

BLICK NACH NORDEN: MIGRATIONSPOLITIK IN MEXIKO

Daniela Diegelmann

Die Migrationsthematik ist seit jeher ein heißes Eisen für Mexiko, insbesondere in Bezug auf den nördlichen Nachbarn. Zahlreiche aktuelle Probleme des Landes sind hiermit verzahnt. Zu geringes Wirtschaftswachstum verhindert ein ausreichendes Angebot an Arbeitsstellen und erhöht den Migrationsdruck. Die organisierte Kriminalität beteiligt sich über Schleuserbanden am Geschäft an der Grenze, hinzu kommen Waffenschmuggel, Drogen- und Menschenhandel sowie Geldwäsche. Unsichere Grenzen im Süden und Norden sorgen die Vereinigten Staaten. Mexiko setzt sich international für Menschenrechte ein, kann diese jedoch im eigenen Land nicht garantieren.

MIGRATIONSFORMEN IN MEXIKO

In Mexiko finden sich verschiedene Formen der Migration. Neben Binnenmigration und Einwanderung dominiert insbesondere die Auswanderung großer Bevölkerungsteile in die Vereinigten Staaten. Hinzu kommt in verstärktem Maße Transmigration. Mexiko fungiert hierbei lediglich als Sprungbrett ausländischer Migranten in die USA.

Die Binnenmigration in Mexiko zeichnet sich durch mehrere Aspekte aus. So wanderten zum einen im Zuge der Industrialisierung im vergangenen Jahrhundert viele Bewohner ländlicher Gebiete in die wirtschaftlichen Zentren ab, allen voran in die Hauptstadt und deren Umland. Zum anderen begeben sich saisonal bedingt zahlreiche Tagelöhner auf der Suche nach Arbeit in die landwirtschaftlich besonders produktiven Gegenden. In den letzten Jahrzehnten haben die Zunahme des Tourismus und die damit verbundene Nachfrage nach billigen Arbeitskräften im Baugewerbe



Daniela Diegelmann ist Trainee der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko-Stadt.

sowie im Servicebereich ebenfalls für interne Wanderbewegungen in die entsprechenden Hochburgen gesorgt.¹ Im Zuge des Wachstums der *Maquila*-Industrie in den neunziger Jahren, die importierte Einzelteile oder Halbfertigware für den Export zusammensetzt, siedelten sich vermehrt Montagebetriebe an der Nordgrenze an, was ebenfalls zu starken Binnenmigrationsströmen insbesondere von jungen Frauen geführt hat.

Die Dimension der Einwanderung in Mexiko ist im Vergleich zu den Migrationsströmen Richtung Norden eher als gering einzustufen. Im Jahr 2000 etwa schätzte das *Centro Latinoamericano de Demografía* den Anteil der Zuwanderer in Mexiko auf 0,5 Prozent der Gesamtbevölkerung, während bereits damals fast zehn Prozent der Mexikaner im Ausland lebten. 70 Prozent der Einwanderer sind US-Amerikaner, in ihrer Mehrheit (68 Prozent) unter 14 Jahren, vermutlich in den USA geborene Kinder von mexikanischen Migranten, die gemeinsam mit ihren Eltern in deren Ursprungsland zurückkehren. Hinzu kommen Zentralamerikaner, die größtenteils zwischen 20 und 39 Jahre alt sind. Dies lässt darauf schließen, dass es sich hauptsächlich um Arbeiter handelt. Einwanderer aus Südamerika sind meist im Alter zwischen 25 und 49, was für höhere Bildungsabschlüsse und berufliche Qualifikation spricht.

Typisch für Transmigration ist es, dass Individuen über einen langen Zeitraum verschiedene Länder durchqueren oder zwischen diesen pendeln. Migration wird zum Dauerzustand.

