

JAROSŁAW ROKICKI

Polityka prezydenta Ronalda Reagana w zakresie imigracji

Wprowadzenie

Polityka imigracyjna w Stanach Zjednoczonych jest jednym z najważniejszych obszarów polityki wewnętrznej tego kraju, obszarem nieobojętnym, budzącym emocje zarówno wśród rządzących elit, potomków pierwszych imigrantów z Europy, którzy zbudowali fundamenty USA, a także imigrantów ostatnich lat, wśród których dominują przybysze z Ameryki Łacińskiej (zwłaszcza Meksykanie) i z Azji, szukający tam dobrobytu, tolerancji religijnej i światopoglądowej oraz wolności politycznej. Proces imigracji początkowo do kolonii europejskich, potem głównie angielskich i wreszcie do nowego państwa – Stanów Zjednoczonych trwa z różnym nasileniem od pierwszej dekady XVII wieku. Imigranci pochodzą praktycznie z całego świata, co oznacza, że amerykańska polityka imigracyjna, chociaż znajduje się w domenie wewnętrznej polityki tego kraju, ma znaczenie międzynarodowe.

Imigracja – jeden z dylematów amerykańskich

Amerykańska ideologia i polityka imigracyjna przybiera postać dylematu mieszczącego się pomiędzy koncepcjami proimigracyjnymi i antyimigracyjnymi. Klasycznymi, wręcz symbolicznymi wypowiedziami reprezentującymi stanowisko proimigracyjne są opinie Michela G. J. (Johna Hectora) de Crevecoeura, George'a a Washingtona a w XX wieku Lyndona Johnsona. De Crevecoeur w *Listach od farmera amerykańskiego*, wydanych w Londynie w 1782 roku pisał, że ojczyzną imigranta jest ten kraj, „który daje mu ziemię, chleb, ochronę i szacunek. *Ubi panis ibi patria* (gdzie chleb, tam ojczyzna) jest hasłem wszystkich imigrantów”¹ – należałoby dodać: imigrantów w Ameryce. Pierwszy prezydent Stanów Zjednoczonych Geo-

¹ M. G. J. (John Hector) de Crevecoeur, *Letters from an American Farmer*, London 1782. Cyt. za: W. Moquin (ed.), *Makers of America*, William Benton 1971, t. 1, s. 224.

rge Washington w przemówieniu wygłoszonym w roku 1873 zachęcał Europejczyków do przyjazdu i osiedlenia się w Nowym Świecie w następujących słowach: „Łono Ameryki jest otwarte, by przyjąć nie tylko bogatych i szacownych cudzoziemców, ale też zniewolonych i prześladowanych ze wszystkich narodów i religii. Powinniśmy zaprosić ich do udziału we wszelkich naszych prawach i przywilejach, jeśli tylko poprzez swą uczciwość i właściwe prowadzenie się zechcą się dołączyć”². Z kolei prezydent Lyndon Johnson, wygłaszając mowę z okazji podpisania likwidującej prawo kwotowe ustawy Hart-Cellar Act, znanej również jako Johnson Act, podkreślał pozytywne znaczenie imigracji i pluralizmu dla Ameryki, twierdząc że „amerykańska ziemia zakwitła, ponieważ żywiona była z tak wielu źródeł, ponieważ uprawiana była przez tak wiele kultur, tradycji i narodów”³.

Zgodnie z logiką dylematu równie mocno akcentowane było stanowisko przeciwnie – antyimigracyjne⁴. Obecne było ono przede wszystkim w ruchu natywiwistów antyirlandzkich, kierowanym przez półtajną partię Know Nothing⁵, w antychińskich uprzedzeniach i dyskryminacji, których skutkiem było uchwalenie Chinese Exclusion Act w roku 1882, w raporcie senatora Williama Dillinghama z roku 1910, „dowodzącym” niższości i upośledzenia społecznego imigrantów z Europy Wschodniej i Południowej w porównaniu z imigrantami z Europy Zachodniej i Północnej⁶, we wprowadzeniu systemu kwotowego ustawami z lat 1921, 1924 i 1929, w histerii antyjapońskiej w okresie II wojny światowej, prowadzącej do wysiedlenia w 1942 roku 110 tysięcy Japończyków (w tym obywatele amerykańskich) z Zachodniego Wybrzeża do obozów relokacyjnych. W ostatniej dekadzie do tej listy dołączyła kalifornijska *Proposition 187* z roku 1994, pozbawiająca tzw. nieudokumentowanych cudzoziemców (*undocumented aliens*) prawa do opieki lekarskiej i innych usług finansowanych ze środków publicznych oraz likwidująca prawo ich nieletnich dzieci do edukacji w szkołach publicznych⁷.

Ta krótka prezentacja wybranych przeciwstawnych przykładów amerykańskiej ideologii i polityki migracyjnej pokazuje, że stanowisko Amerykanów jest w tej kwestii zmienne, zależne od koniunktury gospodarczej, społecznej, politycznej i ideologicznej, niekiedy nawet wewnętrznie sprzeczne. Zmusza ich do pogodze-

² Cyt. za: J. Huthmacher, *A Nation of Newcomers. Ethnic Minorities in American History*, New York 1972, s. 108.

³ *Ibidem*, s. 120.

⁴ Szerzej na temat amerykańskiej ideologii i polityki migracyjnej zob. J. Rokicki, *Więź społeczna a zmiana kultury. Studium dynamiki polskiej zbiorowości etnicznej w USA*, Wrocław–Kraków 1992.

⁵ Ta nieformalna nazwa pochodziła od tego, że członkowie organizacji na każde pytanie o cokolwiek, co było związane z organizacją odpowiadali: „Nic nie wiem” (*I know nothing*).

⁶ Prawnym skutkiem tego raportu była ustawa zakazująca wjazdu do Stanów Zjednoczonych analfabetom (*Literacy Test Act*) uchwalona w roku 1917.

⁷ W sprawie *Proposition 187* zob.: S. Mailman, *California's Proposition 187 and Its Lessons*, „New York Law Journal”, January 3, 1995 (p. 3, col. 1).

nia proimigranckich, wolnościowych i mesjanistycznych ideałów *American Dream*, *Manifest Destiny* z izolacjonizmem, natywizmem i ksenofobią, towarzyszącym najczęściej sytuacjom i stanom kryzysowym. Nie jest to jednak zmienność chaotyczna i pozbawiona logiki. Według *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*⁸, stosującej jako naczelne kryterium prawne, amerykański proces imigracyjny można podzielić na następujące okresy:

1. Kolonialny, zaczynający się od założenia pierwszej stałej kolonii w Jamestown w 1607 roku i trwający do ogłoszenia Deklaracji Niepodległości w roku 1776.

2. Erę „otwartych drzwi” – od roku 1777 do uchwalenia Chinese Exclusion Act w 1882 roku, kiedy to praktycznie wjazd do USA nie był regulowany według kryterium pochodzenia etnicznego czy narodowego.

