

Arbetsrapport

R2004:001

Gästarbetare, illegala invandrare eller nya amerikaner?

Om arbetskraftsinvandring
och integration i Kalifornien

Aina Tollefsen

Gästarbetare, illegala invandrare eller nya amerikaner

Om arbetskraftsinvandring och integration i Kalifornien

Aina Tollefsen

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483
Elanders Gotab, Stockholm 2004

För ytterligare information kontakta Göran Hallin
Telefon 08 456 67 23
E-post goran.hallin@itps.se

Förord

Vi tror att det är värdefullt för intresserade att kunna ta del av ännu ej publicerat material och innehåll, därför har vi tagit fram Arbetsrapportserien.

I arbetsrapportserien publicerar vi avrapporteringar, pågående arbeten, ej färdigställda rapporter eller annat underlagsmaterial. Flertalet av dessa arbetsrapporter kommer att publiceras i sin helhet eller som delar i rapporter som ingår i ITPS huvudserie "A-serien".

Eventuella slutsatser och rekommendationer som lämnas i arbetsrapporten står författaren för och är inte nödvändigtvis desamma som ITPS officiella ståndpunkt. Med anledning av arbetsrapporternas karaktär kan brister i kvalitet, utformning och språkbruk förekomma. Vi ber er ha överseende med detta.

Stockholm, april 2004,

Göran Hallin,
enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	9
USA som förebild?	10
Rapportens syfte	11
Underlag	11
Disposition	13
Kaliforniska migrationsberättelser	15
Den nationella myten om invandring	15
Migranten som fiende: droger, kriminalitet och terrorism	19
En social och ekonomisk verklighet	22
För hög invandring	23
Den offentliga lögnen om de odokumenterade	25
Entreprenörerna i Silicon Valley – tjuvar av teknologi och jobb?	27
Det ”perverse sambandet” – migration som global utvecklingsfråga	29
Arbetsmarknaden, facket och immigranterna	33
Fackföreningarnas helomvändning	33
Gästarbetarprogram – vilka rättigheter?	36
Att kunna utöva sina rättigheter	40
En delad arbetsstyrka	42
Gästarbetarprogram kan lösa arbetskraftsbristen	44
Invandring och integration på arbetsmarknaden	46
Invandringslagarnas paradoxer	51
De vi vill ha och de vi behöver	52
Konsekvenserna av 1996 års invandringslagar	54
”De är här” – det farliga kravet på en ny amnesti	57
Migration och regional utveckling	63
Det bilaterala perspektivet	63
Remittanser, investeringar och transnationella samhällen	65
Avslutning	71
Referenser	73
Intervjuer	73

Sammanfattning

Syftet med föreliggande rapport är att belysa erfarenheter av arbetskraftsinvandring och integration i USA, såsom de förmedlas och analyseras av ett antal aktörer på det migrationspolitiska området i Kalifornien. Rapportens underlag är ett tjugotal intervjuer med akademiska, juridiska, byråkratiska och politiska aktörer som arbetar med invandrings- och integrationsfrågor i Kalifornien.

Rapportens första kapitel presenterar olika aktörers uppfattning om migrationsfenomenet samt olika handlingsstrategier på det invandrings- och integrationspolitiska området. Den höga invandringen och tillväxten i Kalifornien under efterkrigstiden medverkade till förankringen av en norm om ständigt hög inflyttning i det kaliforniska samhället, i linje med den nationella myten om invandring. Efter den ekonomiska krisen i mitten på 1990-talet, debatten om Proposition 187, samt efter 11 september har den offentliga debatten om invandringen i Kalifornien förskjutits mot synsätt som associerar migrationen med hot, som droger, kriminalitet och terrorism. Andra perspektiv hävdar att migrationen bör förstås som en social och ekonomisk verklighet med mönster och strukturer möjliga att förstå och hantera. Ytterligare ett perspektiv ser migrationsfenomenet som en transnationell fråga och potentiellt bidragande till en rättvisare regional och ekonomisk utveckling i både sändar- och mottagarländer.

Det andra kapitlet behandlar situationen på den kaliforniska arbetsmarknaden. De amerikanska fackföreningarna har gjort en helomvändning i invandringsfrågorna och kräver nu legalisering av odokumenterade arbetare, nej till sanktioner mot arbetsgivare som anställer odokumenterade, reformering av existerande gästarbetarprogram och förbättringar av möjligheterna till familjeåterförening under invandringslagarna.

I centrum för debatten om gästarbetarprogrammen står frågorna om gästarbetarnas rättigheter i förhållande till den inhemska arbetskraftens rättigheter. Ska invandrare till USA vara gästarbetare eller nya amerikaner? Ska de som inte har dokument fortsätta arbeta som illegala invandrare? Starka farhågor finns att rättigheterna kommer att urholkas i ett nytt gästarbetarprogram och arbetarna splittras ytterligare i grupper med olika rättigheter.

Tendenserna i Kalifornien pekar mot att ett nytt större gästarbetarprogram införs, i huvudsak i linje med arbetsgivarsidans och det republikanska partiets krav. Det är även den linje som INS tycks stödja. Motståndarna är fackföreningarna och andra organisationer i den sociala rörelse i Kalifornien som i första hand kräver legaliseringsprogram och reformering av existerande program. Även den mexikanska regeringen och katolska kyrkan är motståndare, och vill hellre ha en legalisering av mexikanska medborgare i USA.

När det gäller frågan om relationen mellan en ökad arbetskraftsinvandring och problemen med integration på arbetsmarknaden framkommer tre olika ståndpunkter. Den ena stöder argumentet att integrationsproblemen bör lösas först och menar att en hög invandring dessutom kan förvärra problemen med diskriminering på arbetsmarknaden. Den andra linjen menar att nivån på invandringen inte påverkar problemet med diskriminering på arbetsmarknaden, eftersom det är två olika fenomen som måste hanteras var för sig. Och enligt den tredje ståndpunkten bör frågan formuleras om – invandrarens integration i samhället handlar inte om regeringens politik för att integrera invandrare, utan om förutsättningarna för invandrargruppernas egna politiska mobilisering.

I det tredje kapitlet diskuteras invandringslagarnas paradoxer; konsekvenserna av 1996 års lagstiftning och den omdebatterade frågan om amnesti för odokumenterade immigranter. Det finns en skiljelinje i debatten om amnesti: å ena sidan finns de som förespråkar en amnesti för de odokumenterade på basis av slagordet ”de är här”. Argumenten för amnesti förs fram av människorättsorganisationer, juristerna, fackföreningarna och några av forskarna och kan grupperas i tre fält: dels de som handlar om individernas mänskliga rättigheter, dels de som relaterar till ekonomiska realiteter och dels om fackliga rättigheter på arbetsmarknaden.

På andra sidan finns de som är skeptiska till en amnesti och dessa argument kommer från några av forskarna och från den federala myndigheten INS. Argumenten handlar då om att en amnesti ger fel signaler till de potentiella illegala invandrarna, att en amnesti inte minskar den illegala invandringen utan i stället ökar den, och att en amnesti inte löser problemet med arbetskraftsbrist i vissa sektorer.

I det fjärde kapitlet diskuteras migrationens relation till regional utveckling, främst ur sändarlandets perspektiv. Bilden är blandad när det gäller analyserna av effekterna av migrationerna, remittanser och utländska direktinvesteringar för sändarlandet Mexiko. De mer pessimistiska analyserna hävdar att situationen förvärrats sedan NAFTA-avtalet trädde ikraft 1994. Emigrationen fortsätter att öka, fattigdomen har förvärrats genom jordbrukets sammanbrott och minimilönerna har inte höjts nämnvärt.

De mer optimistiska analyserna lyfter fram att det trots allt sker en positiv utveckling i många delar av Mexiko – men inte nödvändigtvis i de områden som migranterna lämnar - och att många människor genom emigrationen har kunnat förbättra sina livsvillkor. Remittanserna är ett kapitalflöde som effektivt går direkt tillbaka till hushållen och därmed gynnar hushållets medlemmar. Transnationella institutioner har börjat etableras mellan sändarkommunerna i Mexiko och mottagarkommunerna i USA. Policyinitiativ som programmet ”3-för-1” har haft en viss framgång och politiska grupper och ekonomiska aktörer bland migranterna har stärkt sina positioner på båda sidor om gränsen.

Inledning

I den svenska politiska debatten har på några få år hotbilderna om en massinvandring från Syd och Öst kompletteras med politiska diskussioner som förespråkar arbetskraftsinvandring och öppnare gränser. Efter årtal av restriktiv invandrings- och flyktingpolitik i Sverige och EU har tongångarna runt om i EU utökats med en annan hotbild: den åldrande befolkningen och den kommande arbetskraftsbristen. Arbetskraftsinvandrare, i synnerhet högutbildade, från länder utanför EU framstår i det sammanhanget som möjliga räddare av tillväxt och pensionssystem i EU-länderna. Under den svenska valrörelsen hösten 2002 kom frågorna om arbetskraftens rörlighet, den demografiska strukturen och den framtida arbetskraftsbristen att hamna i centrum av den politiska debatten. Regeringens hållning i frågan har varit att innan arbetskraftsinvandringen ökar måste integrationsproblemet lösas för de invandrare som redan finns i landet.

Inom kort tillsätts den parlamentariska utredning som efter beslut i riksdagen ska utreda formerna för en framtida arbetskraftsinvandring till Sverige. Samtidigt har migrationsfrågorna inträtt i den offentliga debatten från andra politiska infallsvinklar. Under våren 2003 presenterade den socialdemokratiska regeringen sin proposition för global utveckling där ökad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU förespråkas, i detta sammanhang för att bidra till utvecklingen i sändarländerna. I det offentliga rummet samverkar därmed en rad olika perspektiv på migrationsfrågorna: självintressets perspektiv om invandringens nödvändighet för att ”rädda det åldrande Europa” och ett perspektiv om global utveckling, där migrationen ses som en dynamisk process som genom återsända pengar, investeringar och återvandring kan bidra till ekonomisk utveckling i sändarländerna. Migrationsfrågorna framställs därmed numera inte endast i negativa hotbilder, utan även som positiva lösningar, i termer av att ”vi behöver dem” och även att ”migration bidrar till utveckling”.

USA som förebild?

I denna situation där demografi och arbetskraftsinvandring blivit allt viktigare politiska frågor förs debatten ofta med USA som fond och jämförelse. I motsats till EU-länderna fortsatte USA med en mycket hög invandring från 1980-talet och framåt. De demografiska strukturerna visar att USA har en betydligt yngre befolkning än Europa och även högre födelsetal. Den höga amerikanska invandringen har i den pågående debatten om arbetskraftsinvandring framställts som ett föredöme, liksom den snabba integrationen på arbetsmarknaden för nyanlända immigranter. Man brukar också lyfta fram att USA som nation genomsyras av en grundläggande positiv syn på invandring, av historiska skäl, i motsats till i de europeiska länderna där en negativ hållning till invandring dominerar. Samtidigt visar andra rapporter att fattigdomen är hög bland immigranter i USA, att problemen med rasism och segregation består och att en permanent underklass av fattiga arbetande, varav många immigranter, har formerats framförallt i storstädernas urbana ghetton.

I frågor om invandring och arbetsmarknadsintegration är det dock ofta en positiv amerikabild som förmedlas. Ytterligare argument som förts fram är att USA i jämförelse med de europeiska länderna har en flexiblare arbetsmarknad, hög rörlighet i arbetskraften och stora inkomstskillnader, faktorer som man menar gynnar den ekonomiska tillväxten och även kan förklara den snabba arbetsmarknadsintegrationen för nyanlända immigranter. Kritikerna befarar å andra sidan att en amerikanisering av den svenska arbetsmarknaden kan leda till att arbetsrätten och de sociala trygghetssystemen urholkas, att fackligt arbete försvåras och att stora inkomstskillnader permanentar en underklass av fattiga arbetande, främst i segregerade stadsområden.

När formerna för arbetskraftsinvandring till Sverige nu ska utredas finns det skäl att titta lite närmare på erfarenheterna från USA. Vilka lärdomar kan man dra av den amerikanska arbetskraftsinvandringen och arbetsmarknadsintegrationen?

Rapportens syfte

Syftet med föreliggande rapport är att belysa erfarenheter av arbetskraftsinvandring och integration i USA, såsom de förmedlas och analyseras av ett antal aktörer på det migrationspolitiska området i Kalifornien. Intervjuer har gjorts med akademiska, juridiska, byråkratiska och politiska aktörer som på olika sätt arbetar med invandrings- och integrationsfrågor i Kalifornien.

Frågeställningar som har varit vägledande för rapporten är följande:

- Vilka synsätt finns på migrationsfenomenet bland forskare, intresseorganisationer och representanter för den federala staten?
- Vilka invandringspolitiska ställningstaganden och strategier har de olika aktörerna?
- Vilka lärdomar och/eller policyrekommendationer kan olika aktörer förmedla?
- Vilka är erfarenheterna av tidigare och nuvarande arbetskraftsinvandring, exempelvis olika gästarbetarprogram?
- Hur ser man på invandringslagarna och hur de fungerar?
- Hur ser relationerna ut till det viktigaste sändarlandet, Mexiko?

Underlag

Rapportens underlag är ett tjugotal intervjuer som genomfördes med forskare, stats-tjänstemän, jurister, fackföreningar samt människorättsorganisationer i Kalifornien i september/oktober 2002. Valet av intervjuer styrdes av målsättningen att spegla olika positioner/ansvarsområden relaterade till migration i det kaliforniska samhället och hur man utifrån dessa positioner ser på olika invandrings- och integrationspolitiska frågor. En speciell vikt har lagts vid intervjuer med migrationsforskare vid de tongivande forskningsmiljöerna vid UCLA, UC Berkeley samt Center for Comparative Immigration Studies i San Diego.

Följande huvudgrupperingar har ingått intervjuunderlaget¹:

Forskare: Tretton migrationsforskare verksamma vid universiteten UCLA, UC Berkeley, UC San Diego, UC Davis, California State University, Monterey samt forskningsinstitutet RAND och Public Policy Institute of California intervjuades. Forskarna representerar en rad olika ämnesdiscipliner och är i olika grad involverade i policyutformning och policyrekommendationer på migrationsområdet till amerikanska politiska institutioner.

1 I slutet på rapporten finns en fullständig förteckning över intervjuerna.

Federala myndigheter: Intervjuer gjordes med en företrädare för den federala myndigheten med ansvar för invandringspolitiken, Immigration and Naturalisation Services (INS), samt med en företrädare för den federala myndigheten med ansvar för åtgärder mot diskriminering på arbetsmarknaden, Office for Federal Contract Compliance Program (OFCCP).

Intresseorganisationer och jurister: Intervjuer gjordes med företrädare för två stora fackföreningar inom branscher där immigranter utgör en stor del av arbetsstyrkan; United Farm Workers, UFW, som organiserar arbetare inom jordbruk och livsmedelsindustri, samt Hotel Employees and Restaurant Employees International Union, HERE, som organiserar arbetare inom hotell - och restaurangbranschen. Vidare intervjuades företrädare för människorättsorganisationen American Friends Service Committee, AFS, som arbetar med övervakning och dokumentation av brott mot mänskliga rättigheter i gränsområdet mellan USA och Mexiko; företrädare för den federalt finansierade California Legal Rural Assistance som ger fri rätts hjälp till fattiga på landsbygden; företrädare för Canal Community Alliance, en lokal frivilligorganisation som ger rätts- och humanitär hjälp till boende i ett invandrantätt område utanför San Fransisco; två advokater verksamma vid juristkontor specialiserade på den amerikanska invandringslagstiftningen och slutligen företrädare för International Rescue Committee, en i huvudsak federalt finansierad organisation som ansvarar för mottagande och integration av flyktingar i USA².

De aktörsgrupper som intervjuats är inte enhetliga i den bemärkelsen att deras förståelse av problematiken och syn på olika strategier är samstämmiga inom grupperna. Inom gruppen akademiska aktörer finns exempelvis flera olika förhållningsätt representerade. De byråkratiska aktörerna representerar den officiella hållningen och är mera enhetliga – de formulerar den federala statens synsätt och strategier. De juridiska aktörerna å sin sida har en speciell roll som kan sägas hänga samman med den betydelse som det juridiska systemet och domstolarna har i politikens utformning i USA. De intervjuade juristerna hanterar konsekvenserna av lagstiftningen och pekar ut problematiska sidor – och deras strategier för förändringar går via olika rättsfall som de driver i domstolarna. De politiska aktörerna å sin sida kan ses som intresseorganisationer med en tydlig politisk agenda. Här ingår människorättsorganisationer, fackföreningar och bostadsområdesbaserade organisationer.

² *Intresseorganisationerna har olika inriktning delvis beroende på finansiering. Vissa frågor är man förhindrade att arbeta med om man har federal finansiering, så kallat restricted work, vilket inkluderar all rättshjälp eller stöd till personer utan dokument, all verksamhet som berör invandringspolitiken eller facklig organisering. Flera av organisationerna har avdelningar med medarbetare som är restricted och andra avdelningar med andra finansiärer som inte är begränsade.*

Författaren vill först och främst tacka alla intervjupersoner som medverkat i studien och generöst förmedlat sina synpunkter och erfarenheter.

Intervjuerna genomfördes i samarbete med ITPS kontor i Los Angeles och San Fransisco. Ett stort tack riktas till Helena Jonsson Franchi, Therese Vallerius och Gustav Blomberg på Los Angeles-kontoret och till Irene Tegelvik på San Fransisco-kontoret som organiserade intervjuerna på ett suveränt sätt. Gustav Blomberg och Therese Vallerius medverkade även i genomförandet av de flesta intervjuerna och Irene Tegelvik medverkade vid intervjuerna i San Fransisco – tack för era bidrag! Intervjuerna genomfördes i flertalet fall på intervjupersonernas arbetsplatser och samtliga intervjuer spelades in på band som sedan transkriberats. Översättningarna av citaten har gjorts av författaren.

Förutom föreliggande rapport ingår Gustaf Blombergs rapport ”Arbetskraftsinvandring och arbetsmarknadsintegration i USA” i ITPS projekt ”Migration och arbetskraftsförsörjning i USA”. Rapporterna kompletterar varandra genom att Blombergs rapport ger en översiktsbild av invandring och integration i USA och Kalifornien baserad på ett omfattande sekundärmaterial, medan föreliggande rapport i huvudsak bygger på intervjumaterialet.

Disposition

Rapporten inleds med ett första kapitel som presenterar olika synsätt på migrationsfenomenet som aktörerna framställer i intervjuerna. Kapitlet svarar på frågan om hur olika intervjupersoner definierar migrationsproblematiken och hur man utifrån sina olika synsätt agerar eller utformar strategier på det invandrings- och integrationspolitiska området.

I andra kapitlet fokuseras erfarenheterna av arbetskraftsinvandringen på den kaliforniska arbetsmarknaden. Kapitlet behandlar hur arbetsmarknaden påverkats av arbetskraftsinvandring, hur fackföreningsrörelsen förhållit sig, vad närvaron av odokumenterade i Kalifornien betyder, hur intervjupersonerna ser på olika gästarbetarprogram och deras konsekvenser. Andra teman som berörs är länkar mellan högutbildade och lågutbildade immigranter och politisk mobilisering bland immigranter.

I det tredje kapitlet diskuteras hur invandringslagarna ser ut, främst med avseende på olika typer av arbetskraftsmigration. Problem som olika aktörer ser med den aktuella lagstiftningen liksom konsekvenser av 1996 års lagar diskuteras, liksom frågorna om en möjlig amnesti eller legaliseringsprogram.

Det fjärde kapitlet belyser den regionala frågan, d v s hur immigrationen till Kalifornien på olika sätt är länkad till utvecklingen i Mexiko. Från olika infallsvinklar sammanförs invandringsfrågan i Kalifornien med frågan om utveckling i sändarlandet.

Det femte och sista kapitlet innehåller några avslutande kommentarer.

Kaliforniska migrationsberättelser

Kalifornien är USA:s ledande invandringsstat, både med avseende på andelen immigranter i befolkningen, omfattningen av den odokumenterade immigrationen och olika minoritetsgruppers storlek. Det är den första stat i USA där minoriteterna är i majoritet, d v s ingen etnisk grupp utgör mer än hälften av totalbefolkningen. Kalifornien är också arenan för tongivande invandrings- och integrationspolitiska debatter. Det som skett på det migrationspolitiska området i Kalifornien har i flera fall lett till förändringar i politiken på den federala nivån.

Hur beskriver man då migrationsfenomenet från den kaliforniska horisonten? Vad ser olika aktörer migrationen som? Vilka strategier utarbetar man på basis av sin uppfattning om migrationsfenomenet? I detta avsnitt presenteras de förhållningssätt till migration som framkommer i intervjuerna. Sammantaget ger de en bild av hur olika aktörer i den kaliforniska offentliga debatten profilerar sig och driver sin argumentation angående migrationen, dess dynamik och konsekvenser.

Den nationella myten om invandring

Vårt land bygger på invandring. Och i vår bransch är majoriteten av arbetarna invandrare.

Roman Pinal, United Farm Workers

En skillnad som ofta lyfts fram i jämförelser mellan USA och olika europeiska länder är den betydelse som invandringen har i det nationella identitetsskapandet och självbilden. En av USA:s nationella myter är att landet har byggts av immigranter och att invandringen bidragit till nationens entreprenörsanda och kulturella mångfald. Invandring formuleras i regel som ett i grunden positivt fenomen och frågan för amerikanen är, som statsvetaren Utz McKnight vid Berkeley uttrycker det, inte om man invandrat till USA utan när man gjort det. Detta är en betydelsefull skillnad i jämförelse med olika europeiska länders nationella identiteter, som i många fall konstrueras i termer av en historisk etnisk och kulturell homogenitet. Utz McKnight menar att invandringen som sådan inte kan ifrågasättas i USA, däremot problematiseras vissa invandrargrupper, samtidigt som diskriminering systematisk skett historiskt gentemot olika minoritetsgrupper. Här finns en kontrast till Sverige där själva invandringsfenomenet kan ifrågasättas.

Att i USA säga att vi inte behöver invandring skulle betraktas som vansinne. Men det faktum att det i Sverige finns en tvekan – behöver vi dem verkligen? Det är något som kan ifrågasättas. Här kan du inte ställa den frågan³.