Mexiko übernimmt für zahlreiche Migranten aus anderen Ländern, vor allem für Zentralamerikaner, eine Brückenfunktion auf ihrem Weg in die Vereinigten Staaten. Typisch für dieses Phänomen der Transmigration ist es, dass Individuen über einen langen Zeitraum verschiedene Länder durchqueren oder zwischen diesen pendeln. Migration ist somit kein einmaliger Einschnitt im Leben der Betroffenen, sondern sie wird zum Dauerzustand. Transnationale soziale Netzwerke gewinnen im Zusammenhang der Transmigration laut dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler Luis Ignacio Román Morales von der Jesuitenuniversität ITESO stetig an

1 | Hugo Ángeles Cruz, „Las migraciones laborales a la frontera sur de México“, Beitrag im Rahmen des Primer Foro 2005 – Hacia una política migratoria integral en la Frontera Sur de México, Instituto Nacional de Migración, Tapachula, Chiapas, 20.05.2005.

Bedeutung. Diese und andere Formen der Migration könnten nicht alleine durch wirtschaftliche Beweggründe erklärt werden.²

Das Ziel mexikanischer Auswanderer ist in 97 Prozent der Fälle der nördliche Nachbar. Zwischenzeitlich (2007) lebten nach Angaben des Pew Hispanic Centers 12,7 Millionen Mexikaner in den Vereinigten Staaten, mittlerweile ist ein Rückgang auf etwa 11,7 Millionen zu verzeichnen. Damit stellen diese knapp ein Drittel aller Einwanderer. Mehr als die Hälfte der Auslandsmexikaner in den Vereinigten Staaten verfügt über keine gültigen Papiere. Sechs von zehn der insgesamt fast zwölf Millionen illegalen Einwanderer in den USA sind Mexikaner.³

Emigration dient Mexiko zum einen als Ventil, um den Arbeitsmarkt zu entlasten. Zum anderen garantiert sie eine wichtige Einnahmequelle für Devisen.

Emigration dient Mexiko zum einen als Ventil, um den Arbeitsmarkt zu entlasten. Zum anderen garantiert sie eine wichtige Einnahmequelle für Devisen. Die so genannten *remesas* rangieren an zweiter Stelle hinter den Einnahmen des staatlichen Erdölunternehmens PEMEX, noch vor den Deviseneinnahmen der Tourismusindustrie. Sie stellen nach jüngsten Schätzungen des Migration Policy Institute zwei Prozent des mexikanischen Bruttoinlandsprodukts. Seit 2007 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. 2009 wurden etwa 22 Milliarden US-Dollar von mexikanischen Migranten in die Heimat überwiesen. 99 Prozent der *remesas* stammen aus den Vereinigten Staaten.⁴ Aus den Rücküberweisungen ergeben sich in einigen besonders stark von Abwanderung betroffenen Regionen finanzielle Abhängigkeiten. Wenn ein Großteil der jungen Arbeitskräfte in die Staaten abwandert, wird zudem die wirtschaftliche Entwicklung ausgebremst.

- 2 | Luis Ignacio Román Morales, „Migración en México: tendencias y consecuencias“, in: Peter Fischer-Bollin (Hrsg.), *Migración y políticas sociales en América Latina*, SOPLA – Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, 2009, 201-231.
- 3 | Pew Hispanic Center, *Mexican Immigrants in the United States, 2008*, Pew Hispanic Center, 15.04.2009. <http://pewhispanic.org/files/factsheets/47.pdf> [17.08.2010].
- 4 | Migration Policy Institute (MPI), *Remittances Profile: Mexico*, MPI, 2010. <http://migrationinformation.org/datahub/remittances/Mexico.pdf> [17.08.2010].

ENTWICKLUNG DER AUSWANDERUNGSBEWEGUNGEN

Die meisten Mexikaner wandern aus wirtschaftlichen Motiven in die Vereinigten Staaten aus. Ein Anreiz sind vor allen Dingen die hohen Lohnunterschiede, die sich im Laufe der Jahre für niedrig qualifizierte Arbeiten bei einem Verhältnis von eins zu zehn eingependelt haben, so Francisco Alba von der Universität El Colegio de México.⁵ Seit den achtziger Jahren hat die stetig wachsende Nachfrage nach mexikanischen Arbeitern zu steigenden Migrationszahlen geführt. Seit

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich ein starker Rückgang der Auswandererzahlen Richtung Norden verzeichnen. Eine erhöhte Rückkehrquote lässt sich dennoch nicht feststellen.