3. Erę regulacji z lat 1883 – 1916, kiedy procesem imigracyjnym „sterowano ręcznie”, nie prowadząc jakiegś jasnej i konsekwentnej polityki, co z pewnością wiązało się z jednej strony z naciskiem kapitału, potrzebującego siły roboczej do gwałtownie rozwijającego się przemysłu, a z drugiej – pojawiającej się ksenofobii, wymierzonej zwłaszcza w Azjatów i tzw. nową imigrację z Europy Wschodniej i Południowej.

4. Erę restrykcji, która zaczęła się od uchwalenia Literacy Test Act w 1917 roku, a zakończyła (pod względem prawnym) uchwaleniem w 1965 roku wspomnianej wcześniej ustawy Hart-Cellar Act, znoszącej prawo kwotowe wprowadzone w roku 1921 (Immigration Act, znany również jako Johnson Act) i zmodyfikowane w latach: 1924 (Johnson-Reid Act), 1929 (National Origins Act) i 1952 (Immigration and Nationality Act, znany także jako McCarran Walter Act).

5. Erę liberalizacji, trwającą (ale z modyfikacjami) od roku 1966 do czasów obecnych. Główna modyfikacja wprowadzona w roku 1976 na mocy Western Hemisphere Act dotyczyła zmiany rocznego limitu do 20 tysięcy imigrantów dla każdego z państw półkuli zachodniej i nie zmieniała logiki przyznawania limitów liczby imigrantów oddzielnie dla półkuli wschodniej i zachodniej.

Przedstawiona powyżej periodyzacja jest najbardziej ogólnym zarysem logiki amerykańskiego procesu imigracyjno-osadniczego i jego ideologii. Bardziej szczegółowy wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących imigracji oraz ich główne postanowienia zostały przedstawione w tabeli nr I.

⁸ S. Thernstrom (ed.), *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*, Cambridge–London 1980, s. 486. Dodać należy, że odmienną periodyzację, opartą na zastosowaniu kryterium ekonomiczno-społecznego zaproponował Hieronim Kubiak. Według tej propozycji wyróżnione zostały trzy okresy: kolonialny (kończy się po podpisaniu traktatu wersalskiego w 1783 r.), liberalny (składa się z dwóch faz: agrarnej – od 1783 do 1865 r. i przemysłowej – od końca wojny secesyjnej do wielkiej depresji – 1929) i selektywny (restryktywny) – od początku lat trzydziestych XX wieku do czasów współczesnych. Zob. H. Kubiak, *Rodowód narodu amerykańskiego*, Kraków 1975, s. 63.

Tab. 1. Wybrane federalne akty prawne dotyczące imigracji w latach 1875–1996

| Rok | Akt prawny | Najważniejsze postanowienia |
|------|---|--|
| 1875 | Immigration Act | Zakaz imigracji dla osób „niepożądanych” (prostytutek i skazańców). |
| 1882 | Chinese Exclusion Act | Zawieszenie imigracji robotników z Chin. Uznanie Chińczyków za nieuprawnionych do uzyskania obywatelstwa USA (zawieszenie imigracji zostało uznane za „trwałe” w 1904 roku). |
| 1917 | Immigration Act (Literacy Test Act) | Wprowadzenie wymogu zdawania przez imigrantów testu umiejętności czytania i pisania. |
| 1917 | Asiatic Barred Zone Act | Wykluczenie Azjatów z grupy osób mogących ubiegać się o obywatelstwo amerykańskie. |
| 1921 | Immigration Act (Johnson Act) | Ustanowienie rocznej kwoty imigracyjnej na poziomie 3 procent całkowitej liczby osób danej narodowości urodzonych poza USA i mieszkających w USA w 1910 roku. |
| 1924 | Immigration Act (Johnson-Reid Act) | Zmniejszenie kwoty do 2 procent całkowitej liczby osób danej narodowości urodzonych poza USA i mieszkających w USA w roku 1890; ustanowienie całkowitego rocznego limitu imigracji na poziomie 165 tysięcy; wyłączenie Japończyków. |
| 1929 | National Origins Act | Likwidacja limitu 2 procent i zastąpienie go proporcją (procentową) liczby osób danej narodowości mieszkających w USA w roku 1920; ustanowienie całkowitego rocznego limitu 150 tysięcy imigrantów. |
| 1943 | Chinese Exclusion Repeal Act | Przyznanie Chińczykom kwoty w ramach całkowitego rocznego limitu imigracji. |
| 1943 | Braceros Act | Pozwolenie na wjazd i pracę (czasową) robotnikom meksykańskim. |
| 1948 | Displaced Persons Act | Pozwolenie na wjazd i osiedlenie się w USA uchodźcom powojennym z Europy (poza rocznym limitem). |
| 1952 | Immigration and Nationality Act (INA) (McCarran-Walter Act) | Potwierdzenie systemu kwotowego; przyznanie kwoty Japończykom; wprowadzenie kategorii preferencyjnych; przyznanie prezydentowi przywileju przyznawania jednostce prawa do wjazdu i osiedlenia się. |
| 1952 | Refugee Relief Act | Zezwolenie na przyjęcie 189 tysięcy imigrantów poza limitem rocznym. |
| 1965 | Hart-Cellar Act (Johnson Act) | Likwidacja systemu kwotowego opartego o kryterium pochodzenia narodowego. Podniesienie limitu rocznego do 290 tysięcy imigrantów. Przyznanie limitu 120 tysięcy dla imigrantów z półkuli zachodniej. Ustanowienie limitu 20 tysięcy imigrantów dla każdego z krajów półkuli wschodniej. Wprowadzenie siedmiostopniowego systemu preferencji. |
| 1976 | Western Hemisphere Act | Ustanowienie rocznego limitu 20 tysięcy imigrantów dla każdego z krajów półkuli zachodniej. |

| | | |
|------|---|--|
| 1986 | Immigration Reform and Control Act (IRCA) | „Amnestia reaganowska” – wprowadzenie procedur legalizacyjnych dla nielegalnych imigrantów mieszkających w USA; sankcje dla pracodawców za zatrudnianie nielegalnych imigrantów; reguły dla cudzoziemskich robotników rolnych. |
| 1990 | Immigration Act | Zwiększenie rocznego limitu do 700 tysięcy. Rewizja kryteriów i procedur naturalizacyjnych. Utworzenie nowej klasy imigrantów (<i>diversity immigrants</i>) z krajów o niewielkiej liczbie imigrantów do USA (poniżej 50 tysięcy rocznie). Ustanowienie limitu 50 tysięcy zezwoleń na stały pobyt w USA, przyznawanych losowo (loteria wizowa) kandydatom z krajów spełniających wyżej wymienione warunki. |
| 1996 | Immigration Act | Podwojenie liczby patroli na granicach, zlecenie budowy ogrodzenia na najbardziej ruchliwych odcinkach granicy amerykańsko-meksykańskiej; likwidacja niektórych programów pomocy społecznej dla imigrantów |

Źródło: <http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/legishist/index.htm>