Detta innebär enligt McKnights analys att invandrarnas situation i Sverige kanske snarare är att jämföra med minoriteternas, i synnerhet afroamerikanernas, situation i USA än med de olika invandrargrupper som nyligen kommit till USA. Den strukturella diskriminering och rasism som USA:s svarta fortfarande utsätts för har paralleller till invandrares systematiska underordning i det svenska samhället, inte

³ Utz McKnight, intervju 2002-09-26

minst på arbetsmarknaden, menar McKnight. McKnight menar exempelvis att många av de högutbildade arbetslösa invandrarna i Sverige definitivt skulle hitta anställningar i USA, de skulle släppas in genom dörren på arbetsmarknaden. Där-
 emot fortgår diskrimineringen av främst svarta och även vissa nyanlända flykting-
 grupper i USA främst när det gäller löneutveckling, befordran till bättre tjänster o s
 v. En viktig insikt är därför att diskrimineringen sker på olika ställen i det svenska
 respektive amerikanska samhällena. Båda samhällena delar problematiken med
 systematisk diskriminering, men medan det i USA sker främst på basis av ”ras”,
 sker den i Sverige mer på basis av invandrarbakgrund som sådan. McKnight menar
 därför att en lärdom för Sverige kan vara att studera afroamerikanernas situation för
 att förstå diskrimineringsproblematiken, snarare än att titta på invandringsfeno-
 met som sådant. En viktig del i dessa skillnader kan spåras till den positiva nationel-
 la myten om invandrare och invandring i allmänhet i USA – vilken samtidigt ex-
 kluderat stora minoriteter i USA – till skillnad mot situationen i Sverige där ingen
 motsvarande positiv myt finns om invandringen. I själva verket skulle Sverige, lika
 väl som USA, kunna se sig som ett invandringsland⁴. Det skulle kanske kunna ske
 som ett starkt politiskt ställningstagande, menar McKnight, något i linje med ”folk-
 hemmet”, ett åtagande som skulle kunna innebära ett verklig politisk förändring.

Historikern Juan Gomez-Quinones vid UCLA påpekar att nationella myter om in-
 vandring är just myter, men de är viktiga eftersom de ger sken av att spegla verk-
 ligheten. Gomez-Quinones menar att oavsett verkligheten bakom myterna är myter-
 na i sig betydelsebärande och kan betraktas som fakta som påverkar hur invand-
 ringsfrågan hanteras. Gomez problematiserar både USA:s nationella invandrings-
 myt och andra länders myter om homogenitet. Han menar att samtidigt som man i
 USA ofta anspelar på myten om den historiska invandringen lämnas nyanlända
 invandrare i stort sett åt sitt öde.

*Det finns alla möjliga nationella myter om det som av medborgaren uppfattas
 som historien om invandringen till USA. Det ska föreställa vara verkligheten.
 Och faktum är att den myten finns där – medan andra länder alltid är långt mer
 heterogena än vad deras retorik gör gällande. Invandrarfrågan kommer alltid
 att läsas olika i den typen av samhällen. Det är en psykologisk och ideologisk
 skillnad⁵.*

Gomez-Quinones menar att det sätt som USA ”huller om buller” tar emot invand-
 rare på visserligen kan – i enlighet med den nationella myten – leda till att man får
 de mest framgångsrika immigranterna, men samtidigt finns inga förpliktelser gent-
 emot de andra. Han undrar ironiskt om det är meningen att dessa ska placeras i
 USA:s redan välbefolkade fängelser. I den nationella mytbildningen ingår före-
 ställningen om den starke individen, nybyggaren, som under stora umbäranden
 slagit sig ned, brutit ny mark och byggt upp landet. Med tanke på situationen för
 många invandrar- och flyktinggrupper i dagens USA menar Gomez-Quinones att
 det är ett irrationellt och förlegat synsätt.

⁴ Ser man på andelen födda utomlands av totalbefolkningen är den lika stor i Sverige och i USA, ca 11 procent.

⁵ Juan Gomez-Quinones, intervju 2002-09-25.

Jag menar att USA, speciellt med tanke på de resurser det har, skulle ha kunnat göra ett mycket bättre jobb i mottagandet av migranterna. /.../ Jag skulle vilja säga att en planerad insats, med adekvata resurser, på lång sikt är det bästa för mottagarlandet. Eftersom du då uttrycker förpliktelser... jag menar, upplysningen skedde för 200 år sedan! Det är meningen att vi ska tänka, och använda våra resurser på ett rationellt sätt⁶.

Det finns, enligt Gomez, skäl att granska nationella myter och föreställningar angående invandringen och han antyder att den förhärskande myten i USA kan fungera som en sorts legitimering av ett passivt förhållningssätt gentemot nyanlända immigranter. ”Sjunk eller simma” är det uttryck som den federala statstjänstemannen Edgar Collins vid Office of Federal Contract Compliance Programs använder för att karaktärisera hur invandringen historiskt sett ut till USA⁷. Olika invandrargrupper har kommit till USA och folk har fått klara sig själva, det har inte ens övervägts någon officiell mekanism för att försöka integrera de nyanlända, konstaterar Collins. Det var först med medborgarrättsrörelsens krav på 1960-talet som även problem med diskriminering på basis av språk eller kultur kom att diskuteras offentligt och lagar började instiftas på området. Någon uttalad integrationspolitik finns inte – utom ett visst stöd till vissa flyktinggrupper – och lagstiftningen har till syfte att motverka diskriminering, inte att integrera invandrare.

Ett intryck från intervjuerna med forskarna och intresseorganisationerna, är att man delvis vill modifiera myten om USA:s positiva förhållningssätt gentemot invandringen. Philip Martin, forskare vid UC Davis och mångårig rådgivare i invandrings- och arbetsmarknadspolitiska frågor till den amerikanska regeringen, menar dock att det finns en grundläggande skillnad i speciellt den kaliforniska erfarenheten av migration jämfört med exempelvis Tyskland, skillnader som avspeglas i etablerade attityder och även i ekonomins funktionssätt. Den kaliforniska erfarenheten måste, enligt Martin, definieras i termer av en konstant stark tillväxt i antalet invandrare, decennium efter decennium, med ett medeltal på ca fem miljoner nya immigranter, netto, per tio år sedan andra världskriget. Denna erfarenhet har gett en ”tillväxtmentalitet” som Martin menar är ”helt annorlunda än en tysk mentalitet, där ingenting förändras”. Den kaliforniska ekonomin har varit inställd på en hög närvaro av invandrare och en ständig ökning av inflyttningen, vilket inte minst avspeglats i infrastruktur och bostadsbyggande som varit kraftiga tillväxtbranscher i Kalifornien. Den grundläggande idén om att massor av människor hela tiden flyttar in är alltså djupt förankrad i Kalifornien och ekonomin har anpassat sig till det, menar Martin. Han anser däremot inte, i kontrast till andra forskare, att invandringen för den sakens skull är avgörande för någon enda industri i Kalifornien. Som han uttrycker det ”ekonomier är flexibla och de anpassar sig till närvaron av människor, och de anpassar sig till frånvaron av människor”. Men skillnaderna i synsätt på migrationen är markanta och i Kalifornien har hög inflyttning varit den förhärsk-

⁶ Ibid.

⁷ Intervju Edgar Collins, OFCCP, San Fransisco 2002-09-27.

kande normen, även om karaktären och sammansättningen på migrationen har varierat över tid⁸.

Immigrationsadvokaten David Strand i San Fransisco instämmer i bilden av Kalifornien som en delstat där invandringen i grunden ses som en positiv och kreativ kraft som skapat nya företag, nya verksamheter, nya kulturella uttryck mm. Till skillnad från Martin anser han dock att Kaliforniens ekonomi är helt beroende av invandringen och att invandring därför bör stimuleras på alla sätt. Invandringen är en del av vad Kalifornien står för, menar Strand⁹.

Andra migrationsforskare, bl a Sassen (1996) menar att till skillnad från USA, som lyfter fram invandringens positiva betydelse för landets utveckling, har de europeiska länderna en ”dold” invandringshistoria. De europeiska ländernas historieskrivning har som ett huvudtema den transatlantiska massemigrationen och tenderar att negligera arbetskraftsinvandringens betydelse för utvecklingen i Europa¹⁰. En vanlig framställning vill göra gällande att invandringen till de europeiska länderna är ett efterkrigsfenomen, eller till och med ett fenomen som initierats först med 1950- och 1960-talens arbetskraftsinvandring. Sassen visar fenomenets historiska betydelse under de senaste tvåhundra åren och menar att det är ett problem att de europeiska länderna fortfarande inte ser sig som invandringsländer.

Utan tvekan har officiell historieskrivning och mytbildning stor betydelse för hur individer och grupper ser på fenomenet invandring och hur immigranter behandlas i samhället. Ett ytterligare exempel är huruvida immigrationerna av mottagarlandet betraktas som permanenta eller som temporära. I kontrast till USA och Kanada som ser sig som invandringsländer där immigranter och flyktingar förväntas slå sig ned för gott, har många europeiska länder utvecklat återvändningsprogram riktade till immigranter och flyktingar som ses som tillfälliga gäster – antingen gästarbetare eller flyktingar med temporärt skydd. Vera Mijojlic och Svetlana Mollazaeh vid International Rescue Committee i Los Angeles bekräftar detta synsätt och konstaterar att flyktingar i USA tas emot med inställningen att de har kommit för att stanna permanent¹¹. Alyssa Simpson vid Canal Community Alliance i San Fransisco delar detta perspektiv och illustrerar det med hur även de flyktingar som fått Temporary Protection Status (TPS) till slut stannar permanent i USA. Det finns inte ett enda fall av TPS i USA som inte fått förlängning av status minst en gång, konstaterar Simpson. Hon berättar vidare att invandringsmyndigheten INS inte inleder deporteringsprocedurer bara för att TPS upphör. Formellt skulle de kunna göra det, säger Simpson, men INS har en rad andra prioriteringar före TPS-fall så i praktiken sker det inte¹².

⁸ Telefonintervju Philip Martin, UC Davis 2002-10-03.

⁹ Intervju David Strand, San Fransisco 2002-09-27.

¹⁰ Sassen (1996).

¹¹ Intervju Vera Mijojlic och Svetlana Mollazaeh, International Rescue Committee, Los Angeles 2002-09-24.

¹² Intervju Alyssa Simpson, Canal Community Alliance, San Fransisco 2002-09-27.

Migranten som fiende: droger, kriminalitet och terrorism

Sociologen Hugh Mehan har i en artikel från 1997¹³ analyserat hur den offentliga debatten i samband med Proposition 187 och det så kallade "Save Our State" – initiativet 1994 i grunden kom att förändra debattklimatet och synen på invandringen till Kalifornien. Proposition 187 handlade egentligen om den illegala invandringen men kom även att påverka den legala invandringen och framförallt vissa invandrargrupper i stort. Mehans tes är att i samband med den djupa ekonomiska kris som Kalifornien genomgick under 1990-talets första hälft lyckades inflytelserika röster, däribland staten, näringslivsföreträdare och andra elitgrupper i samhället, framgångsrikt utmåla "de illegala" som syndabockar och skyldiga till krisen. "De illegala" fick enligt Mehan överta rollen som USA:s "inre fiende" efter kalla krigets slut. Trots att många röster höjdes till immigranternas försvar och för mänskliga rättigheter och det allmännas bästa, lyckades "självtresset", som Mehan uttrycker det, vinna den folkomröstning som genomfördes i november 1994. Proposition 187 fastnade därefter i en rad rättsprocesser, men ledde 1996 till att en rad lagar instiftades på federal nivå, samtliga innebärande skärpningar av invandringsspolitiken och då inte endast politiken rörande den illegala invandringen¹⁴.

Debatten om Proposition 187 och de därefter instiftade lagarna återkommer i många intervjuer som en bakgrund mot vilken dagens invandringsspolitiska debatter utspelar sig. Speciellt de intervjuade juristerna som i sitt dagliga värv har att hantera lagstiftningens tillämpning och konsekvenser karaktäriserar 1996 års lagar som "anti-invandringslagar"¹⁵. I Mehans analys bidrog debatten runt Proposition 187 till att etablera en institutionell diskurs om migranten som fiende.

Christan Ramirez, chef för American Friends Service i San Diego som arbetar med människorätsfrågor längs gränsen mellan USA och Mexiko, menar att likhetstecken mellan migranten och hot går längre tillbaka i historien. Själva gränsen uppkom som resultat av krig och konflikt och den geopolitiska relation som kriget år 1848 skapade, där Mexiko förlorade halva sitt territorium, har därefter präglat utbytet mellan erövaren USA och den erövrade, Mexiko. Massiva deportationer av mexikanska arbetare, utan såväl som med dokument, har skett cykliskt i samband med ekonomisk nedgång i USA och perioder där invandrarna utpekats som syndabockar. Enligt Ramirez var det dock först på 1980-talet som en process av begynnande militarisering i gränsområdet inleddes, i samband med att Reaganadministrationen trappade ned sin lågintensiva krigföring i Centralamerika och flyttade över resurser och en liknande taktik av lågintensiv konflikthantering till gränsområdet mellan USA och Mexiko. Arbetskraftsmigranterna från Mexiko och flyktingarna från Centralamerika började i allt högre utsträckning likställas och associeras med droger och knarkhandel och blev syndabockar för drogproblemen i USA. En allt negativare syn på migrationen framställdes i medierna och hotbilderna angående

¹³ Mehan (1997): 'The discourse of the illegal immigration debate: a case study in the politics of representation'. *Discourse and Society Vol.8 No 2*.

¹⁴ Se Gustav Blombergs rapport för en genomgång av Proposition 187 och den efterföljande federala lagstiftningen.

¹⁵ Se vidare avsnittet om 'invandringslagarnas paradoxer'.

invasionen från Syd och hur USA förlorat kontrollen över sina gränser blev allt mera framträdande¹⁶.

En ytterligare förstärkning av associationen mellan migranten och hot skedde under Clintonadministrationen när den så kallade Operation Gatekeeper inleddes 1994 för att säkra den södra gränsen och, enligt Ramirez, i alla fall upprätthålla skenet av att USA hade territoriet under kontroll. Regeringen beviljade kraftiga resursförstärkningar, tekniska och personella, till de urbana områdena längs gränsen. I synnerhet San Diegoområdet spärrades av, och den illegala migrationen som tidigare huvudsakligen kanaliserats via de urbana områdena försköts till bergs- och ökenområdena. Ramirez menar att Operation Gatekeeper innebar att militariseringen fullbordades och synen på immigranter som kriminella förstärktes ytterligare.

Militarisering är ett väldigt laddat begrepp /.../. För oss betyder det inte nödvändigtvis soldater utan snarare en militär typ av operation. Vilket betyder att du har ett militärt förhållningssätt gentemot människor. Riktigt, inga dumheter, den sortens attityd mot människor. /.../ Konstitutionen förbjuder att soldater patrullerar USA med vapen. Det går att gå runt det genom att säga att militären utbildar gränspoliserna, de instruerar dem, de lär dem använda militär utrustning. Och denna praxis finns inte bara på USA: s sida av gränsen, utan också på den Mexikanska sidan.

Så det är en praxis som förflyttar sig söderut, den här policyn att behandla migration som en kriminell aktivitet, likställa den med kriminell aktivitet. /.../. Det är inget som är exklusivt för oss, men jag tror att detta är spjutspetsen, så att säga, när det gäller att hantera migrationsfrågor runt om i världen. /.../ Och den svåra sidan av detta är att migrationen behandlas som kriminell verksamhet. Och när du väl gör det avhumaniserar du migranterna¹⁷.

Det är de många dödsfallen, ca 2 000 sedan Operation Gatekeeper inleddes, och kränkningarna av migranternas mänskliga rättigheter i gränsområdet, som oroar människorättsorganisationer som American Friends Service. Med dokumentet om universella mänskliga rättigheterna som redskap och genom att rapportera kränkningar till internationella organisationer försöker man förändra USA:s invandringspolitik. Man ifrågasätter de hotbilder som ligger till grund för denna politik. Det man främst inriktar sig på är att motverka det man kallar för avhumaniseringen av migranterna. Brott mot de mänskliga rättigheterna kan fortgå, menar Ramirez, om migranterna ses som en anonym massa och associeras med hot och kriminell verksamhet.

¹⁶ Intervju Christian Ramirez, American Friends Service Committee, San Diego 2002-09-30.

¹⁷ Ibid.

Efter 11 september har arbetet mot kränkningar av mänskliga rättigheter vid gränsen försvårats avsevärt eftersom migrationen söderifrån nu även kopplas samman med terrorism, konstaterar Ramirez. Han menar dock att USA:s regering knappast misstänker de odokumenterade arbetsmigranterna för terrorism, men efter 11 september har kontrollen skärpts på alla fronter. De är emellertid de legala immigranterna och USA-medborgare med vissa nationella bakgrunder som drabbats hårdast av konsekvenserna av 11 september.

Odokumenterade immigranter mötte frågan om den nationella säkerheten långt innan 11 september. Gränspoliserna hade ökat sina insatser, hållit kvar människor, skjutit människor, fängslat människor utan anledning. Jag tror att 11 september mest av allt har drabbat den legala migrationen, studenter, affärsmän, handeln.

Vi har haft två världar mellan USA och Mexiko. Vi har en flexibel värld som tillåter varor och produkter att komma fram och tillbaka, väldigt vänlig, flexibel; och vi har en väldigt rigid värld som säger du ska inte komma hit, du är främmande, du arbetar inte här. Och jag tror att dessa världar nu har kommit samman till en rigid värld¹⁸.

I samtliga intervjuer diskuterades 11 september och de hotbilder om terrorism kopplad till migration som under det senaste året varit styrande för Bush-administrationens politik. Flera menar liksom Christian Ramirez att de restriktiva tendenserna i invandringspolitiken initierats långt tidigare, men att de efter 11 september accentuerats dramatiskt. Erik Lee, migrationsforskare vid Center for Comparative Immigration Studies i San Diego menar dock att amerikanerna i nuläget kunnat koppla bort 11 september från fenomenet med mexikansk invandring till USA. Det må finnas alla möjliga fördomar mot mexikaner, kommenterar Lee, men terrorism är inte en av dem¹⁹. Även andra gör liksom Lee bedömningen att 11 september fått större konsekvenser för andra grupper i samhället än arbetskraftsmigranterna i Kalifornien. Den ”rigida värld” som tidigare främst drabbade odokumenterade migranter har, med Christian Ramirez ord, nu kommit att beröra allt fler personer i det amerikanska samhället.

¹⁸ Intervju Christian Ramirez, American Friends Service Committee, San Diego 2002-09-30.

¹⁹ Intervju Erik Lee, Center for Comparative Immigration Studies, San Diego 2002-09-30.

En social och ekonomisk verklighet

Avhumaniseringen av immigranterna sker om den odokumenterade migrationen framställs som ett massfenomen utan struktur och logik, menar Ramirez vid American Friends Service, och sätter en sådan beskrivning av migrationen mot en beskrivning som tar sin utgångspunkt i den sociala verkligheten och det historiska sammanhanget.

Många berättelser om gränsen har reducerat gränsfrågan till siffror, hur många migranter passerar, hur många deporteras. Den är mycket mer än det i våra lokalsamhällen, migrationen är en väldigt integrerad del av den sociala verkligheten i båda dessa länder.

Det är i grunden så vi ser migrationen, vi ser migrationen som en social konflikt, en social rörelse. Kanske inte en rörelse som är väldigt strukturerad, men inte desto mindre en social rörelse och den har sina mönster. /.../ Regeringens misstag är att de inte ser den som en social rörelse. De ser den som ett slumpmässigt flöde av människor, som rör sig för att de vill röra sig²⁰.

Det som människorättsorganisationen förespråkar är ett erkännande av att den odokumenterade migrationen är en ekonomisk och social verklighet; att denna verklighet är komplex och att denna komplexitet inte går att reducera eller minimera. Ett sådan erkännande skulle innebära en annan sorts politik än kontroll, militarisering och kränkning av mänskliga rättigheter, menar Ramirez, eftersom de odokumenterade immigranterna då skulle förstås som människor som kommer och arbetar i USA och inte som kriminella. Migrationen sker inte slumpmässigt, den drivs av den amerikanska ekonomins efterfrågan på arbetskraft, anser Ramirez.

Detta tema lyfts fram flera andra intervjuade. Immigrationsadvokaten Lilia Velasquez i San Diego pekar även hon på att det är den ekonomiska verkligheten som ligger till grund för migrationsfenomenet. För henne är det solklart vad som driver immigrationen:

Det finns den här magneten. Det finns en push och en pull faktor: push faktorn är att sändarländerna inte kan anställa dem, det finns stora behov där, och pull faktorn är USA som behöver deras arbete. Så länge dessa två finns kommer immigranter att komma. Vilket bevisas av att när det är recession, kommer färre människor. Det visar bara att den enda anledningen till att de kommer är därför att de är välkomna, de kan få jobb, de försörjer sig själva och skickar hem pengar till sina släktingar²¹.

²⁰ Intervju Christian Ramirez, American Friends Service Committee, San Diego 2002-09-30.

²¹ Intervju Lilia Velasquez, San Diego, 2002-10-01.

Migrationsfenomenet måste enligt dessa aktörer därför erkännas som en social och ekonomisk verklighet. Konsekvenserna av ett sådant erkännande, menar de, är att invandringspolitiken måste förändras och anpassas till denna verklighet.

För hög invandring

Georges Vernez vid forskningsinstitutet RAND i Los Angeles menar tvärtom att USA aldrig gjort någonting åt den illegala invandringen, och att man inte kommer att göra det heller. Anledningen är att man har goda politiska skäl att låta bli i form av relationerna till Mexiko och att den illegala invandringen dessutom är ekonomiskt fördelaktigt för vissa grupper och regioner i USA. Han menar att landet borde sätta in mer resurser för att verkligen tillämpa de invandringslagar man har. Man måste vara beredd att deportera, beredd att inte släppa in vissa människor, beredd att slå ned på arbetsgivare som anställer illegala osv., beredd att, som han uttrycker det, ”göra allt det man inte är beredd att göra”. USA är, enligt Vernez, ”schizofrent” i förhållande till sin höga invandring.

Varje gång någon vill försöka, eller det finns argument för att försöka stänga igen dörren lite, så säger den sista gruppen som har kommit in - ett tag var det latinos, nu är det asiater - de säger hur kan ni göra det, vi är de sista, ni är rasister som gör detta! Och naturligtvis vet ni hur känsliga amerikaner är för att bli kallade rasister. Så på så sätt händer aldrig någonting. Det är på sätt och vis historien om invandringen²².

Vernez argument är att invandringen är för hög till USA, speciellt invandringen av personer med låg utbildning. Det blir för höga kostnader i samhället, enligt hans sätt att se, för att absorbera och integrera invandrarna, och inte minst för att människor känner sig ”bortträngda, speciellt om invandrarna talar ett annat språk och tar tid på sig att integreras”. Ett annat argument för att minska invandringen av lågutbildade är, enligt Vernez, att invandrarna själva inte kommer att kunna förbättra sin ekonomiska position i USA.

Därför att de inte har en chans att verkligen förbättra sina ekonomiska positioner här. Naturligtvis får de det bättre än om de hade stannat i länderna, men det är inget argument. Argumentet är att de kommer att leva på fattigdomsgränsen här resten av sina liv. Med alla de implikationer det har för låga utbildningsprestationer för barnen, efterfrågan på social service och så vidare²³.

När invandringen karaktäriseras som problem eller hotbild syftar man som nämnts tidigare på vissa invandrargrupper, och i Vernez analys är det de lågutbildade som utgör de problematiska invandrarna. Även Philip Martin vid UC Davis målar upp en, enligt honom, vanlig bild där de lågutbildade immigranterna utgör problem, medan de högutbildade invandrarna snarare osynliggörs i sin egenskap av invandrare. I den offentliga debatten diskuteras ofta invandringen av lågutbildade eftersom det är där problemen finns, menar Martin, men man bör också komma ihåg att 35 procent av invånarna i Silicon Valley är invandrare och de tillhör en mycket framgångsrik elit i Kalifornien. ”Det finns inga medelinvandrare”, som Martin ut-

²² Intervju George Vernez, RAND, Los Angeles, 2002-10-02.