der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich gemäß aktueller Daten des Pew Hispanic Center ein starker Rückgang der jährlichen Auswandererzahlen Richtung Norden verzeichnen, insbesondere der illegalen Emigranten. Die Zahl der legalen Einwanderer ist stabil geblieben. Eine erhöhte Rückkehrquote von bereits in den USA lebenden Mexikanern lässt sich der Krise zum Trotz bisher nicht feststellen.⁶ Diese Entwicklung kann zum einen an einer langfristigen Veränderung der Migrationsmuster liegen, zum anderen als eine kurzfristige Reaktion auf erhöhten Grenzschutz am Río Grande oder die geschwächte US-amerikanische Wirtschaft interpretiert werden.

Es fällt eine Konzentration auf wenige Bundesstaaten auf, alleine in zehn von ihnen leben 83 Prozent der Auslandsmexikaner in den USA. Kalifornien mit viereinhalb sowie Texas mit zweieinhalb Millionen mexikanischen Migranten stehen besonders hervor, es folgen Illinois (ca. 700.000) und Arizona (ca. 650.000). Alleine in Los Angeles leben anderthalb Millionen Mexikaner, dies entspricht in der Größenordnung wirtschaftlichen Zentren wie Tijuana, Toluca oder León.

Die traditionellen Auswandererregionen waren über mehr als ein Jahrhundert Staaten im Norden und im Zentrum

5 | Francisco Alba, „¿Nuevas estrategias frente a la migración México-Estados Unidos?“, in: Gustavo Vega Cánovas (Hrsg.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, El Colegio de México, 2009, 353-374.

6 | Jeffrey S. Passel, D'Vera Cohn, *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?*, Pew Hispanic Center, 22.07.2009. <http://pewhispanic.org/files/reports/112.pdf> [17.08.2010].

Mexikos, wie beispielsweise Guanajuato, Jalisco, Michoacán und Zacatecas. Mittlerweile jedoch stammen die Emigranten vermehrt auch aus dem Süden des Landes, insbesondere aus Puebla, Veracruz, Oaxaca und Guerrero. Das auf diese Weise entstehende Vakuum an Arbeitskräften wird durch Einwanderer aus Zentralamerika gefüllt. Eine Diversifizierung hat ebenfalls in Bezug auf Geschlecht, Altersklassen und Bildungsniveau der Migranten stattgefunden.

Da sich die Arbeitsaussichten für Hochqualifizierte in Mexiko seit der Wirtschaftskrise verschlechtert haben, zieht es diese neuerdings vermehrt in die USA.

Laut jüngsten Zahlen der OECD befinden sich bereits acht Prozent der mexikanischen Fachkräfte dort. Die Auswirkungen dieses *brain drain* werden demnach spätestens 2025 zu spüren sein. Bereits jetzt leben über 30 Prozent der promovierten Mexikaner im Nachbarland, gleiches gilt für 20 Prozent der Mexikaner mit Mastertitel.

Der größere Teil der Auswanderer verfügt über ein geringes Bildungsniveau. Fast drei Viertel sprechen nur unzulänglich Englisch. Mehr als die Hälfte von ihnen ist nicht krankenversichert.

Der größere Teil der Auswanderer jedoch verfügt lediglich über ein geringes Bildungsniveau, drei von fünf haben keinen Highschool-Abschluss. Fast drei Viertel sprechen nur unzulänglich Englisch. Mehr als die Hälfte von ihnen ist nicht krankenversichert und hat keinen regelmäßigen Zugang zu Gesundheitsversorgung. Meist werden Migranten im Niedriglohnssektor eingesetzt und sind zudem unsicheren Arbeitsbedingungen und somit vermehrt Arbeitsunfällen ausgesetzt.

Die Migrationsmuster zwischen Mexiko und den USA sind vielfältig. Neben Versuchen einer dauerhaften Ansiedlung ist häufig auch das Muster der zirkulären Migration verbreitet. Mexikaner pendeln dabei regelmäßig zwischen beiden Ländern und verweilen jeweils einige Monate an einem Ort. Es lassen sich ebenfalls saisonale Tendenzen erkennen. Im Frühling und Sommer sind die Ströme gen Norden stärker, in Herbst und Winter in die entgegengesetzte Richtung.

