

The New Immigration in USA

(The Annals of the American Academy of Political and Social Science,
September 1966)

Z. B.

Historija imigracije u Sjedinjene Države bitan je dio njihove opće historije. Svoje postojanje, karakter i razvitak, kao i specifične probleme Sjedinjene Države duguju upravo fenomenu imigracije. Ogromna prostranstva, velika prirodna bogatstva i poduzetna mlada radna snaga koja se slijevala u SAD bili su značajan faktor njihovog brzog ekonomskog i političkog uspona na svjetskoj pozornici.

Ali sam proces imigracije bio je složen i dinamičan, u etničkom, demografskom, ekonomskom i političkom pogledu. Obim i struktura imigracije zavisili su o promjenama koje su se zbivale u Sjedinjenim Državama i u zemljama koje su bile izvor stanovništva koje se selilo u SAD. Jedan od važnih faktora svakako su promjene do kojih je dolazilo u imigracionoj politici SAD.

Povodom novog zakona o imigraciji kojeg je donio Kongres SAD 3. oktobra 1965. i koji predstavlja prekretnicu u dosadašnjoj imigracionoj politici, časopis »The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science« posvećuje broj od rujna 1966. U člancima raznih autora obrađeni su različiti aspekti suvremene imigracije u SAD, tehničko provođenje imigracione politike, te je na kraju data analiza novijih općih zakona o imigraciji. Poslije uvodnog izlaganja Edwarda P. Hutchinsona, slijedi članak Helene F. Eckerson »Imigracija i nacionalno porijeklo«, Ernesta Rubina »Demografija imigracije u Sjedinjene Države«, Franka I. Motta »Radnik imigrant«, Thomasa J. Millsa »Naučno i profesionalno osoblje«, R. F. Smitha »Izbjeglice«, K. V. Pankhursta »Migracije između Kanade i Sjedinjenih Država«, te članak Brinely Thomasa »S druge strane: evropsko gledanje«. Mario T. Noto, Charles Gordon, Abba P. Schwartz, Frank M. Cassell, Ruth Z. Murphy i Sonia Blumenthal pišu o pojedinim aspektima američke administracije u vezi sa imigracijom te o odnosu američkog društva prema imigrantu. Marion Bennet piše o Zakonu o imigraciji i nacionalnostima od 1952 (Mc Carran — Walter Act) sa promjenama do 1965, a Edward M. Kennedy o Zakonu o imigraciji od 1965. čiji je on bio sponsor u Senatu.

Da bi se pravilno ocijenile nove promjene u imigracionoj politici potrebno ih je gledati u svjetlu dosadašnje američke imigracione politike. SAD su se postepeno pretvarale od zemlje koja je dozvoljavala nesmetano useljavanje u zemlju sa strogim restrikcijama u pogledu useljavanja. Imigracija prema SAD vršila se u izrazitim ciklusima. Ti ciklusi su uglavnom zavisili od ekonomskih i političkih prilika u Evropi. Za period za koji postoje statistički podaci tj. od 1820. naovamo, možemo uz kraće cikluse razlikovati tri duga ciklusa. Od 1820. do devedesetih godina prošlog stoljeća među stanovništvom koje je imigriralo u SAD dominirali su Britanci, Njemci, Skandinavci i Irci. Drugi ciklus traje od otprilike 1890. do 1920, 1924. g. U ovom valu imigracije dominiraju imigranti iz Južne i Istočne Evrope (Italija, Austro-Ugarska, Rusija). Treći ciklus traje od dvadesetih godina ovog stoljeća do danas. Zakon o imigraciji od 1965. i pored nekih bitnih promjena

u sistemu restriktivnih mjera ne možemo još smatrati početkom novog ciklusa, jer će svoj efekat na imigraciju pokazati tek u budućnosti.

Svaki novi val imigracije izazivao je reakciju javnosti protiv došljaka i zahtjeve za zabranom ili ograničenjem useljavanja. Prva restriktivna mjera imigracione politike je zakon iz 1882. g., kojim se zabranjuje useljavanje Kineza. Postepeno se ova zabrana širila na sve Azijate. Dakle, prvo načelo diskriminacije imigranata, bilo je rasno načelo.