²³ Ibid.

trycker det, det finns de väldigt högutbildade och de lågutbildade. I likhet med Vernez pekar han ut en problematik i form av bidragsberoende och fattigdom i den lågutbildade migrantgruppen, men då talar han inte om den första generationen utan den andra generationen. Det är denna grupp som, enligt Martin, utgör den verkligt svåra utmaningen.

Men snarare än socialbidragsberoende, menar Martin vidare, utgör gruppen lågutbildade invandrare idag och kommer i framtiden att utgöra en stor arbetande fattig befolkning. Efter att den nya lagstiftningen infördes 1996 har dessutom både lagliga och odokumenterade invandras rättigheter till välfärdsförmåner kraftigt reducerats²⁴. Så även om båda makarna i ett immigranthushåll arbetar, t ex i jordbruket, hamnar deras sammanlagda årsinkomster under fattigdomsgränsen.

Vad vi har gjort i USA är att vi har reducerat antalet människor som får socialbidrag, men det betyder inte att de därför har blivit självförsörjande. /.../ För två personer som arbetar, kommer de fortfarande att befinna sig under fattigdomsnivån. För första generationen invandrare är det inte ett problem...det är ett problem eftersom de är fattiga, men det är inte ett problem i termer av socialbidrag och liknande. /.../ De arbetar och de är fattiga. Men det har varit invandringens historia till USA, den första generationen är alltid fattig.

Den första generationen kommer ihåg var de kommer ifrån och de har fortfarande Den Amerikanska Drömmen. För den andra generationen däremot kommer det att bli ett problem om de inte får tillgång till utbildning som kan hjälpa dem att lyckas. /.../ Den verkliga kärnfrågan är den andra generationen²⁵.

Martins bild är alltså att problemen och kostnaderna med immigrationen inte kommer med den första, utan med den andra generationen. Samtidigt menar han att man kan välja att se glaset som halvfyllt eller halvtomt när det gäller den andra generationen. Det finns de som utbildar sig och lyckas bra och det finns de som inte gör det. Utmaningen för Kalifornien är, enligt Martin, att kunna säkra tillgången till god utbildning för de kommande stora ungdomskullarna, som många är barn till arbetskraftsinvandrare. Antar man inte den utmaningen och klarar av den kostnad det innebär för delstaten riskerar man att permanenta fattigdomen i den arbetande underklassen.

Den offentliga diskussionen om invandringen till Kalifornien handlar idag i huvudsak om hur man ska begränsa den, enligt Belinda Reyes, analytiker vid Public Policy Institute i San Fransisco. Den dominerande uppfattningen är att invandringen är för hög och att Kalifornien inte har kapacitet att ta emot så många. Sedan debatten om Proposition 187 i mitten på 1990-talet har det handlat om att det är för många invandrare och om hur man ska förhindra migrationen genom ökad kontroll. Migration som hot är därmed, enligt Belinda Reyes, den dominerande diskursen om migration till Kalifornien sedan mitten på 1990-talet²⁶

²⁴ Se Gustav Blombergs rapport angående den nya lagstiftningen från 1996.

²⁵ Intervju Philip Martin, UC Davis, 2002-10-03.

²⁶ Intervju Belinda Reyes, Public Policy Institute, San Fransisco 2002-09-26.

Den offentliga lögnen om de odokumenterade

I hotbilderna angående migrationen är det som framgår ovan de lågutbildade migranterna i allmänhet och de odokumenterade migranterna i synnerhet som står i fokus, och då ofta porträtterade som en kostnad för det amerikanska samhället. Beräkningar av kostnader och intäkter i relation till invandring är antagligen ett av det mest omdiskuterade områdena inom migrationsforskningen och uppgifterna är sällan samstämmiga²⁷. Oavsett vad studier visar tenderar medierna att framställa exempelvis de odokumenterade som tärande på det amerikanska välfärdssystemet, vilket flera av de intervjuade, som Carol Zabin, forskare vid Institute for Industrial Relations vid UC Berkeley, hävdar är en felaktig bild.

Här tror jag att det verkligen är sant att migranterna inte kommer för att dra fördel av systemet. /.../ Här har vi inget socialt välfärdssystem att tala om. /.../ Hit migrerar man till dåliga jobb. /.../ Alla studier här visar att immigranterna inte drar fördel av det sociala välfärdssystemet, de är i själva verket mycket litet försörjda i relation till vad de har rätt till – trots att de är exkluderade från många av förmånerna, men inte alla. Och när det gäller de förmåner de har rätt till – där handlar det mer om att folk försöker få odokumenterade och även legala immigranter att ta vara på sina rättigheter²⁸.

Zabin förmedlar ett perspektiv som motsäger hotbilden om att de odokumenterade arbetarna immigrerar illegalt till USA för att leva på socialbidrag och utnyttja det amerikanska välfärdssystemet. Även Alyssa Simpson, jurist vid Canal Community Alliance utanför San Fransisco, ifrågasätter hotbilden och berättar att miljontals odokumenterade immigranter i Kalifornien år efter år är anställda och betalar inkomstskatt och även skatt som finansierar socialbidragssystemet, som de i sin tur inte har rätt att utnyttja. Det är, enligt Simpson, en av anledningarna till att socialbidragssystemet är så pass välfinansierat som det är. Simpson beskriver att det fungerar på så sätt att de som arbetar betalar skatt via sitt socialförsäkringsnummer på lönechecken. En del odokumenterade arbetar under falska socialförsäkringsnummer och betalar skatt den vägen. Men många arbetar för kontant betalning och har inget socialförsäkringsnummer. För att betala skatt kan de då skriva till IRS, Internal Revenue Service (skattemyndigheten) och be att få ett skattebetalare ID-nummer. Med hjälp av detta betalar de skatt och finns registrerade som skattebetalare hos IRS. Skattemyndigheten utfärdar sådana ID-nummer till personer som inte har rätt till socialförsäkringsnummer, d v s i praktiken personer utan arbetstillstånd. Detta ID-nummer innebär inte rätt att arbeta, utan endast till att betala skatt och ha ett register över inbetald skatt hos IRS.

Det är detta register, som visar att man har betalat skatt i USA under ett visst antal år, som migrationsmyndigheten INS krävde att få se när man under 1986 års amnestilagrar beviljade uppehållstillstånd för odokumenterade immigranter. Det ligger därför även i de odokumenterades intresse att upprätthålla ett sådant register, eftersom det kan krävas för en framtida legalisering. Onekligen är det, som Simpson

²⁷ Se Blombergs rapport för en genomgång av olika kostnadsberäkningar som gjorts angående migrationen till Kalifornien.

²⁸ Intervju Carol Zabin, Institute for Industrial Relations, UC Berkeley, San Fransisco 2002-09-26.

säger, ett ironiskt agerande av båda myndigheterna – INS förbjuder personerna att arbeta i USA, men samtidigt vill de se intyg på att de har betalat skatt när det ges möjlighet till legalisering. Skattemyndigheten, å sin sida, har ingen anledning att kontrollera legal status eller att samarbeta med INS, menar Simpson, utan tvärtom utfärdar man ID-nummer för att få in skatt från personer som med all säkerhet saknar arbetstillstånd. Samordning saknas mellan myndigheterna och Simpson berättar att det inte heller finns några tendenser i den riktningen²⁹.

Här finns det en aktuell parallell till Sverige. Under sommaren 2002 avslöjades att ett stort antal falska AT-UND handlingar var i omlopp i främst Stockholmsområdet³⁰. Det visade sig att Skattemyndigheten utfärdade A-skattsedel och tillfälliga personnummer till personer på basis av falska AT-UND dokument. På så sätt blev arbetskraften ”legal” i bemärkelsen att personerna betalar skatt i Sverige när de i själva verket arbetar som odokumenterade. Skattemyndigheten anmälde inte de falska intygen och kontaktade heller inte Migrationsverket för att kontrollera uppgifterna mot deras register – detta uppgav man var av sekretessskäl. Skattemyndighetens jurist ansåg heller inte att det var något märkligt med det och citerades i Dagens Nyheter (2002-08-23) ”Nej, om folk vill jobba får de göra det för oss. Vi är bara intresserade av att de betalar skatt”.

Det som pågår i stor skala i USA (och i mindre skala i Sverige) är med andra ord ett system där människor arbetar och betalar skatt samtidigt som de saknar medborgarliga, fackliga och sociala rättigheter och därmed i praktiken lever som andra klassens medborgare. Dessa personer porträtteras dessutom som en belastning för samhället i termer av kostnader för välfärdssystemet, när de i själva verket visar sig vara nettobidragsgivare till samma system. Alyssa Simpson vid CCA kommenterar att studier visserligen visar att immigranter i stort kostar mer för delstatsekonomin än vad de bidrar. Men dessa studier nämner sällan att vi alla kostar mer för delstatsekonomin än vad vi bidrar, säger Simpson. Det är effekten av en federal politik som överför pengar från delstaterna till den federala regeringen, menar Simpson. Immigranter bidrar, alla bidrar, mer till den federala staten än till delstaten. Men det är delstaten som ska förse medborgarna med skolor, sjukhus och allt annat. Det är därför inte en invandringspolitisk fråga, som Simpson uttrycker det, utan det är en federal statsfinansiell fråga.

²⁹ Intervju Alyssa Simpson, Canal Community Alliance, San Fransisco, 2002-09-27. Simpson konstaterar att INS och IRS inte heller kommer att samordnas under det kommande nya Department of Homeland Security. I mars 2003 inrättades detta departement och Simpsons förutsägelse var riktig i det att INS ingår i det nya departementet men inte IRS.

³⁰ AT-UND är tillfälliga arbetstillstånd som Migrationsverket utfärdar till asylsökande under tiden de väntar på besked om de får stanna i landet.

Entreprenörerna i Silicon Valley – tjuvar av teknologi och jobb?

Som Philip Martin vid UC Davis framhåller utgörs invandringen till Kalifornien främst av två socioekonomiska skikt, dels en stor grupp som arbetar i låglöneyrken och dels en stor grupp högutbildade som arbetar i t ex Silicon Valley. AnnaLee Saxenian är forskare vid UC Berkeley och expert på olika invandrargrupperns entreprenörskap och migrationsmönster i Silicon Valley. Hon har i sina studier visat att en stor andel av nya företag i Silicon Valley startas av invandrare från Taiwan, Kina och Indien. Saxenians forskning rör invandrarnas entreprenörskap i den regionala ekonomin i Kalifornien, men också dessa personers roll när det gäller att bygga broar till sina tidigare hemländer i form av investeringar, överföring av teknologi och återmigration. Saxenian har myntat begreppet “brain circulation” för att karaktärisera det fenomen som innebär att högutbildade är verksamma både i Kalifornien och Taiwan, Kina eller Indien. Från att det under 1970- och 1980-talen mest rörde sig om “brain drain” från olika länder till USA, har det sedan slutet på 1990-talet i stället handlat om “brain circulation” mellan länderna. Detta sker i synnerhet mellan Kalifornien och Indien, och i mindre utsträckning mellan Kalifornien och Kina. I fallet Taiwan har det snarast skett en omvänd “brain drain”, då många högutbildade arbetskraftsinvandrare återvänt permanent till Taiwan. Saxenian berättar att hon har förvånats över styrkan i orienteringen mot det tidigare hemlandet som dessa immigranter visar och hon ser det som en förhållandevis ny utveckling.

De högutbildade invandrarna från länder i Syd och Öst har kommit att bli en grupp som västvärldens industriländer alltmer konkurrerar om. Till skillnad mot när det gäller de lågutbildade immigranterna uttrycker industriländernas regeringar nödvändigheten av att importera högkvalificerad arbetskraft för att fylla luckor i tillväxtbranscher och bristyrken. USA, och speciellt Kalifornien, har hittills varit vinnare i kampen om de högutbildade immigranterna gentemot bl a Japan och Tyskland. Men även denna grupp av högutbildade invandrare har associerats med olika typer av negativa hot mot det amerikanska samhället, trots den aktiva rekryteringen från arbetsgivarnas sida. Det handlar då om att de tar jobben från amerikaner och att de stjälar teknologi och för ut den ur landet. Saxenian menar att dessa tendenser i huvudsak är kopplade till den nuvarande nedgången i ekonomin.

Det som verkligen oroar mig är att amerikanerna, speciellt under en recession som nu, tenderar att bli väldigt anti-invandrare. De börjar skylla alla sina problem på invandrarna. Jag är säker på att ni har sett det i det mexikanska fallet. En sak jag har sett i den kinesiska invandrargruppen är anklagelsen om att "de stjal vår teknologi". /.../ När jag först publicerade en del av min forskning sa folk, "de stjal vår teknologi".

Så jag tror att det finns en potential för den typen av negativa känslor. Det finns också den andra sidan av det, att "de stjal våra jobb". Vi befinner oss i en situation där folk känner sig undanskuffade. Det finns ingenjörer som utbildades till, och kanske såg sin karriär inom försvarsindustrin, vilket inte precis förberedde dem för den typ av jobb som lyfte Silicon Valley. Så de känner sig undanskuffade av dessa nya anställda³¹.

Trots det höga antalet nyföretagare och det framgångsrika entreprenörskapet bland immigranterna i Silicon Valley, har det alltså visat sig att i tider av ekonomisk nedgång tenderar även denna grupp av arbetskraftsinvandrare att bli utsedda till syndabockar. Saxenian menar att de högutbildade immigranterna inte stjal jobb och teknologi, utan att de faktiskt har skapat nya jobb och välfärd i regionen. Den kaliforniska högteknologiska industrin formligen slukade utländska IT-tekniker under expansionen i slutet på 1990-talet, och det var bristen på arbetskraft som fick industrin att komma över en sorts "amerikansk oartikulerad rasism", som Saxenian uttrycker det. Industrin anställde utländska tekniker av nödvändighet, inte för att de ville det. Saxenian menar vidare att det finns skillnader mellan delstaterna i USA. Kalifornien är mer öppet för nykomlingar och immigranter anställs om de kan teknologin, medan på den mer konservativa östkusten har kinesiska och indiska entreprenörer inte alls lyckats på samma sätt.

Det kanske mest anmärkningsvärda i AnnaLee Saxenians studier är dock inte immigranternas bidrag till företagandet i Silicon Valley, utan det oväntat stora antalet immigranter som utvecklar och överför teknologi och kunskaper till det tidigare hemlandet. De har kommit att spela en avgörande roll för teknologisk kapacitetsuppbyggnad i sändarländerna Taiwan, Indien och Kina, konstaterar Saxenian.

Lilia Velasquez, invandringsjurist i San Diego, visar å sin sida hur den officiella prioriteringen av de högutbildade invandrarna avspeglas i det institutionella systemet och i lagstiftningen. Hon beskriver systemet för mottagande av invandrare som en hierarki där de högutbildade eliterna får uppehållstillstånd utan arbetsmarknadsprövning, medan det längre ned i hierarkin ställs fler krav och görs en hårdare arbetsmarknadsprövning. Velasquez ser det som en dikotomi. Å ena sidan finns stora årliga kvoter för eliterna, som man inte lyckas fylla, å andra sidan finns små kvoter för lägre kvalificerade yrken där det, enligt Velasquez, finns en stor efterfrågan på arbetsmarknaden. Det finns en självintressets logik i hur hierarkin är utformad, men den gynnar endast eliterna, menar Velasquez.

³¹ Intervju AnnaLee Saxenian, UC Berkeley, San Fransisco, 2002-09-26.

Det finns den här dikotomin. /.../ När du har elitgrupperna, vilka består av människor med extraordinära förmågor, de framstående professorerna och forskarna, och direktörerna för multinationella företag, i de fallen bryr vi oss inte om arbetsmarknaden, vi bryr oss inte om ifall de tar jobb ifrån amerikanska arbetare – vilket de i själva verket kanske gör.

Å andra sidan har du människor med en masterexamen eller lägre, och där måste vi pröva arbetsmarknaden för att vara säkra på att de inte tar jobb från amerikanska arbetare. Så vi talar med dubbla tungor. /.../ Vi försöker skydda amerikanska arbetare, men vi bryr oss inte om att skydda dem i det ena fallet, men desto mer i det andra³².

Det Velasquez lyfter fram är hur synen på de önskvärda respektive icke önskvärda invandrarna formuleras och institutionaliseras på ett hierarkiskt sätt i invandringspolitiken, samtidigt som arbetsmarknaden efterfrågar båda kategorierna och, enligt hennes bedömning, kanske i än högre grad lågkvalificerad arbetskraft. Hon menar att politiken är irrationell och motsägelsefull och avspeglar USA:s synsätt att man måste stoppa flödet av manuell arbetskraft, för USA ”vill inte ha dem”, trots att ”vi behöver dem”, samtidigt som det, som hon säger, kanske främst är elitinvandrarna som ”tar jobb” från amerikaner. Eliterna gynnas, men samtidigt undgår inte heller de högutbildade immigranterna, vilket Saxenian påtalade, att speciellt i lågkonjunktur associeras med olika typer av hot mot det amerikanska samhället.

Det ”perverse sambandet” – migration som global utvecklingsfråga

Ytterligare ett perspektiv på migrationens karaktär och egenskaper som förmedlades av de intervjuade är ett synsätt där inte endast USA:s unilaterala intressen fokuseras, utan där sändarländerna, i synnerhet Mexiko, men även andra länder i USA:s närområde, tas med i bilden och får en betydelsebärande roll. Raúl Hinojosa-Ojeda och Paula Takash Cruz, vid North American Integration and Development Centre på UCLA, uppfattar invandringen som en ”transnationell fråga”. De hävdar att man måste tänka om hur man agerar i och uppfattar hela migrationsfrågan. Invandring handlar inte endast om att det finns en efterfrågan på arbetskraft i rika länder, menar de, utan invandring innebär att fattiga och rika regioner blir starkt integrerade och beroende av varandra. De två forskarna anser att det är nödvändigt att föra samman ”två hittills skilda diskussioner”; diskussionen om invandringen och diskussionen om global utveckling. Migration, återmigration och remittanser³³ är fenomen med stor framtida betydelse för global utveckling, menar Hinojosa-Ojeda och Takash Cruz.

³² Intervju Lilia Velasquez, San Diego, 2002-10-01.

³³ Remittanser (engelskans remittances) är de pengar som migranter skickar tillbaka till de länder man utvandrat ifrån. Se Hinojosa Ojeda (2002) för beräkningar av remittansernas storlek mellan USA och Latinamerika.

Medan invandringsfrågan, enligt Hinojosa Ojedas sätt att se, präglats av en ensidig fokus på självintresset hos mottagarländerna, har diskussionerna om globalisering och ekonomisk utveckling i sin tur ensidigt fokuserat på handel och kapitalflöden. När frågorna förs samman vidgas invandringsdebatten mot de globala utvecklingsfrågorna, och debatten om ekonomisk utveckling tar in migrationsfrågan i hela sin betydelse.

Med utgångspunkt i detta resonemang formulerar Hinojosa Ojedas sin huvudtes som ligger till grund för det engagemang forskningscentrat vid UCLA har för en policy för global utveckling:

Invandring och remittanser är ett mycket effektivare och jämlikare sätt att minska inkomstgapet mellan rika och fattiga länder än genom handelns liberalisering³⁴.

Det är alltså global utveckling och rättvisa som är det övergripande målet för Hinojosa-Ojedas och Takash Cruz strategi på migrationsområdet, och de menar att USA:s självintresse att säkra arbetskraftsförsörjningen är ett alltför snävt synsätt. Hinojosa-Ojeda säger vidare att migrationsutbytet mellan USA och Mexiko har skapat en situation av ”perverst ömsesidigt beroende”. Perverst eftersom det är så genomgripande, samtidigt som det är dolt i bemärkelsen att det inte talas och skrivs om det. Den amerikanska och speciellt den kaliforniska ekonomin har systematiskt under lång tid utvecklats ett beroende av arbetskraften från vissa geografiskt avgränsade sändarregioner i Mexiko, på samma sätt som dessa regioner helt är beroende av remittanser från arbetarna som migrerar till USA, konstaterar Hinojosa-Ojeda. Forskarna vill med andra ord omdefiniera eller omformulera migrationsfenomenet från att vara en unilateral fråga för mottagarlandet till att bli en bi- eller multilateral fråga som berör både sändar- och mottagarregioner på ett genomgripande sätt.

På basis av denna verklighetsbeskrivning arbetar forskarna på forskningscentret vid UCLA med att utforma en modell för hur detta ömsesidiga beroende kan göras till en mer positiv process där transnationell migration och integration kan påverkas och styras mot rättvisa – i motsats till den pågående negativa dynamik av *cumulative causation* som de menar idag accelererar ojämlikheten på båda sidor om gränsen³⁵.

³⁴ Intervju Raúl Hinojosa Ojeda och Paula Takash Cruz, UCLA Los Angeles 2002-09-25.

³⁵ Intervju Hinojosa Ojeda och Takash Cruz, UCLA 2002-09-25. Begreppet *cumulative causation* är hämtat från Gunnar Myrdals arbeten och Hinojosa Ojeda syftar här till Myrdals resonemang om en självförstärkande negativ utvecklingsprocess i fattiga länder eller regioner.

Även Philip Martin vid UC Davis formulerar migrationsfrågan som en bilateral fråga – han uttrycker det som att ”man är två om migration”. Alla försök att bedriva policy på migrationsområdet måste ske i termer av någon form av samarbete, hävdar han. Den tiden är förbi när man kan göra saker unilateralt, konstaterar han, men han är mindre optimistisk än UCLA-forskarna angående möjligheten att sändarländerna kommer att kunna få något reellt att säga till om i bilaterala samarbeten. ”De har ingen makt” konstaterar Martin och har svårt att tro att sändarländer någonsin kommer att kunna sätta press på mottagarländerna. ”Arbetskraft är inte som olja”, som han uttrycker det³⁶.

Detta första kapitel har visat olika aktörers uppfattning om migrationsfenomenet samt hur man ser på handlingsstrategier på det invandrings- och integrationspolitiska området. Sammantaget ger de en komplex bild av invandring och integration i Kalifornien i början på 2000-talet. Den höga invandringen och den starka ekonomiska tillväxten under efterkrigstiden har medverkat till en djupt förankrad idé i Kalifornien om hög inflyttning som norm och som en del av vad Kalifornien står för. Krisen i mitten på 1990-talet och debatten om Proposition 187, samt det politiska läget efter 11 september, påverkade den offentliga debatten om invandringen i Kalifornien i riktning mot ett synsätt som i huvudsak associerar migrationen med hot. Några alternativa synsätt som de intervjuade förmedlade handlar om migrationen som en social och ekonomisk verklighet med mönster och strukturer möjliga att förstå och hantera, samt om migrationen som transnationell fråga och potentiellt bidragande till en rättvisare regional och ekonomisk utveckling i både sändar- och mottagarländer. Nästa kapitel tittar närmare på arbetsmigranterna på den kaliforniska arbetsmarknaden.