MEXIKANISCHE MIGRATIONSPOLITIK UND DIE VEREINIGTEN STAATEN IM 20. JAHRHUNDERT

Anfang des 20. Jahrhunderts versuchte die mexikanische Regierung, potentielle Auswanderer möglichst von ihrem Vorhaben abzubringen und Auslandsmexikaner zur Rückkehr in ihr Heimatland zu bewegen. Der US-amerikanische Arbeitskräftemangel während des Zweiten Weltkrieges führte 1942 nach bilateralen Verhandlungen zum *Bracero*-Programm, in dessen Rahmen in den darauffolgenden 22 Jahren insgesamt mehr als fünf Millionen mexikanische Wanderarbeiter (*braceros*) durch staatliche Institutionen zu saisonalen Ernteeinsätzen in den USA vermittelt wurden. 1964 wurde das Programm auf Bestreben der Vereinigten Staaten gegen den Widerstand Mexikos eingestellt. Durch ein stillschweigendes Übereinkommen zwischen beiden Staaten kam es zu einem fast ungestörten Grenzverkehr in beide Richtungen. Die mexikanische Seite reagierte hierauf mit einer Laissez-faire-Politik, oder besser *no policy politics*, wie der Migrationsexperte Francisco Alba von der Universität und Forschungseinrichtung El Colegio de México bemerkt. Aus Ermangelung einer koordinierten Strategie überließ man die Migranten jenseits des Río Grande ihrem Schicksal.

Seit den frühen siebziger Jahren stieg der Anteil der mexikanischen Bevölkerung in den Vereinigten Staaten rasant an. Seit 1980 stellen die Mexikaner die größte ausländische Gemeinde in den USA.

Seit den frühen siebziger Jahren stieg der Anteil der mexikanischen Bevölkerung in den Vereinigten Staaten rasant an. Seit 1980 stellten die Mexikaner dann auch die bis heute größte ausländische Gemeinde in den USA. Diese Entwicklungen führten zu Ressentiments gegen die Einwanderer aus dem Süden und mündeten 1986 im Immigration Reform and Control Act (IRCA). Das Gesetz legalisierte den Aufenthaltsstatus von 2,3 Millionen mexikanischen Migranten ohne gültige Papiere, im Gegenzug wurden die Grenzen fortan strenger kontrolliert. Dies führte dazu, dass sich die vormals meist zyklischen Bewegungen von mexikanischen Wanderarbeitern zwischen beiden Ländern in einen stetigen Strom gen Norden wandelten.

In den achtziger Jahren bemühte sich Präsident Carlos Salinas de Gortari nach Meinung von Experten wie Jorge Durand von der Universidad de Guadalajara zunächst um

Schadensbegrenzung.⁷ Bei den Verhandlungen über das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA blieb das Thema Migration auf Wunsch der US-Regierung außen vor. Francisco Alba hingegen sieht in den Verhandlungen den indirekten Versuch, die immer stärker werdende Migration zu bremsen. So erhofften sich die Verhandlungspartner unter anderem, durch den Freihandel mehr Arbeitsplätze schaffen zu können sowie eine Angleichung der Lohnkosten zu erreichen. Dies hätte zumindest wirtschaftliche Anreize zur Auswanderung in den Norden gesenkt. Diese Hoffnungen erfüllten sich jedoch nicht.