Imigracja bezpośrednio przed prezydenturą Ronalda Reagana

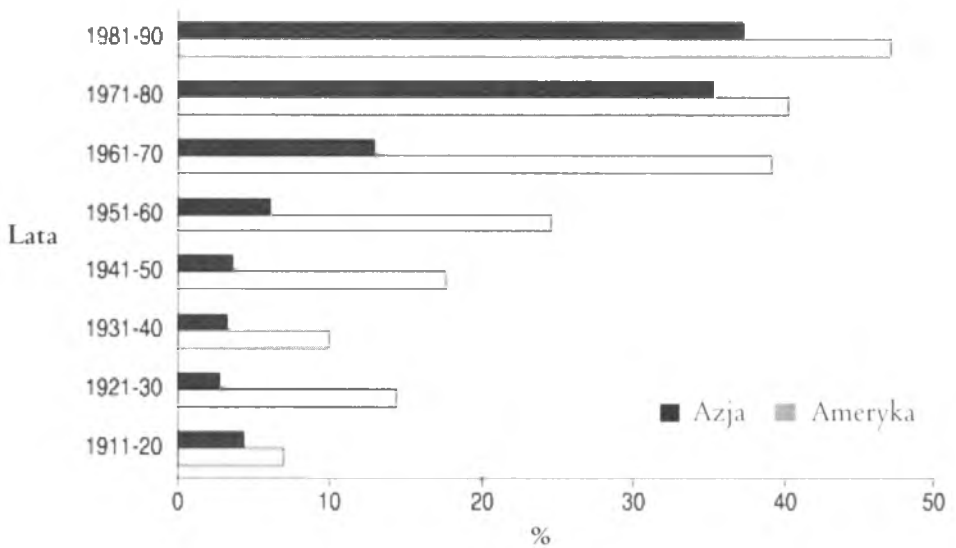
Ostatnim aktem prawnym, modyfikującym system kwotowy, ale niezmiennym jego naczelnej zasady, według której ustanawiano narodowe kwoty imigracji, był Immigration and Nationality Act (Mc Carran-Walter Act) – uchwalony przez Kongres Stanów Zjednoczonych 27 czerwca 1952 roku. Zaostrzył on prawo kwotowe oparte na pochodzeniu narodowym i przynależności do kategorii rasowych, ale z drugiej strony usunął bariery rasowe z prawa imigracyjnego, przyznając (minimalną, ale jednak) kwotę dla Azjatów, uprzednio całkowicie wykluczonych z prawa do imigracji do USA. Jednocześnie na mocy tej ustawy Departament Sprawiedliwości został upoważniony do deportacji imigrantów i naturalizowanych obywateli angażujących się w „działalność wywrotową”, co zapewne było ubocznym produktem ery maccartyzmu.

System kwotowy Immigration and Naturalization Act (INA) został, jak wiadomo, zniesiony w roku 1965 na mocy Hart-Cellar Act, jednak niektóre jego rozwiązania, takie jak wprowadzenie preferencji dotyczących tworzenia i łączenia rodzin oraz zatrudnienia, pozostały częścią amerykańskiego prawa imigracyjnego do dzisiaj. Niektóre uprawnienia Departamentu Stanu do deportacji z powodów ideologicznych, formalnie zniesione przez Kongres w roku 1990, zostały przywrócone już po ataku terrorystycznym z 11 września 2001 na mocy USA PATRIOT Act podpisanego przez prezydenta Georga W. Busha 26 października 2001 roku⁹.

⁹ Zob. np.: <http://www.epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/>.

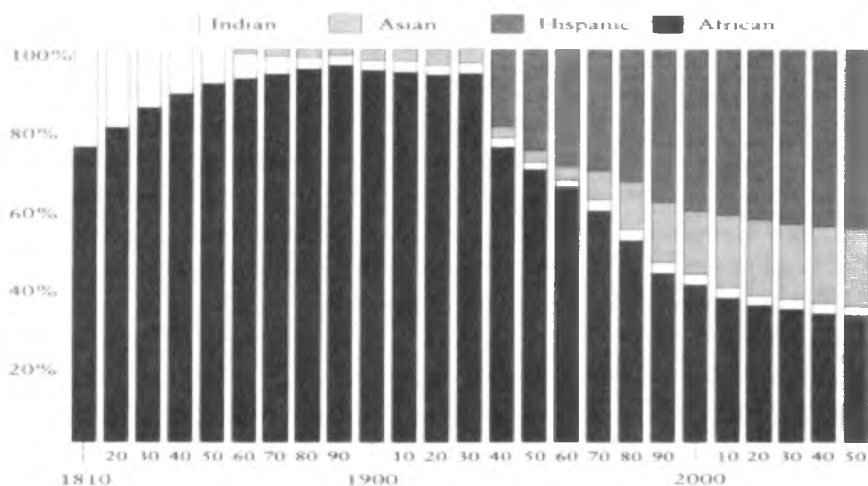
Hart-Cellar Act starał się zrealizować dwa cele – humanitarny i ekonomiczny. Cel humanitarny miał zostać zrealizowany przez umożliwienie imigrantom wykluczonym z prawa kwotowego połączenia się z rodzinami, natomiast celem ekonomicznym było ustanowienie bardziej sprzyjających warunków prawnych pozwalających przedsiębiorcom na sprowadzenie potrzebnej siły roboczej, zwłaszcza dobrze wykształconych i wysoko wykwalifikowanych specjalistów z różnych dziedzin gospodarki i nauki. Ponadto uważano, że otwarcie Stanów Zjednoczonych na imigrantów z krajów azjatyckich będzie pewną formą zadośćuczynienia za siedemdziesięcioletnią (1882–1952) politykę wykluczenia ich z procesu migracyjnego.

Omawiana ustawa zaczęła obowiązywać od roku 1968 i jej rezultaty w czasie obejmowania prezydentury przez Ronalda Reagana były już widoczne. Przyniosła ona bowiem zasadnicze zmiany w strukturze źródeł imigracji oraz przyspieszyła trend zmiany proporcji struktury rasowej i etnicznej populacji USA. Główne tendencje tych zmian przedstawione zostały w formie graficznej na rysunkach 1, 2 i 3.



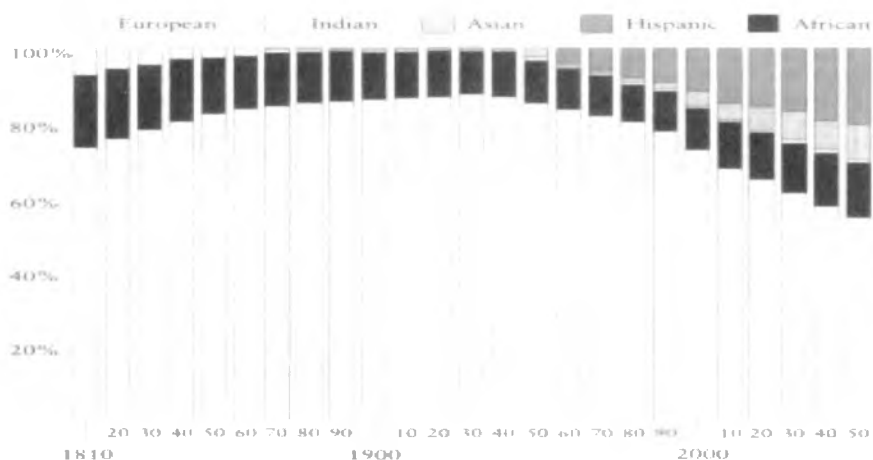
Rys. 1. Imigracja z obu Ameryk (bez uwzględnienia Kanady) i Azji jako proporcja całkowitej imigracji do Stanów Zjednoczonych w latach 1911–1990

Źródło: U.S. Immigration and Naturalization Service (1997), <http://books.nap.edu/books/030906838X/html/p200047d19960210001>.