³⁶ *Intervju Philip Martin, UC Davis, 2002-10-03.*

Arbetsmarknaden, facket och immigranterna

Fackföreningarnas helomvändning

Hur påverkar arbetskraftsinvandring styrkeförhållandena på arbetsmarknaden, mellan arbetsmarknadens parter dvs arbetsgivare och fackföreningarna? Vad har fackföreningarnas ställning i förhållande till arbetskraftsinvandringen varit? Hur har man sett på de odokumenterade arbetarnas närvaro på arbetsmarknaden? Under de allra senaste åren har den amerikanska fackföreningsrörelsen gjort en spektakulär helomvändning i sina ställningstaganden angående arbetskraftsinvandring och i invandringspolitiska frågor. Från att traditionellt haft en protektionistisk och negativ syn på arbetskraftsinvandring under nästan hela 1990-talet har numera alla de större amerikanska fackföreningarna intagit en hållning som är för reformer av invandringslagarna och för en legalisering av de odokumenterade immigranterna. Dessutom har fackföreningarna numera uttalade strategier för att organisera och mobilisera immigrantarbetare, oberoende av invandringsstatus. Hur gick denna helomvändning till och vad grundar den sig på?

Carol Zabin, vid Institute of Industrial Relations, UC Berkeley, arbetar med fackföreningsfrågor och har tidigare forskat om invandringen från Mexiko. Hon är själv tveksam till arbetskraftsinvandring och baserar sin hållning på den analys hon gör av hur invandringen historiskt fungerat på den kaliforniska arbetsmarknaden. Konsekvenserna av att olika arbetargrupper med olika rättigheter samtidigt finns på arbetsmarknaden är, menar Zabin, splittring och försvagning av arbetarrörelsen. Vinnarna har hittills främst varit den amerikanska arbetsgivarklassen och det är tveksamt om amerikanska arbetare har vunnit något alls på den höga invandringen, anser Zabin. Däremot har den amerikanska medelklassen vunnit, framhåller Zabin, främst genom tillgången på billiga tjänster som tillhandahålls av immigranter utan dokument, inte minst hushållstjänster.

Den viktigaste effekten, enligt Carol Zabin, är att importen av arbetskraft generellt sett har underminerat arbetsmarknaden och den politiska makten för arbetarklassen. Eftersom motbalansen när det gäller socialpolitik i USA i första hand kommer från den organiserade arbetarklassen betyder det att styrkeförhållandet nu har fått slag-sida till fördel för arbetsgivarsidan. Denna utveckling daterar hon främst till perioden efter den omfattande avindustrialiseringen i Kalifornien och andra delar av USA på 1970- och 1980-talen. Den amerikanska arbetsgivarklassen karakteriserar Zabin som extrem i förhållande till Europa³⁷, och hon illustrerar det försämrade styrkeförhållandet för arbetarklassen genom arbetsgivarnas politiska makt, den låga minimilönen och den dåliga arbetslöshetsförsäkringen. ”Politiskt har arbetsgivarna vunnit”, menar Zabin, och det innebär att arbetskraftsmigranterna kommer till en situation där de inte har några rättigheter och där olika grupper av arbetare spelas ut mot varandra. Det är naturligtvis inte immigranternas fel, som Zabin poängterar, men detta är den politiska kontexten de kommer in i. Zabin säger att hon är för in-

³⁷ Exemplet som Zabin ger är att en Vd i USA tjänar 700 gånger mer än en arbetare i industrin, medan motsvarande siffra i Europa ligger på mellan 40 och 50 gånger mer än en industriarbetare.

vandring, men hon menar att det är en skillnad mellan att kräva rättigheter för immigranter som redan är här (exempelvis deras rätt till familjeåterförening) och att gå ut och aktivt rekrytera arbetskraft till USA. Hon menar att det senare är tveksamt med tanke på den politiska situationen i USA³⁸.

Historiskt sett har den fackliga organiseringen varit svag i USA och det finns en tradition av facklig repression från statsmakten och arbetsgivarsidan. Sverige och USA brukar beskrivas som varandras motsatser när det gäller arbetarorganisationernas styrka och hur arbetsmarknadens parter förhandlar med varandra³⁹. Den mest framgångsrika perioden i fackföreningsrörelsens historia i USA var under 1950-talet då man organiserade 35 procent av arbetskraften, men sedan dess har organiseringsgraden sjunkit till 14 procent. Skillnaden är dessutom stor mellan privat och offentlig sektor, med den lägsta graden av organisering inom den privata sektorn, där den ligger på 8–9 procent av arbetskraften. Denna svaga ställning är ett stort problem, menar Zabin och flera andra av de intervjuade, eftersom arbetarskyddet är svagt, grupper spelas ut mot varandra och övergrepp och exploatering sker kontinuerligt från arbetsgivarnas sida.

Under de allra senaste åren tycks dock en ny utveckling ha tagit fart på den amerikanska arbetsmarknaden. Zabin beskriver det som en verklig vitalisering av arbetarrörelsen i USA. Fackföreningsrörelsen har idag utvecklats i riktning mot en social rörelse som kraftfullt mobiliserar immigrantarbetare inom flera branscher. Ett par av de intervjuade menar att förändringarna inleddes sedan John Sweeney blev ordförande i AFL-CIO i oktober 1995, medan andra anser att de i synnerhet drivits fram av lantarbetarnas fackförening United Farm Workers och hotell- och servicearbetarnas fackföreningar HERE och SEIU, verksamma i branscher där många immigranter arbetar. Ett viktigt ställningstagande som dessa fackföreningar gjort är att man organiserar arbetare oberoende av invandringsstatus⁴⁰. Roman Pinal, företrädare för United Farm Workers, UFW, i Los Angeles, instämmer i Zabins beskrivning av hur utvecklingen sett ut under senare år. Pinal profilerar sin fackförening som en stark förespråkare för arbetskraftsinvandarnas rättigheter.

³⁸ Intervju Carol Zabin, Institute for Industrial Relations, UC Berkeley, 2002-09-26.

³⁹ Se Nycander (1998).

⁴⁰ Detta ställningstagande har också inneburit att arbetarrörelsen nu motsätter sig sanktioner mot arbetsgivare som anställer odokumenterade arbetare. Tidigare stödde fackföreningarna 1986 års lag om employer sanctions och godtog på så sätt avskedande och deportation av personer ur den egna arbetsstyrkan. Idag ta fackföreningarna kraftfullt avstånd från 1986 års lag.

Vi är stolta över att när det gäller arbetarorganisering i hela landet befinner vi oss i fronten. Vi är ledande när det gäller att organisera försök till att förändra och rätta till de inadekvata invandrarlagarna.

Vi var den första fackförening som från 1996 tog ställning för en reformering av invandringslagarna.

Vårt land bygger på invandring. I vår bransch är majoriteten av arbetarna invandrare. Vi har varit den enda fackförening som har letts av invandrare. Arbetarrörelsen har förändrats. Nu stöder den resolutioner, stöder reform av invandringslagarna, civilisering av invandringslagarna. Vi måste lägga in andra växeln nu⁴¹.

Även Maria Durazo, företrädare för Hotell Employees and Restaurant Employees International Union, HERE, i Los Angeles, beskriver de stora förändringar av fackföreningsrörelsen som skett sedan de stora förlusterna för 20–30 år sedan. Ledarskapet i fackföreningen var inte beredda på den starka anti-fackliga rörelse som arbetsgivarna drev vid denna tidpunkt och facket led svidande förluster, säger Durazo. Förändringarna i ägandestrukturerna i företagen mot mer inblandning av multinationella företag innebar att fackets traditionella roll överspelades. Durazo berättar att det tog lång tid innan HERE gjorde sig av med det gamla ledarskapet – vilket hon karaktäriserar som både rasistiskt och bakåtsträvande – och på allvar förändrade fackföreningen. Viktiga hållpunkter i förändringen var, enligt Durazo, när man fullt ut erkände att arbetsstyrkan förändrats; när man började engagera sig i lokalsamhällets bredare frågor och i synnerhet när man tog ställning i invandringspolitiska frågor. Avgörande var också den fyraåriga konflikten med Hyatt Hotell i Los Angeles som man slutligen vann, vilket Durazo menar var ett genombrott för fackföreningens nya sätt att arbeta⁴². HERE var också en av initiativtagarna bakom *the living wage*-rörelsen⁴³ som startades i Los Angeles för fem år sedan och som sedan har spritt sig över landet.

Efter några år under Sweeneys ledning i slutet på 1990-talet gjorde även hela AFL-CIO, den amerikanska motsvarigheten till LO, för ett par år sedan en omvändning i migrationsfrågan. Det lokala arbetarrådet i San Fransisco var med och skrev och drev igenom den resolution om invandrapolitiken som AFL-CIO antog på nationell nivå år 2000, berättar Carol Zabin vid Berkeley. Resolutionen har fyra punkter och kritiserar anti-invandringslagarna från 1996, samt lagen om sanktioner mot arbetsgivare från 1986. Kraven lyder: 1) legalisering av odokumenterade arbetare oberoende av medborgarskap, 2) nej till sanktioner mot arbetsgivare som anställer odokumenterade, 3) reformering, inte utökning av gästarbetarprogrammen och 4) förbättring av möjligheterna till familjeåterförening under invandringslagarna.

⁴¹ Intervju Roman Pinal, *United Farm Workers, Los Angeles 2002-09-25.*

⁴² Intervju Maria Durazo, *Hotell Employees and Restaurant Employees International Union, Los Angeles 2002-10-02.*

⁴³ *The living wage*-rörelsen startades för fem år sedan av fackföreningarna i Los Angeles som ett försök att bekämpa fattigdomen i den arbetande befolkningen. Trots arbete, ibland flera arbeten, klarar många inte sitt uppehälle på de låga lönerna. *The living wage* är den minsta lönenivå som fackföreningen anser krävs för att kunna leva på lönen. Ett s k *living wage*-förordnande har två delar, dels en stipulerad timlön och dels en garanterad sjukvårdsförsäkring för de anställda.

En viktig konsekvens av resolutionen har blivit, beskriver Zabin, att fackföreningarna börjat alliera sig med en rad andra sociala rörelser som också driver dessa och liknande krav; invandrarorganisationer, människorättsorganisationer, kyrkor, lokala bostadsområdesorganisationer där många immigranter bor, m fl. Det har också inneburet att AFL-CIO har kunnat agera på nationell nivå för att driva på förändringar mot en bättre invandringspolitik. Detta arbete har dock kraftigt motarbetats under den nuvarande presidenten Bush, säger Zabin.

Takeyuki Tsuda, forskare vid Center for Comparative Immigration Studies i San Diego, jämför fackföreningarnas helomvändning i USA med liknande tendenser i Europa. Enligt Tsuda är det en genomgående trend att fackföreningarna i flera länder nu startat att på allvar rikta sig till immigranterna. Fackföreningsledare har i alla länder tidigare varit anti-immigranter, säger Tsuda, eftersom de sett invandrarna som konkurrenter om jobben och ansett att de pressat ned lönerna. Men fackföreningarna förlorade medlemmar när avindustrialiseringen skedde i västvärlden och produktionen flyttades till billigare länder i tredje världen, fortsätter Tsuda. Fackföreningarna har också insett att invandrare kommer att fortsätta komma, anser Tsuda, och i stället för att försöka exkludera dem är det bättre att inkludera dem i facket och kämpa tillsammans för bättre löner och arbetsvillkor för alla arbetare⁴⁴. Även den mest konservativa fackföreningen i USA, inom byggnadsindustrin, har ändrat ståndpunkt, bett om ursäkt och sagt att man nu ska göra ”vad som är rätt och vad som är smart”, berättar Maria Durazo, vid HERE i Los Angeles. Fackföreningarna är numera de centrala aktörerna när det gäller mobilisering av immigranter i USA och Europa.

Gästarbetarprogram – vilka rättigheter?

Det är i stor utsträckning kampen mellan arbetsmarknadens parter som avgör vilken grad av rättigheter respektive exploatering som kommer att gälla för nya immigranter, hävdar Carol Zabin vid Berkeley. Flera intervjuade bedömer att en amnesti eller ett legaliseringsprogram i någon form är osannolikt, av politiska skäl, och att det i stället kommer att införas någon form av nya gästarbetarprogram, vilket är mer i linje med arbetsgivarsidans krav. Fackföreningen UFW beskriver situationen som en politisk kamp där arbetsgivarsidan ensidigt försöker få till ett nytt gästarbetarprogram utan fackets medgivande. Facket å sin sida kommer inte att acceptera något ensidigt formulerat program utan vill vara med och diktera villkoren för hur de i så fall ska utformas, poängterar Romal Pinal vid UFW.

Diskussionerna för eller emot gästarbetarprogram går långt tillbaka i den kaliforniska kontexten. Det finns en stark skepsis mot denna typ av program efter erfarenheterna av *bracero*-programmet, som gällde för mexikanska lantarbetare under åren 1942–1964. Anledningen är att *bracero*-programmet innehöll mycket hårda restriktioner för arbetskraften. Carol Zabin karaktäriserar programmet som ett program på extremkanten när det gäller gästarbetarprogram. Exempelvis var arbetarna bundna till en enda arbetsgivare, lönen var lägre än för inhemska arbetare, och rättigheterna och arbetarskyddet var mycket begränsade. Belinda Reyes vid Public Policy Insti-

⁴⁴ Intervju Takeyuki Tsuda, Gustavo Cano och Erik Lee, Center for Comparative Immigration Studies, San Diego 2002-09-30.

tute of California i San Fransisco beskriver hur *bracero*-programmet inledningsvis faktiskt hade en rad avtalade förmåner för arbetarna, som fri bostad och transporter, medicinsk försäkring mm. Arbetsgivarna ansåg dock snart att rättigheterna var för kostsamma och började anställa odokumenterad arbetskraft vid sidan av i stället – detta ledde till att själva *bracero*-programmet urvattnades och rättigheterna avskaffades. Det slutade med ett program som var helt dikterat av arbetsgivarsidan – ”de fick allt de bad om” – som Reyes uttrycker det⁴⁵.

Efter *bracero*-programmet är det främst det nuvarande H-2A-programmet som diskuteras och som fackföreningsrörelsen menar måste reformeras⁴⁶. Den migrationspolitiska striden i USA idag handlar i stor utsträckning om vilka rättigheter som ska gälla för den invandrade arbetskraften – ska invandrarna vara gästarbetare eller nya amerikaner? Eller ska de fortsätta att vara illegala invandrare? Nedan följer några utdrag ut intervjuerna där olika aktörer svarar direkt på följande fråga:

Finns det några gästarbetarprogram som du/ni anser acceptabla?

Maria Durazo, HERE, Los Angeles:

I det här läget är vår position att vi måste reformera de existerande gästarbetarprogrammen. Vi vill inte tala om någon expansion förrän vi har reformerat pågående program. Det finns alltför många problem i H2 och H1-programmen under vilka gästarbetare kan komma, det sker för många övergrepp.

Och om erfarenheterna som arbetarrörelsen gjort är att gästarbetarprogrammen är fulla av problem, i de industrier där de använts mest, undrar vi andra varför vi skulle vilja ta del av dem. Låt oss ordna till dem i stället. Och om det visar sig gå bra är vi inte principiellt emot gästarbetarprogram. Det är bara det att de måste garantera lika rättigheter överlag och inte en situation där överträdelser görs.

En av idéerna – det är inte en formell idé som vi har presenterat för de valda representanterna, men det är en idé vi arbetar med – är att om man kommit flera gånger, till exempel efter fem säsonger, så ska man kunna ha rätt att ansöka om legalisering. Så att de som vill ha den möjligheten kan arbeta mot den genom att bidra till landets ekonomi. Och de som inte vill det utan bara vill arbeta och sedan återvända till familjen har också sitt.

Men återigen, det är inte många fackföreningar som talar om det, man säger snarare, hallå, vänta ett tag, låt oss först ta hand om det nuvarande programmet, det som nu ligger på bordet.

⁴⁵ Intervju Belinda Reyes, Public Policy Institute of California, San Fransisco, 2002-09-27.

⁴⁶ Se Gustaf Blombergs rapport för en genomgång av de olika gästarbetarsystemen.

Jag menar, huvudtemat som återkommer hela tiden är att vi inte vill att immigranter ska behandlas annorlunda än medborgare. Eftersom det gör att organiseringen av dem försvåras och tillämpningen av annan arbetarlagstiftning försvåras. Kom ihåg Hoffman-fallet!⁴⁷

Roman Pinal, United Farm Workers. Los Angeles:

Vår fackförening kommer aldrig att acceptera ett bracero-program igen. Vissa framsteg gjordes under 1950-talet när fackföreningsrörelsen var som starkast, men efter det har vi gått bakåt hela tiden. I det sammanhanget vi befinner oss kommer vår organisation aldrig att erkänna ett gästarbetarprogram som bracero-programmet. Och det bästa vi kan göra för H-2A-programmet är att arbeta för arbetarnas rättigheter att bli legaliserade. Idealet vore att få bli medborgare direkt, men det kommer vi aldrig att få igenom, som det ser ut nu, när kongressen använder begreppet "earned legalisation"⁴⁸ – vilket inte är ett nytt begrepp.

Vi är mot varje gästarbetarprogram som inte erkänner fulla rättigheter för arbetare, löner, federala eller delstatliga. Vi måste ha de federala först eftersom det beror på delstaten – vissa delstater har ingen minimilön och är beroende av federala regler. Det måste också finnas en väg till legalisering.

Philip Martin, UC Davis:

Javisst, det skulle det kunna finnas. Jag har skrivit mycket om varför gästarbetarprogram inte fungerar - och om det faktum att det typiska är att de inte fungerar. Men jag kan självklart föreställa mig program som skulle kunna fungera bättre. () Jag menar att svårigheten ligger i att kunna få till mekanismer som gör att de pengar som genereras som remittanser leder till ekonomisk utveckling. Om det är det svårt att utfärda generella regler.

Den stora debatten innan 11 september handlade om huruvida vi skulle ha ett gästarbetarprogram eller ett legaliseringsprogram. Det var vad debatten verkligen handlade om. Och jag tror att om vi får någonting så blir det ett gästarbetarprogram. Och jag tror att vi antagligen kommer att få gästarbetare. Republikanerna vill ha det, så jag betvivlar inte att vi får det.

Det är inte avgjort ännu, hur detaljerna kommer att se ut, det förhandlas om fortfarande. Jag tror det kommer att innehålla någon form av kvalificeringsprocess för legalisering. Det är en av de stora frågorna. Med andra ord, i stället för att bara komma och sedan återvända, hur ska man låta personer som uppfyller vissa krav kunna stanna i landet?

⁴⁷ Hoffman-fallet var ett beslut i Högsta Domstolen i maj 2002 som innebar att företaget Hoffman Plastic Compound Inc. fick rätt i att inte ge fulla arbetarskydds rättigheter, under federal lag, till en anställd som saknade dokument. Immigrationsjurister och andra befarar att detta HD-beslut kommer att innebära att arbetsgivare utan att straffas kommer att kunna bryta mot federal arbetsmarknadslagstiftning, med hänvisning till invandringsstatus.

⁴⁸ Med 'earned legalisation' avses någon form av kvalificeringsprocess för legalisering.

Dessutom menar jag, att vore det inte för att den mexikanska regeringen drivit på frågan om legalisering, och för att fackföreningarna och kyrkorna bittert är emot gästarbetarprogram, skulle vi ha haft gästarbetare redan nu. Så frågan kommer att vara denna: om vi inte får ett strikt gästarbetarsystem, vilket arbetsgivarna skulle föredra, vilken typ av kvalificeringsprocess för legalisering ska vi ha? Det är essensen i vad debatten handlar om.

Carol Zabin, UC Berkeley:

Jag anser att gästarbetarprogrammen är farliga därför att de, i alla fall i det här landet, begränsar fulla rättigheter, och det är redan en så stor obalans mellan arbetare och arbetsgivare i det här landet. De underminerar alla, därför att de – det beror på hur de är strukturerade – vanligtvis är bundna till en arbetsgivare, eller till ett korttidskontrakt. Det innebär att arbetarna inte är så skyddade som den inhemska arbetskraften, på ett eller annat sätt, och the fear factor är för stark för att de ska kräva de rättigheter de har – hela arbetsmarknaden undermineras.

Så vi bekämpar dem, generellt sett. Dock har situationen inom agro-business nu blivit så dålig att bracero-programmet nästan verkar attraktivt, eftersom det inkluderade boende för arbetarna, och det fanns i alla fall någon form av statlig övervakning.

Men i alla situationer som man ger mindre rättigheter – och det är svårt att tänka sig ett gästarbetarprogram med fulla rättigheter, för per definition finns det ett slut på rätten att befinna sig i landet, och vanligtvis är de bundna till en viss arbetsgivare, eller ett visst kontrakt, vilket innebär att du åker ut om du inte stannar hos den arbetsgivaren, och detta i sin tur gör dig maktlös – i alla sådana situationer blir kollektiv handling väldigt svår.

Lilia Velasquez, immigrationsadvokat, San Diego

Enligt vad jag kan förstå fungerar gästarbetarsystem till att börja med, men glöm inte vad som händer sen. Om det inte är Saudiarabien, där de är så strikta och så små att du kan kontrollera människor, vilket vi inte kan. /.../ Om du importerar någon på ett temporärt visa, och du kan kontrollera deras avresa, då fungerar det. /.../

Men det måste också finnas en mekanism så folk har möjlighet att förändra sin status till någonting permanent, eftersom arbetsgivarna vill ha kvar en permanent arbetsstyrka, inte hålla på och förnya tillstånd med korta mellanrum. Man måste även se över sin deportationspolicy för att se om den täcker in de problem som med all säkerhet kommer att genereras.

Alyssa Simpson, Canal Community Alliance, San Francisco:

När jag ser på hur gästarbetarprogrammen ser ut tycker jag inte de verkar helt och hållet exploaterande. Det verkar vara möjligt att ha ett program som fungerar. Jag antar att om du har människor som skulle vilja göra tillfälliga jordbruksarbeten utan att bosätta sig i USA permanent, då är jag inte emot det. Men jag tycker att om vi behöver arbetare för att göra dessa jobb, då borde vi låta dem bo i landet för att göra dem. Och jag tycker inte det finns några speciella skäl till att det skulle vara ett temporärt arrangemang.

I centrum för debatten om gästarbetarprogrammen står som framgår ovan frågorna om gästarbetarnas rättigheter i förhållande till den inhemska arbetskraftens rättigheter. Starka farhågor finns att rättigheterna kommer att urholkas i ett nytt program och arbetarna splittras i ytterligare fler grupper med olika rättigheter. Detta på en arbetsmarknad där arbetsgivarna redan är den starkare parten. Skepsis uttrycks därmed av många, men om rättigheterna kan garanteras är de flesta inte principiella motståndare till gästarbetarprogram.