Seitens der USA wurden in den neunziger Jahren Bemühungen unternommen, die Grenzen weiter abzuschotten, was gewissermaßen den Geist des NAFTA-Abkommens und einer tief gehenden wirtschaftlichen Integration Nordamerikas konterkarierte, so Francisco Alba. Hierzu zählt auch der restriktive Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) von 1996 sowie die Aufstockung der Grenzpatrouillen. Diese Maßnahmen waren insbesondere auf die Eindämmung der illegalen Migrantenströme aus Mexiko gerichtet, führten jedoch meist eher zur Wahl immer waghalsigerer Routen über den Río Grande und die Wüste, was vermehrte Todesfälle an der Grenze zur Folge hatte. Die Zahlen stiegen jährlich um 20 Prozent, von 61 Opfern im Jahr 1995 auf 425 Opfer im Jahr 2006. In der gleichen Zeit wandelte sich die traditionell eher von Gleichgültigkeit geprägte Politik der mexikanischen Regierung in Migrationsfragen, und das Land übernahm unter der Führung von Präsident Ernesto Zedillo Ponce de León ab 1995 eine aktivere Rolle. Diese führte vor allem zu einem erhöhten Schutz der Auswanderer über die mexikanischen Konsulate in den USA sowie zu einer verbesserten Koordination zwischen beiden Staaten. Bereits in seinem Regierungsprogramm 1995 bis 2000 definierte Zedillo die mexikanische Nation explizit über die Landesgrenzen hinaus und schloss neben Auslandsmexikanern sogar Ausländer mit mexikanischen Wurzeln ein.

Präsident Zedillo definierte die mexikanische Nation explizit über die Landesgrenzen hinaus und schloss neben Auslandsmexikanern sogar Ausländer mit mexikanischen Wurzeln ein.

7 | Jorge Durand, *From Traitors to Heroes: 100 Years of Mexican Migration Policies*, Migration Policy Institute, 2004, <http://migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=203> [17.08.2010].

ANNÄHERUNGEN NACH DEM JAHRTAUSENDWECHSEL UND WENDEPUNKT 11. SEPTEMBER 2001

Der Regierungswechsel 2000 läutete eine Neuausrichtung der mexikanischen Migrationspolitik ein. Verhandlungen zwischen Präsident Vicente Fox und George W. Bush ließen in der ersten Jahreshälfte 2001 zunächst hoffen, dass beide Regierungen an einer Öffnung legaler Kanäle für den Fluss von Arbeitskräften interessiert waren.

Die Ereignisse am 11. September 2001 setzten den positiven Entwicklungen ein jähes Ende. Fortan war die Sicherung und Abschottung der nationalen Grenzen für die US-Regierung von höchster Priorität.

Die Gespräche kreisten um die Legalisierung von mexikanischen Einwanderern ohne gültige Papiere, die Entwicklung eines Gastarbeiter-Programmes, eine Verbesserung der Sicherheitsbedingungen an der Grenze sowie die Ausweitung der für Mexikaner zugänglichen Visa. Der damalige Außenminister Jorge Castañeda sprach in diesem Zusammenhang gar von der *enchilada completa*, die zum Greifen nahe schien.

Die Ereignisse am 11. September 2001 allerdings setzten diesen positiven Entwicklungen ein jähes Ende. Fortan war die Sicherung und Abschottung der nationalen Grenzen für die Bush-Regierung von höchster Priorität, die Beratungen bezüglich einer Regulierung der Migration zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten wurden eingestellt. Stattdessen wurden die bestehenden Migrationsgesetze strikter angewendet, ebenso wurden die Grenzkontrollen verschärft, um mutmaßliche Terroristen an einem Eindringen in das Staatsgebiet der USA zu hindern. Mexiko konzentrierte sich wie in der Dekade zuvor auf den Schutz und die Unterstützung der Auslandsmexikaner in den Vereinigten Staaten. 2004 eröffnete Bush erneut die Migrationsdebatte, ohne sich dabei jedoch explizit auf Mexiko zu beziehen. Unter dem Motto *to bring willing workers to willing employers* sollten Gastarbeiterprogramme umgesetzt werden. Ziel war es vor allem auch, Einwanderer ohne gültige Papiere über eine temporäre Arbeitserlaubnis in die Legalität zu überführen. Francisco Alba interpretiert dies als Sicherheitsmaßnahme, die einem bisher versteckten und marginalisierten Teil der Bevölkerung ein Gesicht und eine Identität gab, durch den sie letztlich auch besser zu kontrollieren ist.