Kada se prvih decenija ovog stoljeća broj imigranata iz Južne i Istočne Evrope popeo na skoro dvije trećine ukupnog broja imigranata, pritisak javnosti išao je za tim da se useljavanje sasvim obustavi ili bar drastično smanji. Prvi pokušaj u tom smislu bilo je uvođenje tzv. testa pismenosti, koji se nije pokazao efikasnim. Neefikasnost ovog sredstva i strah od pojačanog priliva stanovništva iz Evrope poslije rata navelo je američke vlasti da 1921. g. donesu zakon o ograničenju useljavanja. Po ovom zakonu broj useljenika godišnje nije smio preći 357.803. Ovaj broj je bio raspodijeljen na različite zemlje Evrope, Afrike, nekih dijelova Azije i Australiju. Kvota za svaku zemlju bila je određena na 3% stanovništva koje je živjelo u SAD prema popisu od 1910. g. a bilo rođeno u toj zemlji. Na ovaj način prednost su imale evropske zemlje, te je broj imigranata iz drugih zemalja bio beznačajan.

Zakon od 1921. bio je privremenog karaktera. Zato je 1924. g. Kongres donio novi zakon o imigraciji. Ovaj je zakon bio još restriktivniji i diskriminativniji. Kvota za svaku zemlju utvrđena je na 2% od broja stanovnika SAD porijeklom iz dotične zemlje po popisu od 1890. godine. Time se ukupan broj mogućih useljenika sveo na 164.667. Na ovaj način 86% od ovog broja dato je zemljama Zapadne Evrope, dok je 14% otpadalo na sve druge zemlje.

Princip nacionalnog porijekla trebao je da vrši dvostruku ulogu: 1) da smanji obujam imigracije utvrđujući najveći broj imigranata za svaku zemlju osim zemalja zapadne hemisfere i 2) da vrši automatsku selekciju imigranata po nacionalnosti u cilju očuvanja etničke strukture stanovništva. Izrazita prednost kod useljavanja data je imigrantima iz Velike Britanije, Irske, Njemačke i Skandinavskih zemalja.

Nedostatak ovog sistema, pored diskriminativnosti, jeste i u tome što on vodi računa o prošlosti a ne o tadašnjim i budućim tendencijama u kretanju svjetskog stanovništva. Neke zemlje dobile su visoke kvote koje nisu imale namjeru koristiti, jer su prestale biti emigracionim područjem, dok je useljavanje u SAD iz drugih zemalja bilo graničeno kvotama. Neiskorištene kvote jedne zemlje nisu mogle koristiti druge zemlje. Tako po sistemu nacionalnih kvota SAD nisu mogle nikad popuniti onaj broj stanovnika iz određenih zemalja, koji su bile voljne primiti.

U početku djelovanja sistema nacionalnih kvota, nije se izrazito postavljao navedeni problem, jer su SAD od 1929. g. pa skoro do drugog svjetskog rata bile relativno slabije privlačno imigraciono područje zbog privredne krize i njenih posljedica, osobito zbog visoke stope nezaposlenosti. Ali poslije drugog svjetskog rata situacija se bitno mijenja. Velik broj raseljenih lica, političkih izbjeglica i «ekonomskih» emigranata, željelo se useliti u SAD, ali su odredbe sistema nacionalnih kvota činile ozbiljnu prepreku useljavanju. Zato je Kongres SAD donio niz specijalnih akata u pogledu useljavanja pojedinih kategorija imigranata. Uglavnom se radilo o političkim kriterijima, te se u poslijeratnoj praksi uz načelo nacionalne pripadnosti afirmira u imigracionoj politici SAD i načelo političke pripadnosti. Tako u poslijeratnom periodu imamo useljavanje u SAD po sistemu kvota i van sistema kvota. Specijalni režim van sistema kvota trebao je biti korekcija sistema kvota, ali on je doveo i do većeg obujma useljavanja nego što je sistem kvota predviđao (oko 850.000 više u periodu 1950—1960, a oko 630.000 u periodu 1961—1965).