Att kunna utöva sina rättigheter

Det finns dock ytterligare problem när det gäller H-2A programmet, vilket en av de intervjuade, Dorothy Johnson, jurist vid California Rural Legal Assistance, CRLA, i Oceanside, tog upp. Hon arbetar med en organisation som ger fri rättshjälp i arbetsmarknadsfrågor till fattiga på landsbygden och hon ger ett konkret exempel på problem kopplat till H-2A.

I Oceanside finns en tomatodlare som ansökt och fått tillstånd för ett par hundra H-2A-arbetare från Mexiko för att klara av skörden. Arbetarna har hämtats och befinner sig på ett arbetsläger på företagets egendom. CRLA befarar att odlaren bryter mot lagen genom att inte ge arbetarna de rättigheter som utlovats i annonseringen. CRLA vill dessutom försäkra sig om att hälso- och säkerhetslagstiftningen efterföljs, i synnerhet bekämpningsmedelslagstiftningen. Problemet är att man inte kan få någon kontakt med arbetarna för att tala med dem om dessa rättigheter.

Det är på privat egendom. Nu är det visserligen vår position att vi kan gå in i vilken situation som helst, om någon bjuder in oss. Men om det finns ett staket, om det finns säkerhetsvakter, om det finns hundar, då kan vi inte komma in. Vi går till exempel ut på fälten, vi ber inte om tillåtelse för det, och det är också på privat egendom. Men den typen av arbetsläger, där H-2A-arbetare inackorderas, de är mycket svåra att komma in på.

A: Och arbetarna repatrieras efteråt?

Javisst. De har en kontraktstid och sedan återvänder de. () Jag tror det är ett ganska åtdraget...koppel runt dessa människor, så det är rätt så hårt. Återigen, jag tror inte att de skulle klaga på arbetsförhållandena, de vill inte sätta båten i gungning. De vill bara tjäna sina pengar och återvända⁴⁹.

Med andra ord är det inte alltid lagstiftning som saknas, utan rättigheterna finns där, men det är omständigheterna som förhindrar människor från att faktiskt utöva sina rättigheter, säger Johnson vid CRLA. Det hon beskriver är en osedvanligt hård politik från arbetsgivarsidan. Roman Pinal vid United Farm Workers beskriver å sin sida det tuffa motstånd som UFW mött när man försöker organisera lantarbetare på fälten:

Vi har varit tvungna att ha att göra med arbetsgivare som har mycket makt, som är mycket rika och som är mycket rasistiska. De är beredda att göra allt som står i deras makt för att blockera organiseringsförsök, för att förödmjuka arbetare. Ett exempel vi har just nu är att vi försöker organisera lantarbetare i Bakersfield ute på fältet. Då kommer en helikopter flygande och tar fotografier av gruppen av arbetare som håller på med ett möte. Därefter kommer ägarna och säger att det var INS som tagit bilderna och att folk nu ska deporteras. Saken är den att INS inte har någon helikopter i det området. Naturligtvis påverkade detta vår organisering.

Det handlar om att få arbetsgivarna att förstå att arbetarna bör få göra sin röst hörd på arbetsplatsen, att få dem att förstå fördelarna med det. Dessa fördelar har vi visat på flera företag i branschen⁵⁰.

Den låga fackliga organiseringsgraden i många branscher, splittringen på arbetsmarknaden, få kollektivavtal och den anti-fackliga repressionen gör det svårt att få igenom krav på arbetsmarknadsrättigheter i Kalifornien. Det betyder att många arbetar för minimilönen, vilket är den lagstadgade lägsta lönen när inget kollektivavtal finns. I Kalifornien är minimilönen visserligen är högre än den federala minimilönen (USD 6.75 mot USD 5.35 per timme) men den är ändå så låg att den är svår att leva på. Många tvingas därför ta flera lågbetalda jobb samtidigt.

Även när det gäller övrig arbetsmarknadslagstiftning är delstaten Kaliforniens lagar bättre än de federala lagarna, uppger flera intervjuade, och därför återopas dessa oftare av arbetstagsidans i konflikter på arbetsmarknaden. Både United Farm Workers och HERE arbetar även hårt för att försöka få bra branschavtal direkt med arbetsgivarna. Maria Durazo på hotell- och restauranganställdas fackförening HERE beskriver en framgångsrik kamp där HERE lyckats få ett avtal med hotellföretagen och staden Los Angeles angående villkor vid utbyggnad av nya hotellområden. HERE: s argument är att om staden subventionerar företagen med service i de nya områdena ("corporate welfare") ska företagen ge tillbaka i form av bra jobb, bra arbetsvillkor och inte motarbeta facklig organisering. HERE: s strategi är att

⁴⁹ Intervju Dorothy Johnson, California Rural Legal Assistance, Oceanside, 2002-10-01.

⁵⁰ Intervju Roman Pinal, United Farm Workers 2002-09-25.

försöka få företagen att acceptera förordnande om s k *living wage*⁵¹ och man har drivit politiska kampanjer för lokalpolitiker som velat göra någonting åt fattigdomen och de låga lönerna. Utvecklingen i Los Angeles-området har varit negativ under senare år, berättar Durazo.

Det har skett en enorm ökning av antalet människor som lever under fattigdomsnivån, vi har mycket mycket djupa fattigdomsproblem. Det finns många studier om lönegapet och medelklassens försvinnande./.../ Faktum är att folk har jobb med minimilöner och samtidigt lever i absolut fattigdom. Jag menar, slaveriet var full sysselsättning, ingen var glad över slaveriet, men alla hade jobb, eller hur. () Men det har nu skapats ett klimat i staden av att det är de folkvaldas ansvar att bry sig om fattigdomsnivån och lönenivån i vårt lokalsamhälle⁵².

HERE har varit framgångsrika i sin mobilisering och har en organiseringsgrad på 25–30 procent i Los Angeles. Ändå håller HERE knappt ställningarna eftersom antalet anställda inom branschen ökar snabbt. Maria Durazo berättar att HERE arbetar hårt med att organisera, men de är långt ifrån den nivå de behöver för att verkligen vara effektiva. Det finns mycket att göra, som hon säger. Fortfarande är det absolut vanligast att det inte finns något avtal på arbetsplatsen, och tidigare var skillnaderna heller inte så stora mellan avtal och icke avtal. Nu har skillnaderna ökat, och när folk ser att det betyder något att få ett avtal har HERE fått fler medlemmar, berättar Durazo.

En delad arbetsstyrka

Den höga arbetskraftsinvandringen och närvaron av odokumenterade arbetare underminerar arbetsmarknaden och försvagar arbetstagarna, menade Carol Zabin vid Berkeley. Arbetarrörelsen försöker överbrygga splittringen genom att organisera alla, oberoende av invandringsstatus, och rikta sig specifikt till immigrantarbetare och genom att arbeta aktivt för amnesti eller legaliseringsprogram. Dorothy Johnson vid CRLA ger andra exempel på strategier för att försäkra sig om att arbetarna kan utöva sina rättigheter, oberoende av invandringsstatus. Det största problemet, enligt Johnson, är rädslan, *the fear factor*. Rädslan gäller främst att förlora jobbet, och det gäller oavsett om man har dokument eller ej. Därför är det oftast när personer redan förlorat jobbet som de vågar anmäla arbetsgivaren för olika överträdelse av arbetsmarknadslagstiftningen, och kommer till CRLA för rättshjälp. Men det är viktigt att poängtera, säger Johnson, att lagarna finns där och under den kaliforniska lagen spelat det ingen roll om arbetarna har dokument eller ej. De flesta lagar på arbetsmarknaden gäller och skyddar både dokumenterade och odokumenterade arbetare⁵³.

⁵¹ Se not 43.

⁵² Intervju Maria Durazo, HERE, 2002-10-02.

⁵³ Dock reserverar även Dorothy Johnson sig med hänvisning till Hoffman-fallet, se not 47.

Johnsons organisation CRLA kan inte företräda odokumenterade arbetare i domstol⁵⁴ men det finns mekanismer i den kaliforniska lagstiftningen som gör att CRLA:s arbete kan överbrygga splittringen mellan arbetarna på samma företag, oberoende av deras invandringsstatus. Om CRLA t ex driver rättsfall mot en arbetsgivare som inte betalar ut övertidsersättning eller inte betalar minimilönen kan man, om fallet vinnas i domstol, begära s k *workforcewide relief*⁵⁵ vilket innebär att åtgärden kommer att gälla hela arbetsstyrkan, oberoende av invandringsstatus. Dessutom riktas CRLA:s alla sina utbildningsinsatser och informationskampanjer till hela arbetsstyrkan, berättar Johnson.

De absolut vanligast rättsproblemet på arbetsmarknaden, som CRLA assisterar lantarbetare med, är obetalda löner, berättar Johnson. Ofta gäller det daglönearbetare, som arbetat ett par veckor för något företag och sedan aldrig fått betalt. Det gäller även arbeten utförda i större företag, där t ex inte sista lönen betalats ut vid avsked. I många fall är det också privatpersoner som inte betalat för utförd städning, trädgårdsarbete eller andra hushållstjänster. Johnson menar att dessa fall är bisarra med tanke på att det handlar om mycket rika privatpersoner i ett område som heter Rancho Santa Fe i Oceanside. Via domstolen har man lyckats få tillbaka en del av de obetalda lönerna:

*På sex månader återfick vi ca USD 20 000 i individuella krav, och det handlade endast om åtta personer. För mig är det en fenomenalt stor summa som visar toppen på isberget när det gäller vad som sker därute. Jag menar, övergreppen är enorma, de är vardagliga, de är rutinmässiga*⁵⁶.

Det lönar sig med andra ord att anmäla, menar Johnson, och för denna typ av mindre individuella krav⁵⁷ tycks rättssystemet fungera effektivt. Det kostar inget att göra en anmälan, domstolen har personal som hjälper icke-engelsktalande att skriva en anmälan, anmälan kan göras oberoende av invandringsstatus och det krävs ingen åklagare.

De övriga problem CRLA arbetar med på arbetsmarknaden gäller obetald övertid, orättvisa avskedande, arbetsmiljöfrågor som frånvaro av vatten och toaletter ute på fälten, och arbetsskador. Återigen poängterar Johnson att problemet i första hand inte är att lagarna saknas, utan problemet är *the fear factor* och omständigheterna som gör att rättigheterna inte kan utövas. Johnson säger att hon även märker friktioner när arbetare med dokument anmäler någon överträdelse och sedan säger att ”och så finns alla dessa odokumenterade arbetare där och de säger ingenting”. Detta ger odlarna en potentiell möjlighet att splittra arbetskraften, konstaterar Johnson.

⁵⁴ Det är s k *restricted work* eftersom CRLA har federal finansiering.

⁵⁵ Det finns en möjlighet att anmäla s k 7200-krav, vilket är en paragraf i kalifornisk lag som gör att ett vunnet domstolsbeslut för en arbetare kan ges *workforcewide relief* och därmed gälla alla arbetare på samma företag.

⁵⁶ Intervju Dorothy Johnson, CRLA, 2002-10-01.

⁵⁷ Mindre krav anmäls till en s k *Small claims court* där ingen åklagare behövs och som är kostnadsfri vid låga inkomster.

Arbetskraftsmigranterna är splittrade och rädda, påtalar flera av de intervjuade, de har jobb men hamnar ofta under fattigdomsnivån på de låga lönerna. Integrationen på arbetsmarknaden går snabbt och fungerar, immigranterna får snabbt jobb, men det räcker inte om det inte går att leva på lönen – även slaveriet var full sysselsättning – som Durazo vid HERE sa. Samtidigt poängterar de intervjuade att Kalifornisk lagstiftning skyddar alla arbetstagare, oberoende av invandringsstatus, och fackföreningarna och intresseorganisationerna har utarbetat flera framgångsrika strategier för att överbrygga splittringen av arbetsstyrkan.

Gästarbetarprogram kan lösa arbetskraftsbristen

I kontrast till de ovanstående resonemangen ser Thomas J. Shiltgen, vid den federala myndigheten INS i Los Angeles, flera goda skäl att använda gästarbetarprogram, speciellt inom jordbrukssektorn. Han menar att det antagligen är det mest effektiva sättet för USA att lösa tillfälliga problem med arbetskraftsbrist. Det är också den invandringspolitiska strategi som skulle undvika att skapa ytterligare en källa till storskalig invandring till USA, som Schiltgen uttrycker det. Schiltgens huvudargument är att USA bör dra lärdom av tidigare program. I 1986 års amnestilagstiftning⁵⁸ fanns det två delar av legaliseringsprocessen. Den första delen var en generell legalisering för personer som hade bott i USA i över fem år. Men det fanns en annan del i lagen som kallades för ”specialiserade jordbruksarbetare” (SAW) vilken innebar att personer som hade arbetat inom jordbruket under vissa perioder kunde komma till USA och få uppehållstillstånd, baserat på sitt arbete inom jordbruket. Tanken bakom denna del av lagen var, enligt Schiltgen, att USA behöver jordbruksarbetare och att detta var ett sätt att fylla behovet av arbetare på ett långsiktigt och lagligt sätt, i stället för att fortsätta vara beroende av illegal invandring. Men det var när arbetarna blev lagliga som problem uppstod, menar Schiltgen:

Vad vi då såg var en mycket betydelsefull förändring i den grupp av individer som fick möjlighet att bli lagliga invandrare här i USA. Så fort de blev legala lämnade de snabbt jordbrukssektorn. Så resultatet blev en fortsatt brist på individer, de individer som hade kommit in – och ärligt talat är det ett mycket svårt arbete. Så fort de hade kommit in och fått legal status sa de, ”jag vill inte göra det här mer”. Du vet, jag vill hellre söka jobb i en fabrik eller göra någonting annat. Så den delen av lagen gjorde inte vad den var ämnad att göra, förse tillgången på jordbruksarbetare. /.../ Den löste inte problemet med brist på arbetare i jordbrukssektorn.

⁵⁸ Se Gustav Blombergs rapport för en genomgång av Immigrant Reform and Control Act, IRCA, från 1986.

Flykten från jordbrukssektorn bland de som fått legal status ledde, menar Schiltgen, till den nya diskussion om gästarbetarprogram som fördes i USA före 11 september. Han anser att den verkliga debatten handlade om det långsiktiga, om vad som händer på lång sikt när man sätter in gästarbetare vid en viss brist på arbetskraft. Schiltgen pekar ut två huvudlinjer i debatten. En skolbildning sa att arbetarna borde bli legaliserade och ha möjlighet att stanna och ta med familjen och på lång sikt bli en arbetskraftsresurs för USA. Och den andra skolbildningen, den som Schiltgen menar bygger mer på erfarenheten av 1986 års lag, sa att personerna borde förbli bundna till temporära program och sedan vara tvungna att återvända. Och att de inte skulle ha rätt att få permanent uppehållstillstånd i slutet på processen. Därför att, som Schiltgen uttrycker det, det skulle resultera i att vi inte fick arbetskraften, utan det skulle bara bli ytterligare en källa till storskalig invandring till USA. Utan att lösa arbetskraftsbristen.

Schiltgens lösning för att hålla kvar arbetskraften i jordbruksarbete är alltså ett gästarbetarprogram med begränsade rättigheter, som skulle säkra tillförsel av arbetare vid arbetskraftsbrist. Även Raúl Hinojosa-Ojeda vid UCLA och Alyssa Simpson vid Canal Community Alliance tar upp konsekvenserna av 1986 års legaliseringsprogram för dem som arbetade i jordbrukssektorn, men tolkar effekterna annorlunda. Hinojosa-Ojeda anser att den rörlighet på arbetsmarknaden som inträffade vid legaliseringen var ett positivt fenomen. Han hänvisar till den statliga utvärdering som gjordes av legaliseringsprogrammet, och som visade att reallönerna för de som legaliserades ökade med 15 procent under de nästkommande 4–5 åren efter legaliseringen, detta efter att reallönerna hade sjunkit åren innan legaliseringen. Många fler immigranter än tidigare vidareutbildade sig, tog språklektioner och satsade på bättre arbeten. Hinojosa-Ojeda menar därför att lösningen inte ligger i ett gästarbetarprogram, utan lösningen ligger i att dels legalisera de odokumenterade, men även införa ett sorts North American Visa som innebär att arbetskraften kan röra sig fritt och migrera till de tillgängliga jobben inom NAFTA-området. Enligt Hinojosa-Ojedas analys skulle detta innebära att ett nytt högre legalt golv för löner och anställningsvillkor skulle etableras på arbetsmarknaden.

Alyssa Simpson vid CCA identifierar ett annat fenomen som inträffade efter legaliseringen. I motsats till Schiltgen, som konstaterade att legaliseringen innebar storskalig permanent invandring till USA, menar Simpson att långt ifrån all migration är permanent till USA. Många bytte visserligen jobb, konstaterar Simpson, men de fortsatte att operera enligt samma migrationsmönster som tidigare. De arbetar inom byggnads, inom landskapsarkitektur, trädgårdsskötsel och liknande, som tenderar att vara sommararbeten. De kommer i april och arbetar till oktober då de återvänder till Mexiko och sina familjer, säger Simpson. Många av dem tar inte med sig familjemedlemmarna till USA, endast på grund av det faktum att de skulle kunna om de ville, konstaterar Simpson.

Gästarbetarprogrammets vara eller icke vara och eventuella utformning kommer att vara en av de viktigaste invandringspolitiska debatterna i Kalifornien under året som kommer. Vindarna i Kalifornien just nu pekar mot ett nytt större gästarbetarprogram, i huvudsak i linje med arbetsgivarernas och det republikanska partiets krav. Det är även den linje som INS tycks stödja. Motståndarna är fackföreningarna och andra organisationer i den sociala rörelse i Kalifornien som i första hand kräver legaliseringsprogram och reformering av existerande program. Även den mexikanska regeringen och katolska kyrkan tycks vara motståndare, och vill hellre ha en legalisering av mexikanska medborgare i USA än ett nytt gästarbetarprogram. Möjligt kan ett kommande gästarbetarprogram innehålla någon form av *earned legalization*, dvs en kvalificeringsprocess för legalisering. Villkoren för en sådan är fortfarande en öppen fråga.

Invandring och integration på arbetsmarknaden

En fråga i den svenska debatten om arbetskraftsinvandring har varit huruvida invandringen bör ökas när det samtidigt finns arbetslöshet bland invandrare i Sverige och problem med diskriminering på arbetsmarknaden. Vissa debattörer har menat att en ökad invandring av högt utbildade till kvalificerade jobb i Sverige kan gynna andra invandrare i Sverige på två sätt; dels kan nya jobb skapas genom att högt utbildade kommer in i expansiva sektorer där det råder arbetskraftsbrist, och dels kan immigranter på högt kvalificerade jobb bereda vägen för andra immigranter på arbetsmarknaden. Andra, bland dem den svenska regeringen, menar att först måste integrationsproblemen lösas och arbetslösheten bland invandrare minskas. Frågan om relationen mellan invandringsnivån och integrationen på arbetsmarknaden diskuterades i intervjuerna, och denna sektion tar upp delar av den diskussion som fördes.

Intervjupersonerna vittnar om att det är förhållandevis lätt att komma in på arbetsmarknaden i Kalifornien, med eller utan dokument. Även nyanlända flyktingar får efter ankomsten till Kalifornien snabbt anställning i de tillgängliga låglönejobben. Vera Mijojlic vid International Rescue Committee (IRC) i Los Angeles, en organisation som arbetar med mottagning och *resettlement* av flyktingar, uppger att de flesta anlända flyktingar börjar arbeta inom 60 dagar, några redan inom två veckor. Organisationen arbetar hårt med att bygga upp kontakter med arbetsgivare. Man har ett mentorssystem och ett stort antal volontärer som assisterar i organisationens program för att ta emot och stötta flyktingar vid ankomsten.

Mijojlic berättar angående eventuell diskriminering mot flyktingar på arbetsmarknaden att en del arbetsgivarna är ganska öppna om att sker. Arbetsgivarna vet att de får en ofta högt utbildad arbetskraft som gör t ex packeteringsjobb och betalas med minimilönen. De konkurrerar inte med odokumenterade arbetare eftersom de arbetar på reglerade arbetsplatser, till de lägsta lönerna. Vi skulle aldrig få dem att betala 8–9 dollar per timme, säger Mijojlic. Det IRC gör är att säga till folk ”ta det, och glöm de första sex månaderna”. Mijojlic menar att det är viktigt att få folk att förstå att detta är verkligheten. Vi tycker inte om verkligheten, som hon uttrycker det, men det är bättre att säga som det är – det kommer att vara dåligt de första sex må-

naderna. De existerar inte – ta vad som helst, stanna där, och sen ska vi hitta något bättre, är det budskap som IRC ger till nyanlända flyktingar.

IRC:s strategi är att snabbt få människor in på arbetsmarknaden, även av anledningen att man anser att det är det mest effektiva sättet att lära sig språket. IRC har varit framgångsrika i sitt program ”Matching grants” där man snabbt matchar individer med arbetsgivare i närområdet. Man utnyttjar också det faktum att det finns stora grupper av etablerade f d flyktingar, bland dem många företagare, som kom till Los Angeles för 20 år sedan. Dessa tidigare flyktingar är inte rädda för att anställa flyktingar, konstaterar Milojlic, de har gått igenom samma sak. Hon menar att den första anställningen kan fungera som en sorts mellanstation på vägen mot ett bättre arbete.

Integrationen handlar dock inte endast om arbetsmarknadsintegration. IRC:s strategi går ut på att etablera flyktingar i områden som är billigare, där arbetslösheten är mycket låg och där boendekostnaderna är låga. Svetlana Mollazadeh, som också företräder IRC, säger att det är lättare för IRC att arbeta i Los Angeles eftersom det där redan finns så många etablerade lokalsamhällen med tidigare flyktingar, vilket är viktigt för integrationen. Så när folk kommer så kommer de inte till en främmande plats, säger hon. En viktig aspekt är också att när de kommer vet de att de är här för alltid, konstaterar Mollazadeh⁵⁹.

Den svenska regeringens hållning i frågan om arbetskraftsinvandringen är som nämnts att först ska integrationsproblemen på arbetsmarknaden lösas för de invandrare som redan finns i landet. Resonemanget liknar det Carol Zabin framförde ovan om att det är tveksamt att gå ut och aktivt rekrytera nya immigranter när man inte först lyckats garantera rättigheter och en god situation för dem som redan kommit. Takeyuki Tsuda, forskare vid Center for Comparative Immigration Studies i San Diego, hävdar i stället att argumentet om integration först och invandring sen, endast är en ursäkt som regeringarna använder sig av för att fortsätta ”dra fötterna efter sig”, som han uttrycker det, och försena införandet av en seriös invandringspolitik. Tsuda påtalar att det är exakt samma ursäkt som Japan använder sig av – att Japan inte kan släppa in fler invandrare eftersom man har en invandrarminoritet i Japan, koreanerna, som inte är integrerade. Den japanska regeringen hävdar att man först måste hantera problemet med koreanerna, eftersom de är utsatta för diskriminering. Men det är bara en ursäkt för de att inte göra någonting åt den nuvarande invandringssituationen, menar Tsuda.