Von der Regierung Fox wurden diese Vorschläge begrüßt. Politiker aller Couleur, Wissenschaftler sowie Nichtregierungsorganisationen und weitere soziale Akteure in Migrationsfragen waren sich ebenfalls weitgehend einig, dass die regionale Freizügigkeit unbedingt zu unterstützen und als längst notwendige Ergänzung des zehn Jahre zuvor in Kraft getretenen NAFTA-Abkommens aufzufassen sei. Auch wurden Stimmen laut, Mexiko solle endlich seinen Status als Auswanderungsland anerkennen und seine Politik an diesen Sachverhalt anpassen.

2005 signalisierte Mexiko die Bereitschaft zur Übernahme einer „geteilten Verantwortung“. Die Vereinigten Staaten jedoch reagierten lediglich mit einer Verschärfung des Grenzschutzes.

2005 signalisierte Mexiko durch das im Oktober des gleichen Jahres veröffentlichte Dokument *México ante el fenómeno migratorio* den USA seine Bereitschaft zur Übernahme einer „geteilten Verantwortung“.⁸ Mexiko verpflichtete sich, die illegale Migration Richtung Norden stärker zu kontrollieren, wenn im Gegenzug die bereits in den USA lebenden Mexikaner ohne gültige Papiere legalisiert sowie Gasterbeiterprogramme eingerichtet würden. Die Vereinigten Staaten jedoch reagierten lediglich mit einer Verschärfung des Grenzschutzes durch vermehrte physische Barrieren und Aufstockung der Grenzpatrouillen sowie durch den Einsatz der Nationalgarde entlang der Grenze. 2007 wurde die Debatte um eine gesetzliche Neuregelung der Migration in den USA eingestellt.

Auch unter der Obama-Administration wurde die Migrationsfrage bisher noch nicht ernsthaft angegangen. Dabei ist sie nicht nur eine außenpolitische Angelegenheit, sondern eine äußerst kritische innenpolitische Frage. In vielen Bundesstaaten herrscht Unzufriedenheit, man fühlt sich von der Regierung Obama im Stich gelassen. Folge könnten aus der Not geborene, radikale Gesetzesinitiativen auf Bundesstaatenebene sein. Ein Flickenteppich unterschiedlicher Gesetzeslagen kann weder im Interesse der nationalen Regierungen Mexikos und der USA noch in jenem der Migranten sein.

8 | Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *México ante el fenómeno migratorio*, Mexiko Stadt, Oktober 2005. http://portal.sre.gob.mx/con_mcallen/pdf/MEXICOFRENTEALFENOMENOMIGRATORIO.doc [17.08.2010].

Die aktuelle Regierung unter Felipe Calderón Hinojosa hat den Kurs des Vorgängers Fox fortgesetzt und in diesem Feld keine herausragenden neuen Initiativen in Gang gesetzt, weder in der Steuerung der Migration noch in der Verminderung der Anreize. Der Diskurs des Präsidenten über die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen beschränkte sich lediglich auf den Versuch, private Investitionen aus dem In- und Ausland anzuziehen, urteilt etwa Francisco Alba. Auch der Wirtschaftswissenschaftler Luis Ignacio Román Morales bemängelt das Fehlen einer umfassenden Migrationspolitik. Im Regierungsprogramm 2007 bis 2012 nenne Calderón als Schwerpunkte lediglich den Schutz der Menschenrechte mexikanischer Migranten sowie das Erreichen von Chancengleichheit auch in wirtschaftlich schwächeren Netto-Auswandererregionen.

MEXIKANISCHE MIGRANTEN IM FOKUS DER AKTUELLEN INTEGRATIONSBEMÜHUNGEN

Die Integrationsbemühungen der mexikanischen Regierung konzentrieren sich seit vielen Jahren hauptsächlich auf die eigene Bevölkerung in den Vereinigten Staaten. Dabei übernimmt Mexiko als Entsendeland eine Aufgabe, die traditionell von Institutionen der Empfängerländer von Migranten übernommen wurde, wie Laureen Laglagaron vom Migration Policy Institute anmerkt.⁹ Überhaupt erst möglich wird dies durch die direkte Nähe beider Länder sowie die hohe Konzentration von Emigranten in den USA. Dort leben 95 Prozent der Auslandsmexikaner, insgesamt 11,5 Millionen Menschen im Jahr 2009. Sie stellen gleichzeitig mehr als zehn Prozent der mexikanischen Gesamtbevölkerung, das heißt jeder zehnte Mexikaner lebt in den USA. Dort zählen diese gut drei Prozent der US-Bevölkerung. Unberücksichtigt bleiben bei dieser Aufzählung 20 Millionen US-Bürger zweiter und dritter Generation mit mexikanischen Wurzeln. Angesichts dieser Dimensionen spricht Rafael Alarcon vom Colegio de la Frontera Norte vom „33. Bundesstaat“ Mexiko.¹⁰

