donde se aprobó la Proposición 200 en 2004) en adoptar una iniciativa de ley

¹ Jeffrey S. Passel, *The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.*, Pew Hispanic Center Report, marzo 2006

² Cristina Rodriguez, "The Significance of the local in Immigration Regulation", *Michigan Law Review*, febrero 2008, p. 569

de control migratorio: La Ley de Seguridad e Inmigración de Georgia o SB 529 (*Georgia Security and Immigration Compliance Act*, aprobada el 17 de abril de 2006). Esta ley es un ejemplo emblemático de la respuesta que gobiernos locales (municipales, condales y estatales) en Estados Unidos han dado ante la presencia de inmigrantes indocumentados y ha sido considerada por detractores y simpatizantes como “una de las más estrictas de la nación”.³

Georgia como nuevo destino de la migración mexicana

Según cifras del Censo de los Estados Unidos, en el periodo 1990-2000, Georgia registró un crecimiento de 460 por ciento de población de origen mexicano, incremento solamente superado a nivel nacional por Carolina del Norte (655 por ciento). Los cálculos del *American Community Survey* correspondientes a 2006, indican que

³ “Georgia Enacts a Tough Law on Immigrants”, *The Atlanta Journal Constitution*, 18 de abril de 2006
http://www.nytimes.com/2006/04/18/us/18georgia.html?_r=1&scp=1&sq=tough%20law%20on%20immigrants&st=cse&oref=slogin

en Georgia vivían en ese año 455,008 personas de origen mexicano.⁴

El acelerado crecimiento de la población mexicana en Georgia se debió en gran parte a la poderosa atracción ejercida por la vitalidad económica de la región. El dinamismo de la industria de la construcción, la fuerte demanda de mano de obra de las plantas procesadoras de alimentos y los requerimientos de las fábricas donde se produce casi la mitad de alfombras del país, fueron factores clave en la consolidación de Georgia como nuevo destino de la migración mexicana. La construcción de infraestructura para los Juegos Olímpicos que se realizaron en Atlanta en 1996 fue otro factor de gran importancia, ya que atrajo mano de obra mexicana que buscaba nuevos espacios ante la saturación de los mercados laborales en otras regiones y creó redes de apoyo social para los migrantes que arribaron en los años siguientes. En 2004, 31.5 por ciento de la fuerza de trabajo mexicana en Georgia (62,192 trabajadores) se ocupaba en la industria de la

⁴ American Community Survey 2006
<http://www.census.gov/acs/www/index.html>

construcción.⁵ Otro factor que explica el crecimiento de la comunidad mexicana en nuevos destinos como Georgia fue la movilidad que adquirieron los trabajadores que obtuvieron residencia legal por medio de la Ley de Reforma y Control Migratorio de 1986 (IRCA).⁶

La presencia de la comunidad mexicana ha aumentado en condados del área metropolitana de Atlanta que históricamente habían mantenido un equilibrio entre la población anglosajona y la afroamericana. Como parte natural de ese proceso, se abrieron tiendas y negocios latinos en diversas zonas del estado, se incrementó notablemente el registro de estudiantes de origen mexicano en el sistema escolar público y se desarrolló una industria de servicios de salud para atender las necesidades de una población sin acceso a cobertura médica por la falta de estatus migratorio legal. El número de medios de comunicación de habla hispana también creció notablemente y

⁵ Beata D. Kochut y Jeffrey M. Humphreys, Going North: Mexican Immigrants in Georgia, Alabama, Mississippi and Tennessee, Georgia, Selig Center for Economic Growth, Terry School of Business, University of Georgia, 2005

⁶ Rodolfo Cruz Piñero, "Mexican Migration to the Southeastern United States", Mexican Immigration to the Southeast: Impact and Challenges, Instituto de México, 2005

los anuncios espectaculares en español proliferaron en avenidas como Buford Highway, una de las zonas comerciales con mayor diversidad étnica en la zona metropolitana de Atlanta.

La SB 529 y su impacto de origen

A principios de 2006, en el marco de un intenso debate nacional planteado en términos de la necesidad urgente de enfrentar el problema de la inmigración indocumentada y la preparación de masivas manifestaciones de inmigrantes en varias ciudades del país en apoyo a una reforma migratoria federal, la legislatura de Georgia introdujo 15 iniciativas de control migratorio durante los primeros nueve días de sesión. En esa etapa de intensa actividad legislativa, el partido Republicano tenía el control total de las instancias de poder político en Georgia, ya que el gobernador Sonny Perdue, quien tomó posesión en 2003, fue el primer republicano en ocupar la gubernatura luego de más de 130 años de dominio demócrata; la legislatura estatal y la delegación de Georgia en el congreso federal también contaban y cuentan con mayoría republicana.