Rys. 2. Struktura populacji Stanów Zjednoczonych według rasy w latach 1810–2050

Źródło: A. McDaniel, *The Dynamic of racial Composition of the United States*, "Dédalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences", Vol. 124, No. 1, Winter 1995, s. 184.



Rys. 3. Struktura populacji Stanów Zjednoczonych według rasy (bez uwzględnienia białych) w latach 1810–2050

Źródło: A. McDaniel, *op. cit.*, s. 185.

Wykresy powyższe pokazują bardzo wyraźne zmiany. Po pierwsze po roku 1968 gwałtownie zaczęła rosnąć imigracja Latynosów i Azjatów. W latach siedemdziesiątych imigracja z Europy spadła ogółem do ok. 26 procent, podczas gdy z Ameryki Łacińskiej i Azji wzrosła odpowiednio do 39 i 24 procent całkowitej imigracji do Stanów Zjednoczonych¹⁰. Po drugie zmiany w strukturze imigracji zaczęły wyraźnie wpływać na zmianę proporcji w dotychczasowej strukturze rasowej i etnicznej kraju – zmniejszyła się ilość osób pochodzenia europejskiego, a zwiększyła Latynosów (*Hispanics*). Niektórzy demografowie (co prawda nieco później, bo na początku lat dziewięćdziesiątych) szacowali nawet, że około roku 2080 biali mieszkańcy USA staną się mniejszością¹¹.

Widoczne nasilenie się imigracji oraz zmiana struktury jej głównych źródeł wywoływała nerwowe reakcje nie tylko publicystów, ale także urzędników odpowiedzialnych służb, którzy obawiali się utraty kontroli nad rosnącym strumieniem legalnej i nielegalnej imigracji, zwłaszcza z Meksyku i innych krajów latynoamerykańskich oraz z Azji. W połowie lat siedemdziesiątych XX wieku w niektórych raportach INS liczbę nielegalnych imigrantów szacowano nawet na około 12 milionów. Co prawda dane spisu powszechnego z 1980 roku nie potwierdziły tej liczby, podając wielkości pomiędzy dwoma a czterema milionami, jednak rozwiązanie problemu nielegalnej imigracji stało się oczywistą potrzebą wymagającą szybkich i skutecznych działań legislacyjnych.

Dyskusja prowadzona od połowy lat siedemdziesiątych pokazywała, że problem jest złożony, wielowarstwowy i ogniskuje w sobie sprzeczne interesy. Z jednej strony były to nadzieje ponad 2 milionów – jak szacowano – nielegalnych imigrantów, uprawnionych do skorzystania z „amnestii”, wspieranych przez etniczne *lobbies*, z drugiej natomiast racje polityków, którzy uznawali ją za „kapitulację państwa wobec tych imigrantów, którzy zbiorowo wzięli sprawy migracji i osiedlenia się w swoje ręce” i „perwersyjną zachętę dla nielegalnej imigracji, otwarcie nagradzającą obchodzenie legalnych dróg osiedlania się cudzoziemców”¹². Dodać należy, że propozycja ta cieszyła się poparciem farmerów, zwłaszcza kalifornijskich, dla których praca imigranckich robotników rolnych, w większości Meksykanów, była warunkiem *sine qua non* nie tylko powodzenia, ale wręcz ekonomicznej racji bytu ich farm. Politycy mieli zatem zmierzyć się z problemem podobnym do

¹⁰ Podaję za J. O. McKee (ed.), *Ethnicity in Contemporary America. A Geographical Appraisal*, Dubuque 1985, s. 6.

¹¹ Zob. M. T. Mattson, *Atlas of the 1990 Census*, New York 1992, s. 98–99; J. E. Person, jr., S. R. Pollock (ed.), *Statistical Forecast of the U.S.*, Detroit–Washington 1993, s. 630. Szerzej na ten temat zob. J. Rokicki, *Kolor, pochodzenie, kultura. Rasa i grupa etniczna w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2002, s. 18.

¹² S. Gonzáles Baker, *The “Amnesty” Aftermath: Current policy Issues Stemming from the Legalization Programs of the 1986 Immigration Reform and Control Act*, „International Migration Review”, Vol. 31, No 1, Spring 1997, s. 7.

kwadratury koła – z jednej strony powstrzymać strumień nowych, nielegalnych imigrantów, a więc wprowadzić restrykcje imigracyjne, co byłoby sprzeczne z ideałami wolności i otwartości Ameryki, z drugiej zaś zalegalizować łamanie prawa, jakim niewątpliwie było nielegalne przekraczanie granicy, podejmowanie pracy bez zezwolenia i przedłużanie pobytu ponad limit wyznaczony terminem wygaśnięcia wizy. Dodać do tego trzeba kwestie humanitarne: wielu imigrantów już dużo wcześniej założyło w USA rodziny, miało domy, regularnie płaciło podatki. Ponadto rozwiązanie radykalne, polegające na deportacji około 2 milionów ludzi, nie tylko zburzyłoby wizerunek ludzkiej twarzy Ameryki, ale po prostu byłoby zbyt kosztowne dla kraju wprawdzie bogatego, ale borykającego się z trudnościami ekonomicznymi i reformującego gospodarkę.

Działania legislacyjne w czasie kadencji Ronalda Reagana – Akt o Reformie i Kontroli Imigracji z 1986 roku

Projekt poprawek do Immigration and Naturalization Act (INA), mający na celu zaostrzenie kontroli nad nielegalną imigracją, został wniesiony po raz pierwszy pod obrady Senatu 23 maja 1985 roku przez senatora Alana Simpсона, po czym stał się przedmiotem gorących debat powodujących powstawanie i załamywanie się wielu koalicji najróżniejszych grup reprezentujących często rozbieżne interesy. Jednej z części późniejszej ustawy – Immigration Reform and Control Act – Artykułowi III, regulującemu problem tzw. Specjalnych Robotników Rolnych (*Special Agricultural Workers* – SAW), poświęcono jedenastogodzinną dyskusję, podczas której z jednej strony wyrażono zgodę na proponowane rozwiązania, z drugiej zaś bardzo ostro je skrytykowano¹³.

11 października 1986 roku zwołano konferencję poświęconą ustawie zmieniającej prawo imigracyjne, znanej potocznie jako „amnestia reaganowska”, formalnie jako Akt o Reformie i Kontroli Imigracji z 1986 roku (IRCA). Konferencja ta przekazała ustawę i raport ze swych obrad Izbie Reprezentantów, która 15 października przyjęła tekst głosami w stosunku 238 do 173 i przesłała do Senatu. Senat 17 października zaakceptował ustawę 63 głosami przeciwko 24. Prezydent Reagan podpisał ją 6 listopada i w ten sposób stała się obowiązującym prawem, któremu nadano numer 99-603. Głównym celem IRCA było przywrócenie kontroli rządu nad „nieudokumentowaną” – jak to eufemistycznie określano – a po prostu nielegalną imigracją do Stanów Zjednoczonych.