Novi zakon o imigraciji od 3. oktobra 1965. napušta načelo nacionalnog porijekla. I dalje postoji ograničenje useljavanja iz svake pojedine zemlje u kvoti od 20.000 godišnje za sve zemlje podjednako. Ukupan broj

moćnih imigranata fiksiran je na 170.000. Ograničenja imigracije iz Azije su ukinuta. Prioritet u dobivanju vize za useljenje ima onaj imigrant koji prvi vizu zatraži. Prvi put u historiji imigracije u SAD stavljeni su ograničenja za imigraciju iz zapadne hemisfere. Gornja granica za sve zemlje zapadne hemisfere određena je na 120.000 imigranata. Novi element također predstavlja utvrđivanje prioriteta kategorija imigranata, kojih ima sedam — četiri sa ciljem sastavljanja porodice, dvije po stručnosti i jedna za izbjeglice iz drugih zemalja među koje spadaju i žrtve prirodnih katastrofa. Režim novog zakona treba da stupi na snagu 1. srpnja 1968.

Iako može izgledati da novi sistem povećava mogućnost imigracije u odnosu na sistem kvota, pažljiva analiza može pokazati da se obujam imigracije bitno ne mijenja. Novi režim je fleksibilniji te će biti manje potrebe za pribjegavanjem ad hoc mjerama, čime su mogućnosti imigracije u poslijeratnom periodu bile znatno proširene. Broj imigranata iz zemalja van zapadne hemisfere ostaje približno jednak broju po sistemu kvota. S druge strane ograničava se obujam imigracije iz zemalja zapadne hemisfere na 120.000 i to upravo u času, kada imigracija iz svih zemalja počinje poprimati veće razmjere. Ukupan obujam imigracije određen je dakle na 290.000, što otprilike čini prosjek za posljednjih deset godina. Ako tome dodamo oko 50.000 onih koji se useljavaju u SAD kao članovi uže porodice američkih građana onda ukupan broj može maksimalno iznositi 340.000. Ali zbog proceduralnih teškoća dobivanja viza (garancija zaposlenja potvrđena od strane ministarstva rada SAD) može taj broj biti znatno manji.

Ne treba dakle očekivati bitne promjene u obujmu imigracije ali se mogu očekivati znatne promjene u njenoj strukturi. Novi zakon napušta rasnu i nacionalnu diskriminaciju što će sigurno rezultirati u većem broju imigranata iz Azije i Afrike kao i nekih zemalja Evrope koje su sistemom kvota bile diskriminirane. Novi zakon vrši diskriminaciju po stručnosti, te će to utjecati na kvalifikacionu i obrazovnu strukturu imigracije u pravcu većeg učešća lica sa višim kvalifikacijama. Načelo političke diskriminacije, koje se očitovalo u poslijeratnim ad hoc mjerama ušlo je kao sastavni dio u novi zakon.

U odnosu na stanovništvo SAD relativni značaj imigracije posljednjih pedeset godina stalno opada. Dok je 1910. g. svaki sedmi Amerikanac bio rođen van SAD, 1950, to je svaki petnaesti a 1965. svaki dvadeseti. U godišnjem prirastu stanovništva koji posljednjih godina iznosi 15%, imigracija čini 1,5% ili 1/10 ukupnog prirasta. Nekada je imigracija sačinjavala znatno veći dio u odnosu na prirodni prirast.

Demografske karakteristike imigracije također su se izmijenile. Povećao se udio djece u starijima a smanjio udio dobne skupine od 16—45 godina. Prosječna starost imigranata u poslijeratnom periodu se nešto smanjila i kretala se po godinama između 23 i 29 godina. Koeficijent muških (broj muških na sto žena) drastično se smanjio u novije vrijeme u odnosu na period pred prvi svjetski rat. Nekada se useljavalo mnogo više muškaraca nego žena, u nekim godinama i dvostruko više, ali se taj odnos poslije donošenja zakona o imigraciji iz 1924. g. okrenuo u korist žena i iznosio sa manjim varijacijama oko 80 muškaraca na 100 žena.

Demografske karakteristike imigracije ukazuju na činjenicu da ona predstavlja više značajan izvor radne snage i da motivi za imigraciju nisu prvenstveno ekonomske prirode. Sjedinjavanje porodica i politički razlozi bili su često jači motivi od ekonomskih. Ekonomske motive možemo ponovo naći u novom zakonu u uspostavi prioriteta za kategorije imigranata prema stručnosti i obrazovanju.

O ovim i drugim aspektima imigracije u SAD čitalac može naći mnogo više u samom časopisu.