Una de las principales iniciativas presentadas en la sesión legislativa de 2006 fue la SB 529 o Ley de Seguridad e Inmigración de Georgia, promovida por el senador estatal republicano por el distrito 21, Chip Rogers, quien ya en 2005 había presentado sin éxito un proyecto de ley para prohibir el acceso de estudiantes indocumentados a colegios y universidades del estado. La SB 529 integró diversos elementos punitivos y de control migratorio que la instalaron en una categoría aparte de las numerosas iniciativas que otros gobiernos locales en el país. “Más que enfocarse en restringir el acceso a servicios específicos o atacar el uso de documentos falsos, tal como lo han hecho otros estados, Georgia tomó un camino diferente al aprobar una ley que golpeará la mayor cantidad posible de áreas”.⁷

La Ley de Seguridad e Inmigración de Georgia establece que las empresas que tengan contratos públicos participen en el programa federal de verificación de elegibilidad de empleo para sus

trabajadores a partir del 1º de julio de 2007, esquema en el que los subcontratistas también deben participar (sección 2); impone un mayor castigo por el delito de tráfico humano (sección 3); autoriza al estado a negociar un memorándum de entendimiento con el Departamento de Justicia o el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos respecto al cumplimiento de leyes federales en materia migratoria y aduanal (sección 4); establece que si una persona es acusada de un delito menor o de manejar bajo la influencia del alcohol y es remitida a la estación de policía, se buscará determinar su nacionalidad y, en su caso, su situación migratoria (sección 5); impone nuevos estándares de ética para quienes ofrecen servicios de trámites migratorios sin ser abogados con licencia profesional (notarios)(sección 6); niega a las empresas deducir impuestos de ciertos gastos de operación si la elegibilidad de empleo trabajadores no ha sido verificada (sección 7); impone la retención de 6 por ciento del ingreso de las personas que no hayan proporcionado un número válido de identificación de contribuyente (ITIN)

⁷ “In Georgia Law, a Wide-Angle View on Immigration”, The New York Times, 12 de mayo de 2006
http://www.nytimes.com/2006/05/12/us/12georgia.html?_r=1&sq=wide%20angle%20view&st=nyt&oref=slogin&scp=9&pagewanted=print

(sección 8) y ordena a las agencias estatales verificar el estatus migratorio de las personas mayores de 18 años antes de proveer servicios sociales, aunque servicios de emergencia y otros programas no se incluyen (sección 9).⁸ Líderes comunitarios y representantes de las agencias como MALDEF (*Mexican American Legal Defense and Educational Fund*) y GALEO (*Georgia Association of Latino Elected Officials*) indicaron que la aprobación de la SB 529 empujaría a los indocumentados aún más hacia la marginación social y tendría efectos negativos a largo plazo para las industrias que dependen de esa fuerza de trabajo. Un grupo de cónsules latinoamericanos encabezado por la Cónsul General de México en Atlanta, Remedios Gómez Arnau, se reunió con el gobernador Perdue para expresar su preocupación por el impacto de la nueva ley y su mensaje negativo a la comunidad internacional. Por contrapartida, la propuesta fue bien recibida por grupos conservadores como la *Dustin Inman Society*, entidad encabezada por el activista D.A. King, quien se dio a la tarea de organizar

⁸ National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/programs/immig/6ImmigEnactedLegis3.htm>

manifestaciones y participar en diversos medios de comunicación para apoyar la aprobación del proyecto de ley. El 17 de abril de 2006 el gobernador Perdue firmó la SB 529, la cual entró en vigor a partir del 1º de julio de 2007, tres días después de que fracasara el proyecto de reforma migratoria federal.

Dimensiones del Impacto de la Nueva Ley

A casi un año de la entrada en vigor de la SB 529, el tema migratorio sigue siendo importante en Georgia, aunque no al mismo grado que hace tres años, ya que en los primeros meses de 2008 las preocupaciones por la prolongada presencia militar estadounidense en Irak, las repercusiones de la crisis inmobiliaria y el alto costo de la gasolina ocupan los primeros lugares en la escala de preocupaciones del público. En los 10 meses que siguieron a la entrada en vigor de la SB 529, las consecuencias o efectos de una de las leyes estatales más estrictas en materia de control migratorio de la nación pueden clasificarse de la siguiente manera:

Impacto político.- La aprobación de la SB 529 ocasionó la desintegración de la

Comisión Latina para una Nueva Georgia que el gobernador Perdue había creado en 2003 con la participación de líderes comunitarios que ofrecerían asesoría al mandatario estatal en temas de relevancia para la comunidad. Desde entonces el gobierno estatal de Georgia no cuenta con una instancia formal de contacto con la comunidad latina. Otro aspecto del impacto político de la Ley fue la enérgica respuesta del gobierno de México a través de las declaraciones del vocero de la Presidencia, Rubén Aguilar, quien afirmó que la nueva ley “discrimina a los mexicanos”.⁹