Akt o Reformie i Kontroli Imigracji składa się z siedmiu artykułów. Pierwszy dotyczy kontroli nielegalnej imigracji. Drugi reguluje zasady legalizacji pobytu cudzoziemców, którzy przybyli do USA przed 1 stycznia 1982 roku i mieszkali tam od tego czasu w sposób ciągły, tzn. nie wyjeżdżali za granicę od dnia wjazdu

¹³ Zob. *ibidem*, s. 9.

do USA. Trzeci artykuł poświęcony jest osobnej kategorii imigrantów – Specjalnym Robotnikom Rolnym (*Temporary Agricultural Workers*) – w części A i innym zmianom prawa imigracyjnego – w części B. Pozostałe artykuły regulują – ogólnie rzecz biorąc – kwestie administracyjne: procedurę składania sprawozdań ze skutków ustawy przez odpowiednie służby administracyjne oraz konsultacje prezydenta USA z prezydentem Meksyku (artykuł IV), finansowanie przez państwo kosztów pobytu w więzieniach nielegalnych imigrantów i Kubańczyków prawomocnie skazanych za przestępstwa popełnione w USA (artykuł V), powołanie Komisji do badań Migracji Międzynarodowej i Rozwoju Współpracy Gospodarczej (Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development) (artykuł VI) oraz odpowiedzialność władz federalnych za cudzoziemców, którzy podlegają deportacji, ale zostali skazani na karę więzienia za popełnienie przestępstw (Federal Responsibility for Deportable and Excludable Aliens Convicted of Crimes).

W części pierwszej (A) artykułu pierwszego ustawa wprowadza zakaz zatrudniania i kontynuacji zatrudniania, w tym także pośredniego (zatrudnianych przez firmy wynajęte przez głównego wykonawcę kontraktu jako podwykonawcy) cudzoziemców, którzy nie mają prawa do pracy na terenie USA, nakładając jednocześnie na pracodawców obowiązek weryfikacji statusu prawnego pracobiorców w zakresie prawa do pracy. Procedura weryfikacji przewiduje sprawdzanie przez pracodawców paszportów lub świadectw urodzenia zatrudnianych, ich kart ubezpieczenia społecznego (Social Security Card) lub innych dokumentów udowadniających posiadanie przez nich prawa do pracy w Stanach Zjednoczonych. Pracodawcy zobowiązani także zostali do archiwizowania kopii tych dokumentów. W przypadkach niezastosowania się pracodawców do rozporządzeń ustawy przewiduje się odpowiednią procedurę karną wprowadzaną etapami. W etapie pierwszym, trwającym sześć miesięcy po wprowadzeniu ustawy, zwanym okresem „edukacji publicznej” nie przewidywano żadnych kar. W ciągu następných dwunastu miesięcy pracodawcy łamiący prawo mieli otrzymywać ostrzeżenia, a po otrzymaniu ostrzeżenia mieli jeszcze prawo do przesłuchania i wyjaśnienia przed odpowiednimi władzami administracyjnymi przypadków budzących jakiegokolwiek wątpliwości. Ustawa delegalizowała jednocześnie wszelkie praktyki polegające na wymuszaniu od pracobiorców jakiegokolwiek gwarancji finansowych, w tym także zwyczaju świadczenia darmowej pracy przez pierwszy okres (np. pierwszy tydzień). Oczywiście przewidziano odpowiednią procedurę odwoławczą i w Departamencie Sprawiedliwości powołano Specjalną Radę do spraw Nieuczciwych Praktyk w Kwestii Zatrudniania Imigrantów (The Special Counsel for Immigration-Related Unfair Employment Practices). Ewentualne obawy o to, że Ustawa mogłaby legalizować jakiegokolwiek system wprowadzający obowiązkowe karty identyfikacyjne rozwiewał zakaz stosowania opisanej w niej procedury weryfikacyjnej do jakiegokolwiek innych celów poza wymienionymi w ustawie. Ponadto artykuł ten nakła-

dał na Urząd Kontroli Finansowej (General Accounting Office) obowiązek sporządzenia i dostarczenia Kongresowi i specjalnie powołanej przezeń grupie zadaniowej (*specialy created task force*) trzech raportów rocznych na temat programu sankcji nakładanych na pracodawców z zaleceniem poświęcenia szczególnej uwagi na możliwe pojawienie się dyskryminacji zatrudnianych z powodu ich pochodzenia narodowego. W przypadku stwierdzenia systematycznego występowania takich zachowań Kongres w ciągu sześćdziesięciu dni miał zorganizować przesłuchania w tej sprawie.

Część drugą (B) pierwszego artykułu poświęcono wzmocnieniu kontroli granic i poprawieniu sprawności działania Immigration and Naturalization Service (INS) m.in. przez przyznanie dodatkowych środków finansowych na poprawę skuteczności patroli granicznych w roku 1987 i 1988 i powołanie funduszu „pogotowia imigracyjnego” w wysokości 35 milionów dolarów na pokrycie kosztów operacji specjalnych oraz na zwrot przez władze federalne wydatków na kontrolę granic, ponoszonych przez władze stanowe i lokalne.

Ponadto wprowadzono zmiany w zakresie systemu kar za niezgodny z prawem transport przez granice cudzoziemców nieposiadających wymaganych dokumentów uprawniających do wjazdu na teren Stanów Zjednoczonych. Podkreślając znaczenie konieczności bezwarunkowego przestrzegania prawa imigracyjnego, Kongres zwraca także uwagę na ochronę praw i bezpieczeństwa obywateli USA i cudzoziemców. Narzuca więc na INS obowiązek uzyskania zgody właściciela farmy lub innego przedsiębiorstwa na przeprowadzenie operacji sprawdzania legalności pracy osób tam zatrudnionych na terenie otwartym (*outdoor operations*), tzn. na przykład – zgody na wejście urzędników imigracyjnych na teren farmy, ale już nie do budynków należących do farmy.

Artykuł II otwierał szansę na uzyskanie prawa stałego pobytu (*Lawful Alien Resident Status*) w Stanach Zjednoczonych tym imigrantom, którzy tam przybyli przed 1 stycznia 1982 roku i potrafili to udowodnić, a także mieszkali tam nieprzerwanie, choć niezgodnie z prawem imigracyjnym, o ile spełniali inne warunki wymagane przez prawo. Postanowienie to obejmowało także Kubańczyków i Haitińczyków, którzy dostali się na terytorium USA bez kontroli (nielegalnie). Przesunięto także datę wjazdu uprawniającą cudzoziemców legalnie mieszkających w USA, a ubiegających się o status *Lawfully Admitted Permanent Resident* (LAPR)¹⁴ z 30 czerwca 1948 roku na 1 stycznia 1972. Dotyczyło to wyłącznie tych osób, którzy do nie dostarczyli wcześniej odpowiednich dokumentów do INS.