Hur ser övriga intervjuade på den svenska regeringens argument om integration först och större invandring sedan? Det finns tre olika ståndpunkter. Den ena stöder argumentet och menar att en hög invandring dessutom kan förvärra problemen med diskriminering på arbetsmarknaden. Den andra linjen menar att nivån på invandringen inte påverkar problemet med diskriminering på arbetsmarknaden, eftersom det är två olika fenomen som måste hanteras var för sig. Och enligt den tredje ståndpunkten bör frågan formuleras om - invandrares integration i samhället hand-

⁵⁹ Intervju Vera Mijojlic och Svetlana Mollazadeh, International Rescue Committee, Los Angeles 2002-09-24.

lar inte om regeringens politik för att integrera invandrare, utan om förutsättningarna för invandrargruppernas egna politiska mobilisering.

Carol Zabin vid UC Berkeley och Philip Martin vid UC Davis framför de första och andra ståndpunkterna. Båda menar visserligen att diskrimineringsproblemen måste hanteras och bekämpas oberoende av invandringsnivåerna och att ny invandring definitivt inte löser den typen av problem, men Zabin anser att för att arbetsgivarna ska låta bli att diskriminera krävs att det verkligen är ont om arbetskraft. Arbetsgivarna kommer till en punkt, menar hon, där de inte har något val, och det sker endast när det faktiskt inte finns arbetskraft att tillgå. Zabin menar därför att så länge det finns arbetslöshet ska ny invandring inte uppmuntras, utan det bör endast ske i tider av verklig brist på arbetskraft. För att illustrera sitt resonemang konstaterar hon att studier i USA visar att arbetsgivarna föredrar mexikanska immigranter framför afro-amerikaner på arbetsmarknaden – varför? Därför att immigranter är räddare, är mindre villiga att kämpa för sina rättigheter, har färre möjligheter att bevaka sina rättigheter, och därför att arbetsgivarna är mer rasistiska mot svarta än mot de som är lite mindre svarta, konstaterar Zabin. Diskrimineringen av svarta har fortsatt oavsett invandringsnivåerna och den har inte lösts genom mer invandring, utan snarare kan den ha förvärrats genom ständig tillförsel av arbetskraft, enligt Zabins resonemang.

Philip Martin å sin sida tycker inte att det finns skäl att varken minska eller öka invandringen på basis av argument om att man först måste hantera diskrimineringen på arbetsmarknaden. Det är helt olika saker, menar Martin. Det enda en minskad invandring åstadkommer är en press på lönerna, anser Martin, men han tror inte att det skulle förbättra så mycket när det gäller diskrimineringen. Mot diskriminering krävs andra åtgärder. Kalifornien har, liksom Sverige, bestående problem med diskriminering mot vissa grupper i samhället, samtidigt som Kalifornien har mer än dubbelt så hög andel av immigranter i befolkningen i jämförelse med Sverige.

Den tredje ståndpunkten gör gällande att invandrares integration i samhället inte handlar om regeringars politik för att integrera invandrare, utan om förutsättningarna för invandrargruppernas egna politiska mobilisering. Gustavo Cano vid Center for Comparative Immigration Studies i San Diego menar att integration inte kan ske om det inte finns någon elitens intervention, d v s elitgrupper bland immigranterna som blir en del av mottagarsamhällets politiska elit. Då kan man börja tala om verklig integration, menar Cano, och ett agerande utifrån en egen politisk agenda. Han hämtar empiriska exempel från den mexikanska invandringen till USA. Under de första 40 åren av arbetskraftsinvandring skedde endast ekonomisk integration, d v s migranterna var en del av arbetskraften, de arbetade, men var inte integrerade i övrigt, enligt Cano. Men under de senaste 20–25 åren har detta förändrats. Migranterna har kommit till urbana områden, som Chicago, Houston och Los Angeles, de har etablerat företag och byggt upp kapital och de har börjat agera politiskt. Deras politiska bas utgörs av de stora mexikanska immigrantgrupperna och andra spansktalande som finns i storstäderna men även i många rurala områden och mindre städer. Det intressanta med dessa nya politiska eliter, berättar Cano, är att de är födda i Mexiko, känner sig som mexikaner, kom som odokumenterade arbetare under 1980-talet, och regulariserade sin status under amnestilagarna 1986. De har alltså

permanent legal status i USA, men 90 procent av dem har en gång varit odokumenterade, säger Cano.

Denna bakgrund gör att de har en dubbel politisk agenda, en i Mexiko och en i USA och de agerar på båda sidor om gränsen. De har börjat bli en politisk kraft att räkna med, med stort potentiellt väljarstöd i den spansktalande befolkningen i USA. Ett exempel på en viktig symbolhandling som bekräftade detta var, enligt Cano, när Chicagos stadsledning bjöd in den mexikanska konsuln och ledarna för de mexikanska immigranterna till stadshuset för en officiell hearing angående *matrícula consular*⁶⁰, vilken är en viktig politisk fråga i många delstater. Det var ett betydelsefullt erkännande av denna grups politiska ställning, anser Cano.

Cano hävdar vidare att det är kombinationen av inflytelserika eliter och stor väljarbas som möjliggör integration – ”kvantitet är viktigt, men räcker inte, och kvalitet är viktigt, men räcker inte”, som han uttrycker det, det krävs både och. Utöver immigranternas egna eliter pekar Cano och de andra två forskarna vid Center for Comparative Immigration Studies, Erik Lee och Takeyuki Tsuda, ut två andra viktiga institutioner för integration när det gäller mexikanska immigranter i USA: de amerikanska fackföreningarna och den katolska kyrkan.

Även Utz McKnight vid UC Berkeley talar om betydelsen av nya sekundära institutioner för att möjliggöra verklig integration i samhället. De redan existerande institutionerna i det svenska samhället, där det idag finns problem med diskriminering mot invandrare, högutbildade såväl som lågutbildade, kommer antagligen även att drabba nya arbetskraftsinvandrare, menar McKnight. Visserligen skulle det innebära en fundamental förändring av det svenska arbetslivet om man fick in invandrare på högre nivåer, konstaterar McKnight, men diskrimineringen skulle inte automatiskt försvinna. McKnight menar att det antagligen skulle krävas nya sekundära institutioner för att bryta igenom och skapa länkar i termer av politisk mobilisering mellan nya immigranter och de som redan är i Sverige. Det kunde vara intressant men det finns få empiriska exempel på att så har skett, konstaterar McKnight. Han frågar sig hur dessa institutioner eventuellt skulle kunna se ut, och varifrån man skulle kunna hämta expertis på området.

Den typ av länkar som Gustavo Cano refererade till i Chicago och Houston mellan den mexikanska eliten i USA och de större grupperna av mexikanska immigranter, tycks inte vara så vanliga. AnnaLee Saxenian konstaterar samma sak när det gäller eventuella länkar mellan de högutbildade kinesiska eliterna i Silicon Valley och de många kinesiska immigranter som arbetar inom lågkvalificerade yrken i samma område - det finns vissa kontakter mellan dessa två lokalsamhällen av kinesiska immigranter, men deras villkor och handlingsstrategier är mycket olika.

⁶⁰ *Matrícula consular* var ett initiativ från den mexikanska regeringen att skapa ett nytt säkert ID-kort för mexikanska medborgare i USA, som accepteras av banksystemen i städerna. Detta ID har erkänts som identifikation för mexikaner i USA i vissa delstater, men inte alla. Kalifornien har t ex inte accepterat det som grund för att utfärda körkort, vilket varit och är fortfarande en viktig politisk fråga i Kalifornien.

Sammantaget kan man konstatera att diskussionen om arbetskraftsinvandringens relation till integrationen på arbetsmarknaden ser mycket olika ut i Sverige jämfört med i USA. Diskrimineringsproblemen är djupa och bestående i USA men de handlar där i första hand om afroamerikanernas situation, inte om invandrargruppernas. Invandrare till Kalifornien, de flesta från Mexiko, har färre problem med arbetsmarknadsintegration än delar av den infödda afroamerikanska befolkningen. Samtidigt har denna grupps politiska integration kommit först på senare år, genom kombinationen av intervention av en elit bland immigranterna och en stor väljarbas bestående av flera generationer av mexikanska immigranter. De specifika och intensiva historiska relationerna mellan USA och Mexiko och invandringens omfattning och karaktär gör dessutom att jämförelser med Sverige i detta fall blir "helt irrelevanta", som Carol Zabin uttrycker det. Det skulle däremot finnas mycket att lära för Sverige angående diskrimineringsproblem genom att titta på afroamerikanernas situation i USA, menade Utz McKnight. Invandrarnas problem med integration i Sverige har större likheter med dessa problem än med arbetskraftsinvandrarnas situation i USA, konstaterade McKnight.

Invandringslagarnas paradoxer

I den allt mer globaliserade ekonomin har gränserna öppnats för transnationella flöden av varor, kapital och tjänster medan de flesta människors rörlighet i stor utsträckning begränsas av restriktiv nationell invandringspolitik. Sassen (1996) har beskrivit det hon kallar för en konflikt och kollision mellan två vitt skilda system – ett för omsättningen av kapital och ett för omsättningen av immigranter – och denna konflikt menar hon inte går att lösa med det gamla, nationalstatsbaserade, systemets spelregler. Globaliseringen ställer nationalstaten inför stora dilemman på migrationsområdet: krafterna i den nya ekonomin tvingar nationalstaterna att liberalisera handeln och släppa kontrollen över kapitalrörelserna över gränserna, men samtidigt försöker regeringarna vidmakthålla suveräniteten över det nationella territoriet genom kontroll över invandringspolitiken. I de politiska diskurserna som legitimerar kontrollpolitiken framställs migranten som hot, menar Sassen, i dagens Europa ett hot baserat på ”kulturella skillnader” och i USA baserat på ”invandrarnas kvalitet”.

Denna spänning och paradox mellan ekonomiska flöden och människors rörlighet måste erkännas och hanteras, anser Sassen. EU har, enligt hennes sätt att se, tvingats bli pionjärer på detta område, i jämförelse med USA. Frågan om arbetskraftens rörlighet har inte kunnat undvikas inom EU och har varit en av huvudfrågorna i EU-samarbetet, men har inte ens funnits med på dagordningen när det gäller NAFTA-förhandlingarna. Institutionella strukturer och lagstiftning har börjat byggas upp inom EU på migrations- och asylområdet, vilka underminerar nationalstatens bestämmanderätt. En form av medborgerliga rättigheter har börjat etableras på överstatlig nivå, vilket är ett nytt fenomen som nationalstaterna har att hantera. Ytterligare en aspekt som kringgärdar nationalstatens möjligheter att föra en restriktiv invandringspolitik är de regelverk och rättigheter som byggts upp kopplade till individen, d v s migranternas mänskliga rättigheter som börjat bevakas av internationella domstolar och människorättsorganisationer.

Hur ser man på de nordamerikanska invandringslagarna från det kaliforniska perspektivet? Vilka är konsekvenserna av invandringslagarna? Temat behandlades av flera av de intervjuade, i synnerhet juristerna, människorättsorganisationerna och representanten för den federala staten i form av migrationsmyndigheten Immigration and Naturalisation Service (INS).

De vi vill ha och de vi behöver

En viktig tematik som redan berörts ovan är de lågutbildade respektive de högutbildades möjligheter att legalt invandra till USA. Juristerna Alyssa Simpson vid Canal Community Alliance och Lilia Velasquez i San Diego är samstämmiga om att just denna aspekt är en av de mest problematiska sidorna av invandringslagarna.

Min personliga åsikt är att det är en av de största ironierna med USA:s invandringspolitik. Det är helt uppenbart att vad vi behöver, speciellt i Kalifornien som är en starkt jordbruksdominerad delstat, är väldigt mycket lågkvalificerad arbetskraft. Men det går inte att invandra som lågkvalificerad arbetskraft. /.../ Vi har ingen adekvat invandringspolitik alls för lågkvalificerad arbetskraft⁶¹.

Faktum är att vår invandringspolitik, när det gäller anställningslagar, är obegriplig. Vi bryr oss inte om ekonomiska realiteter, ekonomiska behov. Vi tänker endast på att vi måste stoppa flödet av vissa typer av arbetare. De som befinner sig i toppen, de med post-doktorsgrader, de vill vi ha in. Folket, manuella arbetare, de vill vi inte ha, trots att vi behöver dem. Vi har ett system av att sälla ut människor som inte finns i högstatusjobb, vi vill inte ha dem, vi vill inte ha sådan arbetskraft⁶².

Dessa två jurister arbetar dagligen med problem som denna motsättning skapar. I Canal Community i San Fransisco arbetar och lever ett stort antal människor utan dokument som försöker legalisera sin situation och söker rådgivning hos Canal Community Alliance. De har jobb, betalar skatt men fastnar alltmer i det som Alyssa Simpson karaktäriserar som en allt hårdare snara. Vägarna till legalisering har blivit färre, i synnerhet sedan de nya restriktiva lagarna trädde ikraft 1996. CCA arbetar med lokalsamhällets ”akuta behov”, främst relaterade till de vardagliga konsekvenser av dessa personers rättslöshet. Det kan röra konflikter med hyresvärdar och fastighetsägare, daglönearbetare som inte fått betalt för utfört arbete, nödhjälp i form av matdistribution och rättshjälp i migrationsfrågor. Alyssa Simpson och de andra på rättshjälpsavdelningen vid CCA träffar 2 500 personer per år, varav lite mer än hälften endast får konsultation eftersom de inte har någon möjlighet till legalisering. Den rådgivning som då kan ges handlar om hur man undviker att bli arresterad av INS och vilka dokument som är viktiga att ha vid en eventuell framtida legalisering.

Simpson menar även att det skett en skärpning när det gäller möjligheten att invandra till lågkvalificerade arbeten. Tidigare var det lättare för kvinnor att få s k *nanny visas* för att arbeta med barnpassning i privata hem. Numera är väntetiden för sådana visa tio år. Ska man vänta på ett sådant innebär det att barnen inte längre små när man får det, och eftersom man inte har möjlighet att byta arbetsgivare fungerar det inte speciellt bra, menar Simpson.

⁶¹ Intervju Alyssa Simpson, 2002-09-27.

⁶² Intervju Lilia Velasquez 2002-10-01.

Även Takeyuki Tsuda, forskare vid Center for Comparative Immigration Studies i San Diego pekar ut paradoxen i hur invandringslagarna är utformade och ekonomins funktionssätt, en motsättning som spelas ut med allvarliga konsekvenser för de odokumenterade migranterna. Han jämför situationen i USA med andra industrialiserade länder och säger att problematiken ser liknande ut i grunden, d v s negativa demografiska trender och behov av att importera arbetskraft. Dock menar han att motsättningarna är hårdare i länder som Japan och Tyskland, i synnerhet Japan, där det inte finns aktiva NGO:s och organisationer som arbetar för migranternas rättigheter och där antalet immigranter är lägre.

Det som går igen i de olika nationella diskurserna, enligt Tsuda, är den markanta skiljelinjen som dras mellan hög- och lågutbildade invandrare. Regeringarna betonar starkt behovet av högutbildade, samtidigt som man inte erkänner att en stor del av bristen finns i lägre kvalificerade arbeten. Om man har en politik som endast tillåter högutbildade uppstår det, enligt Tsuda, ett ”stort gap mellan ekonomiska behov och den politik som förs”. Detta leder till illegal invandring till jobben och, som följd av denna, allvarliga brott mot migranternas mänskliga rättigheter. De är inte skyddade av lagen, saknar sjukförsäkring, grundläggande sociala och ekonomiska rättigheter och kan inte rapportera övergrepp eftersom de riskerar deportering. Tsudas huvudpoäng är att om man instiftar restriktiva lagar som anses acceptabla för allmänheten men samtidigt osynkroniserade med ekonomiska realiteter, blir resultatet att dessa immigranter utsätts för kränkningar och exploatering. Regeringens politik kan på så sätt sägas bädda för att övergreppen sker⁶³.

Lilia Velasquez pekar också ut problemet med att så många människor saknar rättsskydd och blir andra klassens medborgare. Hon menar att det är viktigt att se att invandringslagarna gäller och berör alla medborgare, inte endast immigranterna. Utifrån ett aktuellt exempel i Kalifornien där den demokratiska guvernören Gray Davis lagt in sitt veto mot ett lagförslag om odokumenterades rätt till körkort i USA, argumenterar Velasquez för en förståelse av invandringslagarna som en större samhällsfråga.

De påverkar oss alla. Man måste se på konsekvenserna av invandringslagarna för våra liv, inte bara deras liv. Det finns den här visionen, eller idén som människor har, att invandringslagarna gäller andra människor, immigranter, människor med konstiga namn, som talar med accent, som ser annorlunda ut. /.../ De ser inte sambanden, hur den här invandringspolitiken också påverkar oss. Det är vad folk måste förstå⁶⁴.

Denna sorts uppdelning i ”vi och dom” rangordnar människor och avhumaniserar de underordnade, och därmed möjliggörs och negligeras kränkningar mot mänskliga rättigheter, menade även Christian Ramirez vid American Friends Service i San Diego. Det faktum att invandringspolitiken förnekar behovet av lågkvalificerade arbetare, målar upp hotbilder om det massiva flödet över gränsen, och inte erkänner dessa människors närvaro i samhället gör att diskrimineringen och underordningen vidmakthålls. Tendensen att göra vissa människor till främmande, till ”den andre”

⁶³ Intervju Takeyuki Tsuda, 2002-09-30.

⁶⁴ Intervju Lilia Velasquez, 2002-10-01.

menar socialantropologen Manuel Carlos, verksam vid California State University i Monterey Bay, är en farlig väg. När man säger att vissa människor är annorlunda, av en annan sort, har man gått över en gräns där det blir möjligt att tillskriva dessa ”andra” vad som helst, och detta innebär ett allvarligt problem för hela samhället.

När vi inte säger att de är människor som gör andra saker, utan vi säger att de är en annan sorts människor – då kan vi ge oss på dem. Vi kan exkludera dem, vi kan förfölja dem, vi kan göra vad vi vill. Jag ser så mycket av hur detta pågår i nutida europeiska samhällen och i det amerikanska samhället, en total missuppfattning av vad den andre är. Och man ser inte potentialen i att människor måste vara som du är och att de är som du är. I ordets alla bemärkelser⁶⁵.

Ekonomhistorikern Paulina de los Reyes (2002) är en av dem som har skrivit om hur det i den globala ekonomin skapas olika arbetsmarknader med olika rättigheter för olika grupper i samhället. I det svenska sammanhanget menar hon att vardagsrasismen och institutionaliserade föreställningar om invandrarna som ”de andra” – annorlunda, underlägsna och problematiska – håller på att underminera de rättigheter på arbetsmarknaden som den svenska fackföreningsrörelsen lyckades etablera när arbetskraftsinvandringen tog fart under 1950-talet. Principen för arbetskraftsinvandring till Sverige har tidigare varit, konstaterar de los Reyes, att alla arbetare i landet ska ha lika rättigheter och samma sociala trygghet. I den globala ekonomins differentierade arbetsmarknader, splittras arbetskraften alltmer och fackföreningarnas position som motkraft undermineras, menar de los Reyes. Hon hävdar, i likhet med Manuel Carlos, att det krävs motberättelser som går bortom logiken med olika rättigheter på arbetsmarknaden och där rättigheterna rangordnas till olika sorters människor.

Konsekvenserna av 1996 års invandringslagar

När Alyssa Simpson vid CCA talar om ”den hårdnande snaran” refererar hon till de federala lagändringar som trädde ikraft i USA 1996. Dessa lagar, som i sin tur kom till som ett resultat av debatten kring Proposition 187 i Kalifornien, fick konsekvenser som gjort att den amerikanska kongressen i efterhand i några fall backat och luckrat upp bestämmelserna. Men Lilia Velasquez karakteriserar fortfarande lagarna som ”drakoniska” och har arbetat hårt för att påverka lagstiftarna till förändringar. Lagarna kom till i den starka anti-invandringsatmosfären i mitten på 1990-talet, säger Velasquez, och hon anser att man då inte förstod vilka konsekvenserna skulle bli. Man gick för långt i en anda av att göra allt för att kontrollera vilka som kommer in och vilka som stannar i USA, fortsätter hon.

De svåraste fallen som Velasquez arbetar med handlar om att försvara personer mot deportering på grund av begångna brott i USA. Den nya lagstiftningen innebär nolltolerans mot vissa brott (med strafftid över ett år) och finns sådana i personregistren utgör det grund för deportation. Lagstiftningen innebar att INS började samköra sina invandringsregister med straffregistren för att identifiera brott begångna av personer som någon gång invandrat till USA. Velasquez ger tre exempel på konsekvenserna av lagstiftningen.

⁶⁵ Intervju Manuel Carlos California State University, Monterey 2002-09-28.

Det första exemplet gäller äldre personer som bott i USA 20–30 år och som någon gång i sin ungdom varit straffade. Lagen innebär att ett tidigare straff räcker – även om det skedde för 15 år sedan – för att bli arresterad, förlora uppehållstillståndet och bli deporterad. Lagen har, enligt Velasquez, på så vis splittrat tusentals familjer, familjer med i många fall starka förankringar i Kalifornien. Lagen har dessutom tolkats väldigt snävt, vilket inneburit att om man dömts till ett straff på 365 dagar men i praktiken avtjänat kanske 10 eller 40 dagar, vilket är vanligt, är det ändå de 365 dagarna som utgör grund för deportation. Det har varit omöjligt att överklaga, eftersom lagen har tolkats ”svart och vitt” enligt Velasquez.

Det andra exemplet utgörs av ungdomar som kommit till USA som små barn, vuxit upp i USA och där senare hamnat i gäng och kriminalitet. På basis av den nya lagen har tusentals unga arresterats och deporterats. Det handlar om ungdomar med permanenta uppehållstillstånd men med medborgarskap i Mexiko, El Salvador, Guatemala och Honduras. Velasquez beskriver hur dessa fall ser ut:

Betänk detta. Någon som kommer hit som 2-åring och är en produkt av det här samhället, och detta är vad vi gör: vi exporterar våra egna kriminella. /.../ Och regeringarna i El Salvador, Guatemala och Honduras klagar bittert eftersom vi skickar alla dessa kriminella till deras länder. Länder som ungdomarna inte ens känner till, där de inte talar språket. /.../

Det är förskräckligt när man tänker på det, jag menar, det är vi som har format den människa vi skickar ut! Om personen är drogberoende, eftersom vi har ett enormt drogproblem i detta land, och så skickar vi iväg dem, till miljöer där drogproblemen inte är lika alarmerande, gissa vad som kommer att hända. Så det här har varit en viktig fråga⁶⁶.

Även Philip Martin vid UC Davis refererar till fallen med deportationer av personer som begått brott till de Centralamerikanska länderna. Han arbetade för den amerikanska regeringen när deportationerna inleddes och beskriver hur de kom att bli inledningen till de multilaterala förhandlingarna i den så kallade Pueblaprocessen:

Vi skeppade hem människor, till Mexiko, till Centralamerika, ibland riktigt tungt belastade kriminella, och vi talade inte ens om det för dem! De hade, menar jag, legitima skäl att klaga, så vi inledde en process där vi informerades om att kriminella skulle sändas tillbaka, så de kunde sätta upp kontroller o s v.