Impacto legislativo.- La aprobación de la SB 529 propició un efecto cascada en la adopción de medidas locales de control migratorio por parte de los condados de Cherokee (iniciativa para multar a los propietarios de departamentos que rentaran a indocumentados); Cobb, Whitfield, Oconee y Hall (suscripción del acuerdo 287 g para establecer colaboración entre policía y autoridades migratorias) y Gwinnett (iniciativa para obligar a contratistas a verificar estatus

migratorio de trabajadores y acuerdo 287 g). En la sesión legislativa de 2007, Georgia aprobó la SB 38, misma que entró en vigor simultáneamente a la SB 529 y que establece que para registrar un vehículo o renovar las placas del mismo es necesario presentar identificación oficial del estado o licencia de manejo, documentos que no se pueden obtener sin demostrar residencia legal en el país. El 14 de mayo de 2008 el gobernador Perdue aprobó la iniciativa SB 350 (establece castigo de prisión a quienes manejen sin licencia de conducir) y vetó la HB 978 (hubiera permitido que el vehículo de personas sin licencia fuera confiscado).

Impacto económico. Testimonios de dueños de negocios que atienden a la comunidad latina de la zona metropolitana de Atlanta indican que su volumen de ventas ha disminuido sensiblemente como resultado del temor generado por la SB 529 y las iniciativas locales que le siguieron. El Comisionado de Trabajo de Georgia, Michael Thurmond, señaló que las industrias que usaban mano de obra indocumentada tendrán que desarrollar nuevas estrategias para incorporar ex

⁹ “Condena Presidencia ley anti-inmigrante en Georgia”, El Universal, 18 de abril de 2006
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=343598&tabla=notas

convictos, discapacitados o personas de la tercera edad para suplir la fuerza de trabajo inmigrante.¹⁰ Empresas contratistas en el ramo de la construcción manifestaron su oposición a la SB 529 y a la iniciativa del condado de Gwinnett que contemplaba la verificación obligatoria de la elegibilidad de empleo de todos sus trabajadores.

Impacto social.- No existe evidencia concreta de un éxodo significativo de inmigrantes en Georgia hacia otros destinos como resultado de las leyes aprobadas recientemente, aunque abundan testimonios de personas que afirman lo contrario. El Consulado General de México en Atlanta no ha registrado un incremento sensible en la demanda de menajes de casa o documentos escolares de transferencia, trámites que indicarían una tendencia a regresar a México. El Consulado organizó una campaña informativa a través de la oficina del IME y el departamento de Protección para orientar a la comunidad sobre el impacto de la SB 529 y se detectó un gran desconocimiento del alcance real de las provisiones de las leyes y un

¹⁰ "Georgia se quedará sin trabajadores inmigrantes, advierte funcionario estatal", Mundo Hispánico, 13 de diciembre de 2007, p. A 14

temor exacerbado por el surgimiento de nuevas iniciativas en varias regiones del estado y los operativos correspondientes (inspección de documentos en retenes, principalmente). Organizaciones como la Asociación Latinoamericana y Caridades Católicas de la Arquidiócesis de Atlanta realizaron conferencias para explicar la nueva ley y ofrecer asesoría legal con objeto de aminorar los temores generados por la amplia cobertura mediática que se desarrolló antes y después de la aprobación de la iniciativa estatal de control migratorio. En el ámbito del impacto social que tuvo la SB 529 se incluye la desconfianza de parte de la comunidad latina a reportar crímenes a la policía por temor a exponerse a una deportación. Representantes de diversos cuerpos policiales en la zona metropolitana del estado han reconocido este problema y realizan actividades de acercamiento para tratar de recuperar la confianza perdida.¹¹

Impacto en acceso a educación y servicios de salud.- La SB 529 motivó una recomendación del asesor legal del

¹¹ "Deportation fears make easy victims", The Atlanta Journal Constitution, 7 de agosto de 2007, p. B-1

Board of Regents de Colegios y Universidades de Georgia para eliminar los *waivers* o exenciones para ofrecer colegiaturas como residentes a estudiantes indocumentados. En el marco de las disposiciones de la nueva ley, Georgia estableció criterios más rigurosos para otorgar beneficios a inmigrantes y sus hijos en la implementación local del programa *Medicaid*.

Conclusiones

Al margen de que entró en vigor más de un año después de ser firmada por el gobernador Perdue, la Ley de Seguridad e Inmigración de Georgia no tuvo efectos inmediatos, ya que el cumplimiento de una de sus provisiones centrales (la verificación de empleo para trabajadores de empresas con contratos públicos) se programó de manera gradual como resultado de compromisos con las industrias afectadas. Por lo tanto, los efectos económicos de la SB 529 no se han manifestado todavía en cifras duras y confiables.