Warunkiem wszczęcia odpowiedniego postępowania prawnego było złożenie przez imigranta wniosku w miejscowym biurze INS lub innej wyznaczonej organizacji w ciągu 12 miesięcy począwszy od 5 maja 1987.

¹⁴ The status of having been lawfully accorded the privilege of residing permanently in the United States as an immigrant in accordance with the immigration laws, such status not having changed. Zob. <http://www.lectlaw.com/def/l010.htm> (29.11.2004).

Prawo do zmiany swego statusu prawnego na mocy IRCA uzyskały także osoby mające pozwolenie na kontynuację pobytu w USA w okresie 5 lat przed 1 stycznia 1987 roku i które mieszkały tam nieprzerwanie wcześniej niż od 21 lipca 1984 r. Mogły one ubiegać się o status rezydenta (*Lawful Temporary Resident*). Otwarto również możliwość zmiany statusu z *Lawful Temporary Resident* (LTR) na *Lawfully Admitted Permanent Resident* (LAPR) w okresie roku po rozpoczęciu dziewiętnastego miesiąca od daty uzyskania statusu LTR. Dotyczyło to imigrantów politycznych z Afganistanu, Etiopii, Ugandy i Polski, którzy wcześniej na terenie Stanów Zjednoczonych uzyskali możliwość legalnego bezterminowego przedłużenia pobytu o charakterze nieimigracyjnym (*Extended Voluntary Departure*)¹⁵. Jeśli chodzi o Polaków, to status EVD uzyskały osoby przebywające w USA w okresie od 1 stycznia 1982 r. do końca 1989 roku.

Z grupy uprawnionych do legalizacji swego pobytu w USA wyłączone były osoby, które otrzymały wyroki skazujące za ciężkie przestępstwo (*felony*) tam popełnione lub trzy lub więcej wykroczenia (*misdemeanors*), a także takie, które brały udział w prześladowaniach ze względów politycznych, rasowych lub religijnych. Ponadto aplikant powinien umieć komunikować się w języku angielskim i mieć podstawową wiedzę na temat historii Stanów Zjednoczonych i struktury władzy, a co najmniej podjąć wysiłki mające na celu zdobycie tej wiedzy. Temu ostatniemu warunkowi nie podlegały osoby, które ukończyły co najmniej 65 lat.

W przypadku zidentyfikowania cudzoziemca, który na mocy IRCA był uprawniony do złożenia wniosku o legalizację swego pobytu, ale nie uczynił tego przed upływem przewidzianego terminu, Prokurator Generalny miał obowiązek dać mu możliwość złożenia takiego wniosku, co w praktyce oznaczało przyznanie mu prawa do wykonywania pracy na okres rozpatrywania sprawy.

Dodać należy, że przyznanie statusu LTR w okresie 5 lat nie upoważniało imigranta do ubiegania się o pomoc finansową w ramach programów federalnych z wyjątkiem programu *Supplemental Security Income* (SSI)¹⁶. Imigranci o statusie LTR mogli ubiegać się o pomoc wynikającą z takich programów, jak: National School Lunch Act, the Child Nutrition Act of 1966, The Vocational Education Act of 1963, chapter 1 of the Education Consolidation and Improvement Act of 1981, The Headstart-Follow Through Act, The Job Training Partnership Act, title IV

¹⁵ Jest to prawo cudzoziemca do przedłużenia legalnego pobytu w USA ponad limit czasowy określony w wizie bez zagrożenia wydaniem nakazu opuszczenia kraju, a także bez obowiązku przesłuchania przez sędziego imigracyjnego (ale z możliwością dobrowolnego poddania się tej procedurze). Por. <http://uscis.gov/graphics/glossary4.htm#V> (11.03.05).

¹⁶ Supplemental Security Income (SSI) jest federalnym programem pomocy finansowej dla osób w podeszłym wieku, niewidomych, niepełnosprawnych, których dochód jest bardzo mały lub które nie mają go w ogóle. Są to fundusze przyznawane w gotówce na pokrycie podstawowych wydatków na żywność, ubranie i schronienie. Zob. <http://www.ssa.gov/notices/supplemental-security-income/> (29.11.2004).

of the Higher Education Act of 1965, The Public Health Service Act and titles V, XVI, and XX of the Social Security Act¹⁷.

Artykuł III w części A otwierał możliwość uzyskania prawa do czasowego pobytu robotnikom rolnym mającym status Specjalnych Robotników Rolnych (*Special Agricultural Workers – SAW*), którzy mogli ubiegać się o status LTR pod warunkiem, że złożyli wniosek do odpowiedniego urzędu (INS) w terminie 18 miesięcy po uchwaleniu ustawy, pracowali w USA jako robotnicy rolni przynajmniej przez 90 dni w ciągu 12 miesięcy przed 1 maja 1986 roku oraz spełniają warunki przyjęcia w charakterze imigrantów (*are admissible as immigrants*). Dodatkowe warunki musiał wypełnić także zatrudniający ich pracodawca, który zobowiązany został do złożenia wniosku do biura Sekretarza Pracy (Secretary of Labor) o stwierdzenie, że danym rejonie nie ma wystarczającej ilości odpowiednich pracowników amerykańskich oraz że zatrudnienie cudzoziemców nie wpłynie negatywnie na zarobki i warunki pracy pracowników amerykańskich wykonujących takie same czynności. Otwarto również robotnikom rolnym możliwość zmiany statusu z LTR na LAPR.

W części B postanowiono między innymi począwszy od roku 1988 zwiększyć z 600 do 5000 wiz tzw. kwotę kolonialną (przeznaczoną dla terytoriów zależnych), utworzyć nową kategorię imigranta specjalnego (*special immigrant category*), do której zaliczono odchodzących na emeryturę pracowników działających na terenie USA organizacji międzynarodowych i ich rodzin. Stworzono również nową kategorię nie-imigranta, do której zaliczono dzieci imigrantów specjalnych. Ponadto przyznano 5000 wiz poza systemem preferencji w latach podatkowych 1987 i 1988 dla cudzoziemców z krajów, w których ustawa z roku 1965 (Hart-Cellar Act) zmniejszyła możliwości emigracji do USA.