Kontentan av det hela var att det ledde till att de kunde säga, OK nu vill ni tala om kriminella, men då vill vi tala om Temporary Protection Status för människor som förlorade sina hem i orkanen. Så det ledde till slut till en ganska konstruktiv process⁶⁷.

⁶⁶ Intervju Lilia Velasquez, 2002-10-01.

⁶⁷ Intervju Philip Martin, 2002-10-03.

Lagstiftningen fick alltså konsekvenser på individnivå, som i de rättsfall Lilia Velasquez arbetar med, samtidigt som deportationsfallen på regeringsnivå ledde till en förhandlingsprocess mellan de centralamerikanska länderna och den amerikanska regeringen, där migrationsfrågorna var i centrum. Deportationerna har fortgått med samma konsekvenser på individnivå, medan sändarländernas regeringar kunde använda dessa för att förhandla till sig tillfälliga uppehållstillstånd för de egna medborgare som flytt till USA i samband med orkanen Mitch i Nigaragua och Honduras, och jordbävningen i El Salvador. Dessa länder är starkt beroende av de remittanser som immigranterna i USA skickar tillbaka till familjerna i Centralamerika.

Det tredje exemplet som Lilia Velasquez tar upp angående konsekvenserna av lagstiftningen från 1996 rör adopterade personer. Velasquez hade vid tillfället för intervjun ett fall med en pojke som adopterats från ett barnhem i Korea vid två års ålder, och som vuxit upp i Kalifornien. I tonåren begick han en rad småbrott som tillslut summerades upp till så kallad *aggravated felony* som i lagen utgör grund för deportation. Pojken sitter i arrest sedan ett år tillbaka och kommer att deporteras till Korea. Han talar inte koreansk, var föräldralös när han adopterades och har inga släktingar i Korea. Fallet har rönt en del uppmärksamhet i media, men Velasquez konstaterar att de inte kommer att vinna pojkens fall i domstolen. Efter att flera föräldralösa adoptivbarn deporterats sedan 1996 till länder de inte känner till, har nu den amerikanska kongressen backat på denna punkt och ändrat lagstiftningen. Numera får adopterade barn till USA-medborgare automatiskt medborgarskap om de är under 18 år. Men lagen gäller inte retroaktivt vilket innebär att deportation kommer att ske i det fall Velasquez tar upp.

Det är inte så lätt att reparera skadan när den är skedd. /.../ Så vi hanterar alla dessa problem, och folk säger ”det är inte möjligt, det är inte möjligt”.

A: I detta fall kommer ni att förlora?

Ja, vi förlorar. Det finns ingen möjlighet att kongressen ändrar sig. Vi använder domstolarna. Men när det gäller immigranter och att försöka överklaga ett beslut i Högsta Domstolen – de är anti, anti, anti anti immigranter. Vi vinner sällan. Och återigen, det ingår i landets suveränitet att besluta om vem som kommer in och om vem som deporteras⁶⁸.

Konsekvenserna av anti-invandringslagarna från 1996 har enligt dessa jurister varit att allt fler restriktioner gäller för både legala och illegala invandrare i USA. Alyssa Simpson vid CCA ger andra exempel än de som Velasquez nämner, såsom att reglerna för familjeåterförening skärpts och att möjligheten till uppehållstillstånd på grundval av lång tid i USA har reducerats drastiskt genom lagen 1996. Även av Maria Durazo vid HERE framför problemen med 1996 års lagstiftning som tillförde svåra hinder för familjeåterförening, speciellt för de asiatiska invandrarna. Det har även införts hårdare regler angående tidigare arrestering av INS – numera innebär en arrestering för försök att passera gränsen utan dokument, att vägarna mot legalisering stängs. Det faktum att man en gång kommit in i USA utan dokument är nu ett hinder för att kunna legalisera sin status. Kritik mot lagarna har framförts av

⁶⁸ Intervju Velasquez, 2002-10-01.

människorättsorganisationer, jurister och immigranternas intresseorganisationer, fackföreningsrörelsen och även från medlemmar i kongressen. Dock håller den restriktiva tendensen i sig och den har även skärpts efter 11 september.

”De är här” – det farliga kravet på en ny amnesti

Frågan om de odokumenterades situation i Kalifornien och möjligheterna till en ny amnesti eller legaliseringsprocess utgör en av de stora migrationsdebatterna och framtidsfrågorna i Kalifornien. Det har uppstått en social rörelse bestående av olika intressegrupper i samhället; fackföreningar, människorättsorganisationer och medlemmar i kongressen som kräver någon form av amnesti eller legalisering för de odokumenterade arbetarna på basis av slagordet ”de är här”. Lilia Velasquez i San Diego och Roman Pinal från United Farm Workers i Los Angeles uppger att det för närvarande finns ett antal olika lagförslag som förespråkar amnesti i någon form, väntande ”i kulisserna” i kongressen. Sedan 11 september har förslagen legat på is, men många tror att de förr eller senare kommer att tas upp igen.

Alyssa Simpson vid CCA menar att en generell amnesti är otänkbar, men hon tror att någon form av legaliseringsprocess kommer att äga rum i framtiden. Under året som föregick 11 september var olika lagförslag långt framme i kongressen, och presidenterna Bush och Fox diskuterade möjliga överenskommelser angående den odokumenterade migrationen. Simpson anser att det inledningsvis var goda förslag som pekade mot regularisering av migrationen, men hon menar att det sista förslaget som diskuterades hade urvattnats och snarare formulerats som ett nytt gästarbetarprogram. I den amerikanska debatten finns det, som redan nämnts, ett starkt motstånd mot gästarbetarprogram efter erfarenheterna av *bracero*-programmet 1942–1964. Thomas J. Schiltgen, chef för INS distriktskontor i Los Angeles, lyfter också fram att det före 11 september pågick en mycket betydelsefull diskussion med Mexiko och med den amerikanska kongressen om ett eventuellt amnestiprogram, men dessa diskussioner stoppades snabbt i samband med 11 september.

Dock vill Schiltgen vid INS inte använda ordet amnesti eftersom han anser att hela frågan om amnesti är en ”mycket farlig diskussion”. Detta i synnerhet eftersom man i USA haft regelbundna regulariseringar, eller vad allmänheten, enligt Schiltgen, felaktigt uppfattar som amnestier. Om svaret från regeringen angående den illegala invandringen är att med jämna mellanrum genomföra storskaliga legaliseringar för att sedan ”börja om” med hårdare kontroll vid gränsen, då skickar man fel signaler till ”den potentiella illegala invandringsbefolkningen”, som Schiltgen uttrycker det. Signalerna blir att det är bara att komma över gränsen och försöka att hålla sig kvar i tio år utan att åka fast, eftersom det förr eller senare kommer en ny amnesti. Detta skapar mer illegal invandring, menar Schiltgen, och anger att detta var en av de stora lärdomen av legaliseringslagarna IRCA från 1986. Han tillägger dock att om det är vad kongressen beslutar, så är det naturligtvis INS:s roll att tillämpa dessa lagar, oavsett om de innebär 100 000 eller 3 miljoner invandrare per år⁶⁹.

⁶⁹ Intervju Thomas J. Schiltgen, *Immigration and Naturalisation Service, Los Angeles 2002-10-02*.

Christian Ramirez vid American Friends Service beskriver hur diskussionerna mellan Fox och Bush före 11 september gav alla en "söt försmak" av möjligheten till förändring av lagarna, att det faktiskt kunde vara möjligt. Alla visste att vad presidenterna än hade kommit fram till skulle det inte innebära lösningen på problemen, men det skulle hjälpa en del av de mexikanska migranterna. Det skulle ha varit bättre än ingenting, menar Ramirez. Den verkliga framgången med dessa diskussioner var dock en annan, anser han, nämligen att migrationsfrågorna lyftes upp till den höga nivå där de hör hemma. Det viktigaste av allt var vad diskussionerna stod för, d v s att migrationen blev en binationell fråga som hanterades på statschefsnivå, säger Ramirez. Den tidigare behandlingen av migrationen som i huvudsak en säkerhetsfråga, samarbete om gränskontroll o s v förbyttes i en diskussion som satte in migrationen i ett större sammanhang. Det var inte endast Fox/Bush-samtalen som låg bakom detta, enligt Ramirez, utan liksom flera andra intervjuade pekar han ut den sociala rörelse av fackföreningar, NGO:s m fl som framfört kraven på reform av invandringslagarna i USA.

Förr eller senare måste arbetskraftens rörlighet hanteras inom NAFTA-området, och det är i det sammanhanget man måste diskutera en amnesti eller regularisering, menar Ramirez. Även om den nuvarande policysituationen karaktäriseras av "blind reaktion" mot terrorismen måste migrationsfrågorna förr eller senare införlivas i NAFTA-diskussionerna. Systemet med fri rörlighet av varor och kapital måste kompletteras med ett motsvarande system för fri rörlighet av människor, på samma sätt som EU:s medlemsstater tvingats till att tillåta fri rörlighet av arbetskraft inom EU-området, fortsätter Ramirez. Han förespråkar ett reellt partnerskap mellan NAFTA-länderna, med ett system av fri rörlighet till tillgängliga jobb inom området. Han menar till exempel att om mexikanska arbetare idag är beredda att betala 1 500 USD för att bli smugglade över gränsen, skulle de exempelvis vara beredda att betala 1 000 USD för ett arbetstillstånd som garanterade dem lika rättigheter som inhemska arbetare i USA⁷⁰.

Carol Zabin vid UC Berkeley anser å sin sida att frågan om amnesti helt är kopplad till de ekonomiska cyklerna. Vid recession försvinner alla förslag i den riktningen, men så fort ekonomin tar fart igen, kommer de tillbaka. Historien har visat dessa tydliga kopplingar mellan invandringslagarna och ekonomins upp - och nedgång, säger Zabin. Hon anser att det bara är en tidsfråga innan en amnesti kommer igen.

⁷⁰ *Intervju Christian Ramirez, 2002-09-30.*

När ekonomin är på uppgång börjar efterfrågan på billig arbetskraft att ta fart och då går olika intressenter i samhället samman och genomför amnesti. Dock spelar den nationella säkerhetsfrågan in, men det är de ekonomiska cyklerna styr politiken, menar Zabin:

Det finns alltid en press för amnesti och jag tror att så fort ekonomin går upp igen så kommer arbetsgivarnas motstånd att minska. Jag menar, arbetsgivarna går fram och tillbaka när det gäller vilken sida av debatten de står på, men det finns tillfällen, konsistenta politiska tillfällen under ekonomisk expansion då arbetsgivare och invandrarnas intresseorganisationer, går ihop, och till och med fackföreningarna, och genom politisk kamp avgör hur mycket rättigheter respektive exploatering som kommer att gälla för de nya migranterna. Men de vill ha amnesti, de vill ha den i en eller annan form, båda sidor vill det⁷¹.

Philip Martin vid UC Davis tillhör dem som absolut inte tror på någon förestående amnesti. Han säger att han kan ha fel, men han skulle bli ytterst förvånad om en amnesti kom tillstånd, och det har inte att göra med 11 september, menar han, utan orsakerna finns längre tillbaka i tiden, i den djupa recession som Kalifornien genomgick i början på 1990-talet. I likhet med Thomas Schiltgen vid INS menar han att den senaste legaliseringen som genomfördes 1986 innebar att den illegala invandringen ökade och fick negativa konsekvenser på arbetsmarknaden, och lärdomen är därför att legalisering inte är en framkomlig väg. Martin satt med i den federala kommission som utvärderade legaliseringen, och det var den slutsats man kom fram till. Även om situationen för de odokumenterade immigranterna idag är svår, finns det inget bra sätt att genomföra en legalisering, säger Martin.

Raúl Hinojosa-Ojeda vid UCLA menar tvärtom att den enda framkomliga vägen är en transnationalisering av politiken, där ett Nordamerikanskt visa skulle kunna instiftas. En full amnesti och fortsatt legal arbetskraftsinvandring är hans modell för reformering av de nuvarande invandringslagarna. Denna modell skulle vara efterfrågestyrd och garantera fri rörlighet och fulla rättigheter för arbetskraften.

Belinda Reyes vid Public Policy Institute i San Francisco menar att frågan om amnesti måste behandlas i relation till frågan om gästarbetarprogram. Det finns en motsättning mellan de två typerna av invandringspolitiskt ställningstagande – dels de som förespråkar en amnesti för dem som redan finns i USA, och dels de som förespråkar någon form av tillfälliga gästarbetarprogram eller arbetstillstånd för nya migranter. Enligt de intervjuer hon har gjort med olika immigrantgrupper visade det sig att de som redan fanns i USA var för en amnesti, men mot nya gästarbetarprogram. På motsvarande sätt var nya immigranter för ett gästarbetarprogram men mot amnesti, säger Reyes. Så det handlade om var man befann sig i migrationsprocessen, ju tidigare desto mer positiv till gästarbetarprogram, konstaterar hon. Reyes analys är att en amnesti inte kommer att komma tillstånd, men däremot ett utökat antal visum till vissa kategorier av arbetskraftsinvandrare. Och det är när ekonomin återhämtar sig som det mest troliga är att någon form av gästarbetarprogram kommer till stånd, inte en amnesti, säger Reyes.

⁷¹ Intervju Carol Zabin, 2002-09-26.

Hur ser fackföreningarna på frågan om amnesti? Maria Durazo som representerar fackföreningen HERE i Los Angeles, anser att kravet på amnesti är det viktigaste på invandringsområdet för närvarande. En legalisering skulle lösa många av de problem som fackföreningen kämpar med på arbetsmarknaden, till exempel problem med att försvara arbetarnas skydd och rättigheter. Durazo anser att det först och främst måste ske en legalisering av den arbetande och skattebetalande befolkningen i USA, därefter kräver man att reglerna för familjeåterförening liberaliseras, och att gästarbetarprogrammen reformeras, inte expanderas. Vi kan inte springa runt och släcka små bränder, menar Durazo, utan med en amnesti skulle många problem lösas på en gång.

Även Roman Pinal, som representerar lantarbetarfackföreningen United Farm Workers i Los Angeles, anser att en legalisering av de odokumenterade är den stora frågan just nu. Han gör, liksom Belinda Reyes, en koppling till frågan gästarbetarprogrammen och menar att de starka krafterna på arbetsgivarsidan, i detta fall jordbrukslobbyn, naturligtvis hellre vill ha ett gästarbetarprogram. Fackföreningen UFW var för ett par år sedan nära att få igenom ett avtal som var industribundet, dvs ett avtal mellan arbetsgivarna och facket inom jordbrukssektorn. Men den republikanske senatoren Phil Gramm stoppade förslaget, och lade fram ett eget förslag på ett nytt gästarbetarprogram som inte arbetsgivarsidan kunde acceptera. Pinal menar att arbetsgivarna och republikanerna trodde att de var starka nog att kunna nå fram till en kompromiss utan någon allians med fackföreningssidan. Men det som nu blockerar förslagen är att fackföreningarna vägrat gå med på nya gästarbetarprogram, säger Pinal.

Roman Pinal från UFW menar vidare, i likhet med Christian Ramirez vid American Friends Service och Raúl Hinojosa Ojeda på UCLA, att problematiken när det gäller invandringslagarna bottenar i motsättningen mellan den ekonomiska integrationen inom NAFTA-området och den otidsenliga regleringen av arbetskraftens rörlighet inom samma område, dvs den paradox som även Sassen (1996) refererar till. Enligt Pinal innebar NAFTA-avtalet att konkurrensen hårdnade inom vissa industrier i Kalifornien, t ex livsmedelsindustrin, och dessa har blivit helt beroende av arbetskraftsinvandring. Det finns inte en chans att den inhemska arbetsstyrkan kommer att göra dessa jobb, menar Pinal, utan de görs till stor del av de miljontals odokumenterade. Kravet på legalisering och reform av invandringslagarna handlar enligt hans sätt att se om att lagstiftningen bör avspegla den ekonomiska verkligheten.

Det finns alltså en skiljelinje i debatten: på ena sidan finns de som förespråkar en amnesti för de odokumenterade på basis av att ”de är här”. Argumenten för amnesti förs fram av människorättsorganisationer, juristerna, fackföreningarna och några av forskarna och kan grupperas i tre fält: dels de som handlar om individernas mänskliga rättigheter, dels de som relaterar till ekonomiska realiteter och dels om fackliga rättigheter på arbetsmarknaden.

På andra sidan finns de som är skeptiska till en amnesti och dessa argument kommer från några av forskarna och från den federala myndigheten INS. Argumenten handlar då om att en amnesti ger fel signaler till de potentiella illegala invandrarna, att en amnesti inte minskar den illegala invandringen utan i stället ökar den, och att en amnesti inte löser problemet med arbetskraftsbrist i vissa sektorer. Några forskare och företrädaren för INS menar att det inte är troligt att en amnesti kommer att genomföras, med tanke på lärdomarna av tidigare amnestier. I stället är det mer sannolikt att gästarbetarprogram införs, vilket har stöd av arbetsgivarsidan och republikanerna.

Ställningstagandena i förhållande till amnesti kan delvis förstås i förlängningen av de synsätt på migrationen som presenterades i det första kapitlet. När migrationen framställs som hot, en förestående massmigration av illegala invandrare över gränsen, blir diskussionen om amnesti farlig. När migrationen framställs som en social verklighet med struktur och mönster blir amnesti en anpassning av invandringslagarna till denna redan existerande sociala och ekonomiska verklighet. Dock är situationen komplex och frontlinjerna när det gäller för eller emot amnesti är inte entydiga. I högkonjunktur går arbetsgivarsidan samman med fackföreningar och immigrantorganisationer för att kräva en legalisering. I ekonomisk nedgång går arbetsgivarna mot amnesti och kräver tidsbegränsade gästarbetarprogram. I det senare fallet kan de även få stöd av delar av fackföreningsrörelsen och vissa grupper av immigranter som befinner sig i de tidiga faserna av migrationsprocessen.

Migration och regional utveckling

USA:s invandringspolitik har alltid varit baserad på självintresset. Den har aldrig baserats på ”vi måste verkligen hjälpa Mexiko” eller ”vi måste verkligen hjälpa Centralamerika”. Den är alltid självisk och bygger på ”vad behöver vi i vårt samhälle just nu?”

Lilia Velasquez, invandringsjurist

I jämförelser mellan USA och EU framställs EU ofta som föregångare när det gäller att samarbeta institutionellt över nationsgränserna i migrationsfrågor. Flera av intervjupersonerna hänvisade även till EU:s politik som ett föredöme för hur NAFTA-länderna borde hanterat migrationsfrågorna när frihandelsavtalet förhandlades. USA:s invandringspolitik har i huvudsak präglats av unilateralism och fokus på kontrollpolitik, medan EU-länderna genom sitt samarbete på andra områden tvingats till att även institutionalisera fri migration för arbetskraften inom EU:s medlemsstater – däremot för EU en restriktiv kontrollpolitik gentemot länder utanför EU.

Sassen (1996) tillhör dem som menar att det är ett misstag att fokusera ensidigt på kontroll av migrationsflöden, bl a eftersom en sådan politik bygger på en felaktig förståelse av migrationsfenomenet. Snarare än slumpmässiga, massiva flöden som ”drabbar” de rikare mottagarländerna, ser Sassen migrationerna som strukturerade historiska processer, som, förutom att de är avgränsade i tid och rum, oftast orsakas av och initieras med mottagarlandet som den aktiva parten. Ekonomisk ojämlikhet mellan länder räcker inte för att ett migrationsflöde ska starta – det krävs att migrationen aktiveras, t ex genom rekrytering av arbetskraft från mottagarlandets sida. När sedan migrationsprocessen är igång följer den både en sorts logik och har specifika mönster, vilket tidigare migrationer i historien visar. Migrationer är med andra ord skapade processer som därmed också är möjliga att styra och hantera genom en väl genomtänkt migrationspolitik, menar Sassen, som också anser att politiken bör präglas av multilateralism.

Det bilaterala perspektivet

Bland intervjupersonerna var det många av forskarna och även företrädare för intresseorganisationerna som förde fram ett liknande resonemang som Sassen ovan. I första hand rör diskussionen i den nordamerikanska kontexten de starka historiska banden och det långvariga migrationsutbytet med Mexiko. I synnerhet Kalifornien och Mexiko är starkt integrerade med varandra, även om detta ömsesidiga beroende inte har erkänts fullt ut, menar ekonomen Hinojosa-Ojeda vid UCLA. Medan den politiska utvecklingen under året innan 11 september tycktes peka mot ett ökat bilateralt samarbete mellan USA och Mexiko i migrationsfrågor - det som intervjupersonerna refererar till som ”Fox/Bush-samtalen” – har USA i perioden efter 11 september svängt tillbaka till en mer markant unilateralism, kontrollpolitik och fokus på nationell säkerhet.

Men många av intervjupersonerna gör bedömningen att förr eller senare kommer migrationsfrågorna tillbaka på den bilaterala politiska agendan mellan USA och Mexiko. Detta av nödvändighet – inte minst de ekonomiska realiteterna - och även på grund av krav från de amerikanska fackföreningarna, olika intresseorganisationer i USA och sändarlandet Mexikos regering och representanter. Takeyuki Tsuda vid CCIS i San Diego konstaterar att i allt högre grad börjar man i USA se ett faktiskt bilateralt samarbete i invandringspolitiken. Och då är det inte heller bara Mexiko utan även de centralamerikanska regeringarna som vill ha samarbete. USA måste i högre grad ta med sändarländernas allt starkare krav i beräkningen. Tidigare var USA fullständigt styrt av inhemska faktorer och ekonomisk efterfrågan i USA, konstaterar Tsuda.

Att sändarländernas krav och intressen artikuleras i migrationspolitiken är alltså en förhållandevis ny utveckling i den nordamerikanska kontexten. Angående Fox/Bush-samtalen i samband med Fox besök i USA i början på september 2001 säger Lilia Velasquez, invandringsjurist i San Diego, att det är sant att Mexiko, som granne till USA, har ett visst politiskt inflytande. Speciellt nu när de två presidenterna tycks ha släppt loss tillsammans, som Velasquez skämtsamt uttrycker det. De är båda cowboys och håller varandra om ryggen - hjälper du mig så hjälper jag dig, säger hon. Eric Lee vid CCIS i San Diego menar å sin sida att Bush i grund och botten var ute efter att ”byta olja mot invandrare”. Lee anser att Bush huvudmål i relation till Mexiko är att bryta upp det gamla PEMEX- oljemonopolet i Mexiko, medan Vincente Fox mål är ett nytt legaliseringsprogram som skulle kunna dämpa det sociala tryck som håller på att byggas upp inne i Mexiko.