No hay evidencia de que la SB 529 haya tenido un impacto significativo en términos de reducción de la población

indocumentada en el estado a casi un año de haber entrado en vigor, pero sí ha generado nueva legislación que ha buscado eliminar el acceso de los migrantes a vivienda, empleo y a la posibilidad de manejar un vehículo propio. Mediante la puesta en marcha de acciones de cooperación entre autoridades policiales y migratorias en el marco del acuerdo 287 g en el condado de Cobb, la nueva legislación ha puesto a los inmigrantes en una posición de mayor vulnerabilidad por el riesgo real de ser detenidos por una infracción de tráfico y eventualmente deportados.

No obstante que algunas iniciativas de control migratorio en Georgia que se registraron como secuelas de la SB 529 nunca entraron en vigor (como el caso de la iniciativa del condado de Cherokee contra los caseros que le rentaran a indocumentados), su impacto en la percepción de la población migrante es innegable por la cantidad de testimonios que los medios locales han recogido y que se han expresado en las labores cotidianas de protección y de promoción comunitaria del Consulado General de Mexico en Atlanta. El clima de ansiedad, temor y desinformación que

prevalece entre la comunidad es el impacto de la SB 529 más difícil de medir, pero el que se manifiesta más frecuentemente en diversas regiones del estado.

Debido a la confusión y temor imperantes entre la población mexicana de Georgia ante la profusión de iniciativas anti-inmigrantes, el Consulado General de México en Atlanta inició una campaña de protección preventiva cuyo objetivo fue ofrecer información sobre el alcance real de las nuevas leyes y dar recomendaciones generales a la comunidad para evitar problemas con autoridades. La campaña se desarrolló mediante pláticas y distribución de folletos en la sala de espera del Consulado, entrevistas en medios de comunicación, seminarios con la participación de abogados consultores y presentaciones ante grupos de diversas regiones del estado por parte del personal de los departamentos de Protección y del IME.

Bibliografía

Pew Hispanic Center. 2007 National Survey of Latinos: As Illegal Immigration

Issue Heats Up, Hispanics feel a Chill. Washington, DC Diciembre 2007

Passel, Jeffrey, "The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S. Pew Hispanic Center, Washington, DC Marzo 2006

Victor Zúñiga y Rubén Hernández-León (eds), New Destinations: Mexican Immigration in the United States, New York, Russell Sage Foundation, 2005 pp. XIII-XV

Piñeiro, Rodolfo Cruz. "Mexican Migration to the Southeastern United States", in Mexican Immigration to the US Southeast: Impact and Challenges. Editado por Mary Odem y Elaine Lacy, pp.49-59, Instituto de México, 2005.

Kochut, Beata y Humphreys, Jeffrey, Going North: Mexican Immigrants in Georgia, Alabama, Mississippi and Tennessee, Selig Center for Economic Growth, Terry School of Business, University of Georgia, Georgia, 2005

Rodriguez, Cristina, "The Significance of the local in Immigration Regulation", Michigan Law Review, Febrero 2008, p.569

*Lyman, Rick, "In Georgia Law, a Wide-Angle View of Immigration", *The New York Times*, 12 de mayo de 2006.*

http://www.nytimes.com/2006/05/12/us/12georgia.html?_r=1&sq=wide%20angle%20view&st=nyt&oref=slogin&scp=9&pagewanted=print

Associated Press, "Georgia Enacts a Tough Law on Immigrants", *The New York Times*, 18 de abril de 2006.

http://www.nytimes.com/2006/04/18/us/18georgia.html?_r=1&scp=1&sq=tough%20law%20on%20immigrants&st=cse&oref=slogin

EFE, "Condena Presidencia ley anti-inmigrante en Georgia", *El Universal*, 18 de abril de 2006

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impresso/noticia.html?id_nota=343598&tabla=notas

Pickel, Mary Lou, "Deportation fears make easy victims", *The Atlanta Journal Constitution*, 7 de agosto de 2007, p. B-1

Associated Press, "Georgia se quedará sin trabajadores inmigrantes, advierte funcionario estatal", *Mundo Hispánico*, 13 de diciembre de 2007, p. A 14

National Conference of State Legislatures,

<http://www.ncsl.org/programs/immig/6ImmigEnactedLegis3.htm>

Migration Policy Institute Data Hub,
<http://www.migrationinformation.org/datahub/state.cfm?ID=GA>

American Community Survey 2006,
<http://www.census.gov/acs/www/index.html>

Elaborado por: Alberto Díaz
González Consulado General de
México en Atlanta.

Edición: Alexandra Délano y Elisa
Díaz.