Efekty

Analiza skutków wprowadzenia nowej ustawy regulującej problem nielegalnej imigracji powinna brać pod uwagę co najmniej cztery aspekty. Po pierwsze powinna ocenić, na ile potwierdziły się wcześniejsze szacunki i prognozy dotyczące skali zjawiska nielegalnej imigracji przed wprowadzeniem ustawy. Po drugie oczekiwać należy uzyskania dokładnych i wiarygodnych, bo otrzymanych od osób rzeczywiście zainteresowanych zalegalizowaniem swojego pobytu w Stanach Zjednoczonych, danych statystycznych na temat struktury demograficznej, etnicznej, zawodowej itp. tej grupy oraz jej rozmieszczenia terytorialnego na obszarze USA. Po trzecie spodziewać się można oszacowania skali potencjału imigracyjnego wtórnej fali (imigracji uprawnionych członków rodzin, tych, którzy na mocy IRCA zalegalizowali swój pobyt). Po czwarte dane te, zwłaszcza dotyczące sytuacji imigrantów po co najmniej kilku latach od zalegalizowania ich statusu, powinny stać się

¹⁷ http://laws.adoption.com/immigration_reform_control_act.php (29.11.2004).

podstawą do oceny skuteczności programu ich adaptacji i integracji ze społeczeństwem amerykańskim. Chodzi tu również o oszacowanie skali asymilacji obywatelskiej, mierzonej stopniem zainteresowania imigrantów nabywaniem obywatelstwa USA, a nie tylko legalnych możliwości stałego zamieszkania i wykonywania pracy zarobkowej w tym kraju.

Eksperti Immigration and Naturalization Service przypuszczali, że przed wprowadzeniem „amnestii reaganowskiej” w USA przebywało około 2,1 miliona osób uprawnionych do ubiegania się o legalizację swego pobytu na mocy tej części ustawy, która dawała takie prawo przybyszom sprzed 1 stycznia 1982 roku i około 250 tysięcy nielegalnych robotników rolnych uprawnionych do legalizacji pobytu na podstawie programu dotyczącego Specjalnych Robotników Rolnych (SAW). Szacunki te tylko częściowo pokrywały się z rzeczywistą liczbą złożonych podań o legalizację pobytu, ponieważ zanotowano, że 107 regionalnych biur Immigration and Naturalization Service obsługujących cały kraj otrzymało ponad 1,7 miliona wniosków od imigrantów przybyłych do USA przed 1982 rokiem oraz 1,031 miliona od SAW. Dane dotyczące zróżnicowania szacunków w porównaniu z rzeczywistą liczbą złożonych podań w stanach, gdzie złożono ich najwięcej i przeprowadzono kompleksowe badania¹⁸ przedstawia tabela 2.

Tab. 2. Planowana i rzeczywista liczba podań o legalizację pobytu w USA na mocy Immigration Reform and Control Act of 1986 w wybranych stanach

| Stan | Przed 1982 r. Planowane (średnia) | Rzeczywista liczba podań | SAW planowane przez INS | Rzeczywista liczba podań |
|-------------|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Kalifornia | 1 029 000 | 948 000 | 123 000 | 699 100 |
| Teksas | 220 000 | 313 200 | 17 000 | 132 000 |
| Nowy Jork | 179 000 | 119 900 | 8 000 | 47 400 |
| Illinois | 131 000 | 120 400 | 6 000 | 32 600 |
| Floryda | 79 000 | 53 000 | 56 000 | 120 000 |
| Suma | 1 638 000 | 1 550 100 | 210 000 | 1 031 000 |

Źródło: S. G. Baker, *The "Amnesty" Aftermath...*, *op. cit.*, s. 11. Na podstawie bazy danych tejże autorki podanej w przypisie 18.

¹⁸ Opublikowane w pracy S. G. Baker, *Immigration Reform: The Empowerment of a New Constituency*, w: H. Ingram, S. Ratheeb-Smith, *Public Policy for Democracy*, Washington, D.C., s. 136–158.

Analizując tę tabelę zauważamy, że INS z niewielkim błędem oszacowało potencjalną liczbę podań o legalizację pobytu imigrantów przybyłych do USA przed rokiem 1982, ale skompromitowało się ponadczterokrotnym niedoszacowaniem liczby podań złożonych przez SAW. Najwięcej osób złożyło podania w Kalifornii, Teksasie i na Florydzie. W dwóch następnych stanach – Nowym Jorku i Illinois było ich co najmniej kilkakrotnie mniej.

Jeśli chodzi o narodowość składających podania, to ogółem najwięcej było wśród nich Meksykanów (70 procent), którzy dominowali zwłaszcza w Teksasie i Illinois (po 81 procent) i Kalifornii (77 procent). Stanowili oni największą zbiorowość etniczną pochodzącą z półkuli zachodniej. Oprócz Meksykanów znajdowali się wśród nich imigranci z Karaibów – głównie z Dominikany, Haiti i Jamajki, którzy dominowali wśród starających się o legalizację pobytu na Florydzie (71 procent) i w Nowym Jorku (50 procent). Imigranci z półkuli wschodniej licznie reprezentowani byli w okręgu metropolitalnym Nowego Jorku (25 procent ogółu) i Chicago (14 procent). W tym ostatnim najliczniejsi byli Polacy¹⁹.

Jeśli chodzi o dane społeczno-demograficzne, to wśród zalegalizowanych imigrantów dominowali liczebnie mężczyźni (58 procent), średnia wieku dla obu płci wynosiła 30 lat, a więc w 1989 roku była o 2 lata niższa od średniej wieku dla całej populacji Stanów Zjednoczonych i przeciętnie o 4 lata wyższa od średniej wieku amerykańskiej populacji pochodzenia latynoskiego – 26 lat. Pod względem wykształcenia imigranci ze średnią 7 lat nauki znajdowali się znacznie poniżej średniej całej populacji USA powyżej 25 roku życia (12,7 lat nauki)²⁰, podobnie jak pod względem dochodu, zarówno indywidualnego, jak i na gospodarstwo domowe. Mediana dochodu indywidualnego w roku 1987 w grupie imigrantów wynosiła 8 tysięcy 982 dolary²¹ rocznie w porównaniu do 12 tysięcy 391 dolarów dla całej populacji USA²², a mediana dochodu rodziny – 15 tysięcy 364 dolary w rodzinach imigrantów w porównaniu do 30 tysięcy 970 dolarów dla wszystkich mieszkających w Stanach Zjednoczonych²³. Dodać należy, że imigranci część swego dochodu (przeciętnie 7 procent – najwięcej, bo 10 procent imigranci mieszkający w Teksasie, najmniej – mieszkający na Florydzie – 3 procent) przesyłali do swych rodzin pozostających w krajach pochodzenia.

Biorąc pod uwagę niski stopień wykształcenia zbiorowości zalegalizowanych imigrantów, a także niewielki odsetek (około 15 procent) mówiących po angielsku, trudno się dziwić strukturze zawodowej tej grupy. Zawody określane jako

¹⁹ Zob. S. G. Baker, *op. cit.*, tabela 2, s. 13–14.

²⁰ Podają za: <http://www.census.gov/population/socdemo/education/tabA-1.pdf>.

²¹ Wszystkie dane dotyczące dochodów w grupie zalegalizowanych imigrantów podają za: S. G. Baker, *op. cit.*, tabela 5, s. 19.

²² Podają za: <http://www.census.gov/hhes/income/histinc/p01ar.html>.

²³ Podają za: <http://www.census.gov/hhes/income/histinc/f12.html>.

„white collar occupations”, czyli zdominowane przez czynności urzędnicze, administracyjne, nauczycielskie, opiekuńcze itp. wykonywało 14 procent badanych, natomiast „blue collar occupations”, czyli zawody robotnicze, wymagające pracy fizycznej – 86 procent. Najwięcej osób pracowało w usługach – 32 procent i przemyśle przetwórczym – 19 procent, następnie w budownictwie – 7 procent i rolnictwie 3 procent²⁴.