Men det finns spänningar, fortsätter Lilia Velasquez, det har alltid funnits spänningar mellan USA och Mexiko. USA behöver Mexiko, Mexiko behöver USA. Så de måste kompromissa och försöka att inte reta upp varandras väljarkårer, säger hon. Hon blev mycket förvånad när Fox, veckan innan 11 september, kom och talade inför den amerikanska kongressen och där lobbade hårt för ett amnestiprogram. Här kommer en president från ett annat land och försöker påverka USA invandringspolitik, konstaterar Velasquez, det har aldrig hänt förut. Det Fox sa i kongressen var att ”folk som kommer hit är hjältar. De överger sina familjer, de kommer hit och arbetar, de skadar ryggarna när de arbetar på fälten, ni måste respektera dem, de är människor. Gör dem legala så att de inte exploateras”, refererar Velasquez. Talet fick stort genomslag och gav stöd till de lagförslag om reformering av invandringslagarna som skulle ha behandlats i kongressen senare samma vecka.

Det bilaterala perspektivet mellan USA och Mexiko innebär dock oftast i praktiken att Mexiko förlorar, och USA dikterar villkoren för den politik som förs. Alla avtal slutar med att Mexiko förlorar, konstaterar Philip Martin vid UC Davis. Det innebär exempelvis att USA:s immigrationspolitik nu överförs alltmer till Mexikos södra gräns. En del av NAFTA-avtalet var att Mexiko skulle kontrollera emigrationen till USA, och även kontrollera sin södra gräns, berättar Christian Ramirez vid American Friends Service. Under den föregående presidenten Zedillo (1994–2000) militariserades de södra staterna, som ett sätt att hantera oroligheterna i Chiapas. När Fox-administrationen kom till makten år 2000 var inte konflikten med rebellerna lika intensiv, men regeringen tog inte ut trupperna ur Chiapas. De höll kvar

dem där och introducerade den Södra Planen, som är en kopia på Operation Gatekeeper, fortsätter Ramirez. Vad Fox-administrationen gjorde var att militarisera den federala polisen, de skapade den federala polisen av främst tidigare soldater, och de fick en civil roll i att bevaka gränsen, säger Ramirez. Konstitutionen i Mexiko säger tydligt att mexikaner har rätt att röra sig inom landet och även lämna landet när de vill. Men nu har Mexiko, på USA:s begäran, infört en federal polis som arresterar mexikaner, om de inte har de rätta dokumenten. Människor arresteras i Mexiko för att de eventuellt skulle kunna vara odokumenterade arbetare på väg till USA. Så politiken i de båda länderna är nu mycket tydligt länkad, menar Ramirez. Och inte bara USA, utan även Mexiko har ett mycket stort ansvar för denna politik, slutar Ramirez.

Det finns alltså ökade inslag av bilateralism i migrationspolitiken, och dessa inslag kan komma att öka om den politiska och ekonomiska situationen förändras. Men den dominerande tendensen på politikområdet efter 11 september är att USA för en unilateral politik med tydlig inriktning mot kontroll och restriktioner, med det nationella säkerhetsintresset som styrande principen.

Remittanser, investeringar och transnationella samhällen

En av de viktigaste aspekterna på migrationsfrågorna ur sändarländernas perspektiv är naturligtvis de stora summor pengar som migranterna sänder tillbaka till hemländerna, s k remittanser. De summor pengar som de mexikanska migranterna i USA skickar tillbaka till sina familjer i Mexiko ligger på ungefär samma nivå som exportinkomsterna från oljan och från turismen, d v s de utgör en av de tre viktigaste källorna till utländsk valuta i den mexikanska ekonomin⁷². Det som karaktäriserar remittanserna är dessutom att de går direkt in i fattiga hushåll och betyder därmed mycket för att minska fattigdomen, konstaterar Hinojosa-Ojeda vid UCLA.

Men leder remittanserna till ekonomisk utveckling i sändarregionerna? Betyder emigrationen och de hemsända remittanserna att en positiv utveckling stimuleras i Mexiko? De intervjuade forskarna var eniga om en sak: förväntningarna har hittills inte infriats, när det gäller remittansernas faktiska bidrag till ekonomisk utveckling. Philip Martin vid UC Davis säger exempelvis att bara för att remittanser skickas till ett område betyder det inte att området utvecklas - han jämför remittanser med bistånd till fattiga länder - om området är fattigt så förblir det oftast fattigt.

Vad som hänt mellan USA och Mexiko är att de områden som har skickat migranter till USA under de senaste 40 åren var fattiga då och är relativt fattiga idag. Min poäng är att om migranterna kommer från polcirkeln - jag råkar nyss komma från Finland - hur mycket de än emigrerar och hur mycket pengar de än skickar tillbaka, så är det fortfarande polcirkeln. D v s det är fortfarande för långt ifrån inputs och marknader för att kunna vara framgångsrikt.

⁷² Remittansernas storlek beräknades 2001 uppgå till närmare 9 miljarder USD. Se Gustav Blombergs rapport.

Detta är problemet med många av de områden migranterna kommer ifrån i Mexiko. De har inte resurser att bli rika där de lever. Men de kan bli rikare om de flyttar till städer, vilket är exakt vad som händer i Mexiko. Inte så mycket till Mexiko City, utan till sekundära städer som Guadalajara och delstatshuvudstäderna i landet, och där blir migranterna rikare. Och de blir rikare delvis p g a att remittanserna hjälper människor som bor kvar att lämna jordbruket och flytta in till städerna. När den mexikanska ekonomin växer, vilket den gör ibland, så gynnar det dem. Men bara för att folk lämnar ett område och skickar tillbaka remittanser betyder det inte att området utvecklas⁷³.

De viktigaste konsekvenserna av remittanserna är alltså, enligt Martin, inte att de utvecklar sändarregionerna, utan att de ger folk inkomster så att de kan lämna jordbruket och perifera områden för att flytta in till expanderande verksamheter i städerna, för att där förbättra sin situation. Remittanserna har därmed påskyndat industrialiserings- och urbaniseringsprocesserna i Mexiko, konstaterar Martin. Migrationen har också i vissa fall lett till en ökad social och geografisk polarisering och i andra fall till minskade ojämlikheter, menar Martin. Det går därför inte att enkelt generalisera effekterna av migration, menar han, utan migrationen och remittanserna kan få många utfall.

Samtidigt menar andra forskare att det finns nya intressanta exempel på att remittanserna har lett till att en sändarregion fått en positiv ekonomisk utveckling. Under senare år har nya policyinitiativ tagits som har visat sig förhållandevis framgångsrika. Det mest kända är det så kallade ”3-för-1”-programmet i Mexiko. Gustavo Cano vid CCIS i San Diego anser att detta program är seriöst och kan ses som del av en ny tendens till transnationell politik.

Programmet går ut på att när kapitalstarka grupper bland mexikanska immigranter i USA beslutar sig för att investera i hemkommunen i Mexiko, så skjuter den mexikanska staten och hemkommunen till ett lika stort belopp vardera, vilket innebär att investeringen tredubblas. Detta har lett till flera intressanta saker, berättar Cano. Dels handlar det nu om investeringsbelopp som kan få reell betydelse, inte endast småsummor som migranter skickar till sina familjer. Dels uppnår de kapitalstarka immigranterna i USA både politiskt och ekonomiskt inflytande i sina mexikanska hemkommuner genom att välja att investera där, och inte exempelvis i USA. De blir viktiga aktörer i hemkommunerna och kan få politiskt stöd av befolkningarna där, när dessa ser att de gör någonting, fortsätter Cano. På så vis kan även korrupta kommunalpolitiker och andra lokala makteliter i hemkommunerna utmanas politiskt – emigranterna kan välja att stödja en viss lokalpolitiker framför en annan – och detta kan tvinga fram förändringar. Cano menar därför att remittanserna under de senaste tio åren har fått positiva effekter för demokratisering av det mexikanska politiska systemet på kommunnivå. Och denna utveckling är inte en intern mexikansk fråga, utan en transnationell politisk fråga, eftersom migranterna bor och är politiskt verksamma även i USA. De har i själva verket en dubbel politisk agenda, säger Cano. Flera av dem tillhör den framväxande eliten bland de mexikanska im-

⁷³ Intervju Philip Martin, 2002-10-03.

migranterna i Chicago, Houston och Los Angeles, och är också delaktiga i de politiska systemen i dessa städer.

”3-för-1”-programmet är det hittills mest framgångsrika initiativet efter en rad olika försök att samordna eller beskatta remittanser, för ekonomisk utveckling i sändarregionerna. Carol Zabin vid UC Berkeley menar att programmet är mycket bättre än tidigare program eftersom det är baserat på belöning och inte på straff, som hon säger. Vissa försök har tidigare gjorts att beskatta remittanserna, d v s regeringen tar andel av de besparade medlen för att använda dessa till investeringar. Zabin menar att det är felaktigt att på så sätt lägga ytterligare en börda på en grupp som redan har låga inkomster. Hon nämner även exempel från Europa där en viss andel av gästarbetares besparingar fryses inne och återfås först efter att man återvänt till hemlandet. Zabin förespråkar i stället belöningsbaserade program som ”3-för-1” och menar att dessa har visat sig bra och öppnar för många nya möjligheter. Även Belinda Reyes vid Public Policy Institute i San Fransisco, Raúl Hinojosa-Ojeda och Paula Takash Cruz vid UCLA är starka förespråkare för denna typ av program.

Hinojosa-Ojeda och Takash Cruz på forskningscentret North American Integration and Development Centre, UCLA, arbetar i själva verket direkt med att utvärdera och utveckla olika typer av policy och program som kan bidra till utveckling i sändarregionerna i Mexiko. En viktig del i detta arbete är att etablera transnationella institutioner – t ex gemensamma kommunala sparbanker på båda sidor av gränsen genom vilka remittanserna förmedlas – för att undvika att företag som Western Union och Bancomer tar höga avgifter på beloppen. Exempel på andra transnationella institutioner är migranternas egna organisationer, politiska partier, kyrkorna, fackföreningar och sociala rörelser som arbetar på båda sidor om gränsen. Hinojosa-Ojeda och Takash Cruz menar att det finns en mycket stor utvecklingspotential i transnationella samhällen och institutioner som håller på att byggas upp mellan länderna – där remittanser, investeringar och cirkulär migration spelar viktiga roller. Det transnationella utbytet mellan Mexiko och USA tillhör de mest avancerade exemplen i världen idag, anser Hinojosa-Ojeda, men det kommer att utvecklas många fler när migrationernas och remittansernas ekonomiska, politiska och sociala betydelse fortsätter att öka.

När det gäller utländska direktinvesteringar från USA till Mexiko var en av tankarna med NAFTA, berättar Tsuda vid CCIS i San Diego, att ökningen av USA:s investeringar i Mexiko skulle hjälpa Mexiko att utvecklas ekonomiskt och därmed reducera de ekonomiska incentiven för mexikanska immigranter att komma till USA. Men med NAFTA, liksom i andra situationer där denna policy har prövats, innebär den generellt inte att nettomigrationen minskar till det rikare landet, säger Tsuda. Kanske p g a att det tar decennier av investeringar för att öka den socioekonomiska nivån i ett sändarland. Och ironin är att ju mer mottagarlandet investerar i ett sändarland, desto fler möjligheter skapas för människor att flytta därifrån, till det rika landet. Det skapas affärslänkar och alla olika sorters länkar mellan de två länderna som kan användas för att öka migrationen till det rikare landet, menar Tsuda.

NAFTA har inte heller inneburit att emigrationen mattats av, utan den fortsätter med oförminskad styrka. Dessutom har andra fördelar med NAFTA också uteblivit, menar Christian Ramirez vid American Friends Service i San Diego. Det var även meningen att minimilönen skulle höjas, att levnadsstandarden skulle höjas, vilket aldrig hände, konstaterar han. Den mexikanska ekonomin fullkomligt översvämmades av amerikanska produkter, speciellt inom agro-business, vilket ledde till att det mexikanska jordbruket drabbades hårt. 80 procent av majsens konsumeras i Mexiko kommer numera från USA – och majs är stapelvaran i Mexiko, fortsätter Ramirez. Han lyfter fram EU som ett bättre samarbetsprojekt där medlemsländerna, även om de ligger på olika ekonomisk nivå, behandlas som partners. Grekland invaderades exempelvis inte av de andra EU-länderna vid inträdet, menar Ramirez, och viktigaste av allt, i motsats till inom EU är rörligheten inom NAFTA fortfarande begränsad, fortfarande kriminaliserad, avslutar han.

Sammantaget är det en blandad bild som intervjupersonerna förmedlar när det gäller effekterna av migrationerna, remittanser och utländska direktinvesteringar för sändarlandet Mexiko. De mer pessimistiska analyserna hävdar att situationen förvärrats sedan NAFTA-avtalet trädde ikraft 1994. Emigrationen fortsätter att öka, fattigdomen har förvärrats genom jordbrukets sammanbrott och minimilönerna har inte höjts nämnvärt. I den negativa bilden ingår också effekterna av remittanserna inte varit tillräckliga för att vända utvecklingen i hemkommunerna, och att de flesta stora sändarregionerna i Mexiko fortfarande, efter fyrtio års emigration är relativt fattiga.

De mer optimistiska analyserna lyfter fram att det trots allt sker en positiv utveckling i många delar av Mexiko men inte nödvändigtvis i de områden som migranterna lämnar och att många människor genom emigrationen kunnat förbättrat sina livsvillkor. Remittanserna är ett kapitalflöde som effektivt går direkt tillbaka till hushållen och därmed gynnar hushållets medlemmar. En positiv utveckling är också de transnationella institutioner som börjat etableras mellan sändarkommunerna i Mexiko och mottagarkommunerna i USA och som på olika sätt skulle kunna bidra till en mer jämlik och dynamisk utveckling. Nya policy-initiativ som programmet ”3-för-1” har visat sig framgångsrika och politiska och ekonomiska aktörer bland migranterna har stärkt sina positioner på båda sidor om gränsen.

Avslutningsvis ger socialantropologen Manuel Carlos vid California State University i Monterey ett par exempel på oväntade politiska effekter av migrationen mellan Mexiko och USA. En grupp av mexikanska emigranter organiserade sig fackligt och politiskt under sin vistelse i Chicago och de anammade en del av den amerikanska arbetarrörelsens tradition och kamp för demokratiska rättigheter. När en lokal politisk konflikt bröt ut i delstaten Querétaro i Mexiko, angående ett dammbygge i Världsbankens regi, återvände migranterna och engagerade sig i den politiska kampen på plats. De blev ledare i en politisk mobilisering som krävde ersättning för land som hade exproprierats, för nya bostäder m m. De använde sina kunskaper i organisering från fackföreningen och lyckades genomföra sina krav, till stor överraskning för både den mexikanska regeringen och Världsbanken. Ett annat exempel som Carlos ger är historiskt. Under den Mexikanska revolutionens inledning 1910 återvände arbetsmigranter till Mexico från USA. De hade arbetat i ett

område i USA där fackföreningen International Workers of the World, IWW, var aktiva. När de återvände blev de inflytelserika i den lokala kampen för land och rättigheter i Mexiko, i inledningen av den mexikanska revolutionen. Detta, menar Carlos, visa på hur återmigration kan förmedla idéer och bidra till förändring, på oväntade sätt. Som han uttryckte det: ”Vi bör inte vara för pessimistiska. Kontakt betyder att idéer går i båda riktningarna”⁷⁴.

⁷⁴ *Intervju Manuel Carlos, 2002-09-28.*

Avslutning

Den nya globaliserade ekonomin karaktäriseras av att arbetsmarknaden för högkvalificerade och specialiserade yrken globaliseras allt mer och att vissa yrkesgrupper migrerar förhållandevis fritt på denna världsomspännande arbetsmarknad. Huvuddelen av arbetsmarknaderna är dock lokala eller nationella och arbetskraften på dessa marknader migrerar i betydligt mindre utsträckning över gränserna. Utvecklingen i de avancerade industriländerna, främst i ländernas ”globala städer”⁷⁵, tycks polariseras i två ömsesidigt beroende sektorer – å ena sidan en höglönessektor där eliterna arbetar (företagsledning, forskning, planering), och å andra sidan en avreglerad låglönessektor med service - och småindustriarbeten, där många arbetar under osäkra arbetsvillkor. Den nordamerikanska ekonomin är på många sätt ledande i denna utveckling, som också har benämnts ”den nya serviceekonomin”.

I denna globala ekonomi finns det en efterfrågan på både hög - och lågkvalificerad arbetskraft. Castells (1998) menar att det endast är den specialiserade eliten, med stor strategisk betydelse, som är verkligt globaliserad. Sassen (2002) anser däremot att det nu är ett faktum att det finns två globaliserade arbetsmarknader: en för de högutbildade eliterna och en för de lågbetalda barnpassarna, städhjälparna, vårdbiträdena och de andra servicearbetarna. Problemet är, enligt Sassen, att vi erkänner elitens arbetsmarknader och reglerar deras rättigheter, medan ”vi låtsas som att de andra inte finns”⁷⁶.

Denna generella bild av utvecklingen mot en ny globaliserad ekonomi med två polariserade arbetsmarknader stämmer väl överens med den bild som intervjupersonerna förmedlar av arbetskraftsinvandring och arbetsmarknadsintegration i Kalifornien. Ett viktigt tema i intervjuerna är dikotomin mellan de högutbildade och de lågutbildade, både när det gäller situationen på arbetsmarknaden, rättigheter, löneutveckling och hur invandringslagarna är utformade. Utvecklingen under senare år tycks även ha gått mot en ökande polarisering mellan dessa grupper. I den nordamerikanska kontexten avindustrialiserades ekonomin under 1970- och 1980-talen, samtidigt som fackföreningsrörelsen förlorade sin forna ställning. Vissa storstadsområden drabbades hårt av omstruktureringen och utvecklingen av en ”permanent underklass” förstärktes samtidigt som det sociala välfärdssystemet försvagades. En stor befolkning av arbetande fattiga, med anställningar i den avreglerade serviceekonomin och inom jordbruket, finns idag i Kalifornien, en befolkning som i stor utsträckning utgörs av minoriteter och immigranter. Samtidigt genomgick Kalifornien en exceptionellt stark ekonomisk utveckling och tillväxt under senare delen av 1990-talet när områden som Silicon Valley expanderade starkt, delvis tack vare en omfattande arbetskraftsinvandring av högutbildade från Indien, Kina och Taiwan.

⁷⁵ Sassen (1998).

⁷⁶ Intervju med Saskia Sassen i tidskriften *Arena* (2002).

Ett annat viktigt övergripande tema i intervjuerna är nödvändigheten av ett erkännande av arbetskraftsmigrationernas fulla omfattning och konsekvenser, i synnerhet de lågutbildades arbetskraftsmigration. Fackföreningsrörelsen driver kravet att de odokumenterade arbetarnas närvaro erkänns och att deras status legaliseras. Intresseorganisationerna kräver skydd och erkännande av de odokumenterade migranternas mänskliga rättigheter vid gränsen. Forskare och jurister förespråkar ett erkännande av lika skydd och rättigheter för olika kategorier arbetare på arbetsmarknaden och i invandringslagstiftningen. Forskare och intresseorganisationer kräver även att de ekonomiska och regionala ojämlikheterna inom NAFTA-området erkänns och att migrationslagstiftning och institutioner anpassas till denna verklighet. I utvecklingen av transnationella samhällen och institutioner baserade på cirkulär migration, remittanser och investeringar, ser dessa forskare möjligheter till en mer progressiv och jämlik utveckling i både sändar- och mottagarregionerna.

Intervjupersonerna förmedlar därmed en ganska pessimistisk bild av hur arbetskraftsinvandringen och arbetsmarknadsintegrationen ser ut i den nya serviceekonomin i Kalifornien under 2000-talets första år, med en tydlig dikotomi på arbetsmarknaden, ökad polarisering och olika rättigheter för olika människor. Samtidigt pekar flera av de intervjuade ut en rad nya strategier för att hantera dessa problem, baserade på erkännande av arbetskraftsmigrationernas fulla omfattning, karaktär och konsekvenser.

Referenser

Castells, Manuel (2000): *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band I: Nätverkssamhällets framväxt* (andra upplagan). Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

de los Reyes, Paulina (2002): "Det nationella gör jobbet". *Arena* Nr 5, 2002.

Hinojosa-Ojeda, Raúl (2002): "Enhancing Cross-Border Linkages Between U.S. Hispanic Communities and Latin America: The Untapped Potential for Western Hemisphere Economic Prosperity". Testimony Prepared for Presentation to the Committee on Small Business, U.S. House of Representatives, September 3, 2002.

Mehan, Hugh (1997): "The discourse of the illegal immigration debate: a case study in the politics of representation". *Discourse and Society* Vol.8 No 2.

Nycander, Svante (1998): *Kriget mot fackföreningarna: en studie av den amerikanska modellen*. Stockholm: SNS förlag.

Sassen, Saskia (1996): *Gäster och främlingar*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Sassen, Saskia (1998): *Globalisation and its Discontents. Essays on the New Mobility of People and Money*. New York: The New Press.

Sassen, Saskia (2002): "Med passet som säkerhet". *Intervju med Saskia Sassen av Edda Manga, Arena* Nr 5, 2002.

Intervjuer

Cano, Gustavo, Center for Comparative Immigration Studies och Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego 2002-09-30.

Carlos, Manuel, Department of Anthropology, California State University, Monterey Bay, Monterey 2002-09-28.

Collins, Edgar, Office of Federal Contract Compliance Program, San Francisco 2002-09-27.

Durazo, Maria, Hotel Employees and Restaurant Employees Union, Los Angeles 2002-10-02.

Gomez-Quinones, Juan, Department of History, University of California, Los Angeles 2002-09-25.

Hinojosa-Ojeda, Raúl, Center for North American Integration and Development, University of California, Los Angeles 2002-09-25.

Johnson, Dorothy, California Rural Legal Assistance, Oceanside 2002-10-01.

Lee, Erik, Center for Comparative Immigration Studies och Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego 2002-09-30.

Martin, Philip, Department of Agriculture and Resource Economics, University of California, Davis 2002-10-03.

- McKnight, Utz, Department of African American Studies, University of California, Berkeley 2002-09-26.
- Mijojlic, Vera, International Rescue Committee, Los Angeles 2002-09-24.
- Mollazadeh, Svetlana, International Rescue Committee, Los Angeles 2002-09-24.
- Pinal, Roman, United Farm Workers, Los Angeles 2002-09-25.
- Ramirez, Christian, American Friends Service Committee, Mexico Border Program, San Diego 2002-09-30.
- Reyes, Belinda, Public Policy Institute of California, San Fransisco 2002-09-27.
- Saxenian, AnnaLee, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley 2002-09-26.
- Schiltgen, Thomas J., Los Angeles District Office, Immigration and Naturalization Services, Los Angeles 2002-10-02.
- Simpson, Alyssa, Canal Community Alliance, San Rafael 2002-09-27.
- Takash Cruz, Paula, Center for North American Integration and Development, University of California, Los Angeles 2002-09-25.
- Tsuda, Takeyuki, Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego 2002-09-30.
- Velasquez, Lilia, Attorney in Private Practice, San Diego 2002-10-01.
- Vernez, Georges, Center for Research on Immigration Policy, RAND, Los Angeles 2002-10-02.
- Zabin, Carol, Institute of Industrial Relations, University of California, Berkeley 2002-09-26.

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 063 16 66 00
Fax: 063 16 66 01
info@itps.se
www.itps.se

itps INSTITUTET FÖR
TILLVÄXTPOLITISKA
STUDIER