Pod względem stanu rodzinnego największą grupę stanowili imigranci żyjący w rodzinach ponad czteroosobowych – 46 procent, następnie dwu- lub trzyosobowych – 30 procent, osoby samotne – 24 procent – dopełniały całość zbiorowości. Po pewnym czasie struktura ta miała ulec zmianie nie tylko z powodu tego, że względnie młodzi ludzie zakładali i powiększali swoje rodziny w USA, co jest naturalnym procesem demograficznym, ale także – dzięki legalizacji swego pobytu – otrzymali prawo do starania się o przyjazd swoich najbliższych krewnych, pozostających dotychczas w krajach pochodzenia. Wkrótce po legalizacji swego pobytu z prawa tego skorzystało około 60 procent imigrantów²⁵.

Próbując uogólnić dane szkicujące profil społeczno-demograficzny zbiorowości imigrantów, którzy zalegalizowali swój pobyt w Stanach Zjednoczonych, stwierdzić należy, że w większości znaleźli się w niej Latynosi (zwłaszcza Meksykanie), osoby względnie młode, w przeważającej części mężczyźni mający stosunkowo niskie wykształcenie, w większości nieznający języka angielskiego, podejmujący się ciężkiej pracy fizycznej w nisko płatnych zawodach, mieszkający w południowo-zachodniej części USA, na Florydzie i w wielkich metropoliach. Utrzymywali oni ścisłe kontakty (pomoc ekonomiczna) z rodzinami pozostającymi w krajach pochodzenia i swymi rodakami w USA oraz słabo integrowali się z innymi Amerykanami. Mogą oni zostać uznani za beneficjentów „amnestii reaganowskiej”, ponieważ, jak zauważa wielokrotnie cytowana Susan González Baker, „legalizacja przyniosła (im – przyp. JR) autoryzację pracy, upoważnienie do podróży (za granicę – przyp. JR), prawo do składania wniosków o ściągnięcie krewnych”²⁶. W sumie nowe prawo – zamiast bardziej zintegrować imigranta ze Stanami Zjednoczonymi – paradoksalnie przyczyniło się do zacieśnienia więzi z krajami ich pochodzenia. Dla porządku dodać należy, że planowany wcześniej program edukacyjny dla imigrantów, tzw. program II fazy, mający na celu naukę języka angielskiego, podstaw historii, systemu prawnego i politycznego, kultury i sztuki Stanów Zjednoczonych z powodu braku funduszy zakończył się fiaskiem.

Nie spełniły się także oczekiwania w kwestii zmniejszenia napływu nielegalnych imigrantów, zwłaszcza Meksykanów (ale także i innych) przekraczających „zieloną granicę” ze Stanami Zjednoczonymi. Pierwsze dane były co prawda za-

²⁴ S. G. Baker, *op. cit.*, s. 19.

²⁵ *Ibidem*, s. 22.

²⁶ *Ibidem*, s. 20.

chęcające, ponieważ w ciągu pierwszych trzech lat po wprowadzeniu IRCA liczba osób schwytanych podczas nielegalnego przekraczania granicy USA spadła o niemal 50 procent. Następne lata przyniosły jednak ponowny jej wzrost, tak że na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku sytuacja powróciła do stanu sprzed 1986 roku²⁷.

Rozczarowanie efektami reformy polityki imigracyjnej, brak wyraźnego ograniczenia napływu nowych imigrantów, w tym trwałego zmniejszenia imigracji nielegalnej, zahamowanie procesów asymilacyjnych prowadziły stopniowo do pojawienia się napięć i konfliktów społecznych pomiędzy najnowszymi przybyszami a Amerykanami zamieszkanymi w Stanach Zjednoczonych od dwóch lub więcej pokoleń. Czynnikiem wyzwalającym strach przed imigrantami oraz wzmacniającym istniejące wcześniej negatywne stereotypy był niewątpliwie kryzys gospodarczy końca lat osiemdziesiątych i początku dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku widoczny na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym. Modelowym wręcz przykładem stała się tu Kalifornia, jak wiadomo stan o najsilniejszym napływie imigrantów, w tym największej liczbie imigrantów zalegalizowanych na mocy „amnestii reaganowskiej”.

Kulminacją antyimigracyjnej kontrakcji (*anti-immigration backlash*) stała się wspomniana na wstępie *Proposition 187* z 1994 roku, poprzedzona rok wcześniej listem otwartym gubernatora Kalifornii Pete’a Wilsona do prezydenta Clintona, wzywającym do wstrzymania prawa do nabywania obywatelstwa amerykańskiego przez urodzone na terenie Stanów Zjednoczonych dzieci nielegalnych imigrantów²⁸. *Proposition 187* spotkała się z poparciem Kalifornijczyków, którzy zaakceptowali ją 8 listopada 1994 roku w referendum stanowym stosunkiem głosów 59 do 41²⁹.

W ten nieintencjonalny sposób Immigration Reform and Control Act wywołał skutki, którym miał przeciwdziałać i w ciągu kilku lat stało się jasne, że konieczne są następne regulacje prawne. Stały się nimi uchwalone w roku 1996 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act oraz Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act³⁰. Analiza tych ustaw wykracza już jednak poza ramy tego artykułu.

²⁷ Zob. K. Donato, J. Durand, D. Massey, *Stemming the Tide? Assessing the Deterrent Effects of the Immigration Reform and Control Act*, "Demography", vol. 29, no. 2/1992, s. 139–158.

²⁸ Omawiam na podstawie artykułu: J. H. Johnson, jr., W.C. Farrell, jr., Ch. Guinn, *Immigration Reform and the Browning of America: Tensions, Conflicts and Community Instability in Metropolitan Los Angeles*, "International Migration Review", vol. 31, no. 4, Winter 1997, s. 1055–1095.

²⁹ <http://www.visalaw.com/94dec/prop187.html/>.

³⁰ J. H. Johnson, jr., W.C. Farrell, jr., Ch. Guinn, *op. cit.*, s. 1087.

Wnioski

Krótkoterminowe niepowodzenie imigracyjnej polityki Ronalda Reagana nie wynika ani z błędnej diagnozy sytuacji, ani z jego złej woli czy też niekompetencji administracji. Dla prezydenta Reagana polityka imigracyjna nie miała *de facto* zasadniczego znaczenia w jego programie politycznym. Z tego powodu nie angażował się on bezpośrednio w konstruowanie IRCA ani nie śledził na bieżąco efektów tej ustawy, co oczywiście nie zwalniało go z odpowiedzialności za działania administracji federalnej, w tym INS. Wydaje się jednak, że dylematu imigracji, obecnego w ideologii i polityce wewnętrznej USA od początku istnienia tego państwa, po prostu nie da się rozwiązać w krótkim czasie. W okresie długoterminowym, liczącym w pokoleniach, okazuje się jednak, że imigranci stają się w pełni Amerykanami, co wielokrotnie udowodnili, pracując i przelewając krew dla kraju, który uznali za własny.