9 | Laureen Laglagaron, *Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Migration Policy Institute (MPI), 2010. <http://migrationpolicy.org/pubs/IME-Jan2010.pdf> [17.08.2010].

10 | Rafael Alarcon, „Hacia la construcción de una política de emigración en México“, in: Secretaría de Relaciones Exteriores – SRE (Hrsg.), *Relaciones Estado – Diáspora: Aproximaciones desde cuatro continentes*, SRE, Mexiko Stadt, 2006, 157-179.

Wegweisend waren des Weiteren zwei Verfassungsreformen. Zum einen wurde 1997 die Unveräußerlichkeit der mexikanischen Staatsangehörigkeit in Abgrenzung zur Staatsbürgerschaft eingeführt. Dies sollte den Auswanderern ermöglichen, unter Beibehaltung der eigenen Nationalität die US-Staatsbürgerschaft anzunehmen. Zum anderen wurde Auslandsmexikanern nach fast zehnjähriger Debatte im Jahr 2005 per Verfassungszusatz das Recht auf Briefwahl eingeräumt. Ein Jahr darauf konnten sie erstmals über die Landesgrenze hinweg an den Präsidentschaftswahlen teilnehmen.

Als noch bedeutender jedoch erwies sich zunächst die Institutionalisierung des Programms für die Mexikanischen Gemeinden im Ausland (PCME – Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior) sowie das später daraus entstandene Institut für Mexikaner im Ausland (IME – Instituto de los Mexicanos en el Exterior).

Das 1990 per Präsidialdekret gegründete und dem Außenministerium zugeordnete PCME verfolgte mehrere Ziele. Neben der generellen Stärkung der Beziehungen zwischen Mexikanern im In- und Ausland sollten das Ansehen der Auslandsmexikaner in der Heimat verbessert und gleichzeitig deren Heimatverbundenheit gefördert werden. Letztlich sollten hierdurch die kulturellen Wurzeln der Auswanderer und vor allem ihrer Nachkommen gepflegt, Investitionen in den Ursprungsregionen der Migranten begünstigt sowie Rechte und Entwicklung der Auslandsmexikaner geschützt werden.

Die Migrantenorganisationen in den Vereinigten Staaten leisteten durch kollektive Rücküberweisungen an soziale Projekte in ihren Ursprungsregionen einen entscheidenden Beitrag zu deren Entwicklung.

Die Migrantenorganisationen in den Vereinigten Staaten leisteten des Weiteren durch kollektive Rücküberweisungen an soziale Projekte sowie zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in ihren jeweiligen Ursprungsregionen einen entscheidenden Beitrag zu deren Entwicklung. Im Bundesstaat Zacatecas wurde auf Initiative des Gouverneurs Genaro Borrego in den achtziger Jahren zunächst jeder rücküberwiesene Dollar durch je einen weiteren seitens der nationalen sowie der Regierung des Bundesstaates ergänzt. Dieses Konzept wurde 1992 landesweit im Rahmen des Programms *Dos por Uno* umgesetzt. Von Zedillo vorläufig eingestellt, nahm Fox den Grundgedanken

erneut auf und initiierte 2002 das Programm *Iniciativa Ciudadana*, auch als *Tres por Uno* bekannt. In Erweiterung des ursprünglichen Prinzips integrierte dieses zusätzlich auch die kommunalen Regierungen in die Subventionierung der Rücküberweisungen.

Gerade die aufgrund geringer Bildung und unzureichender Sprachkenntnisse meist in prekären Verhältnissen beschäftigten Migranten erfahren besondere Aufmerksamkeit durch das Institut für Mexikaner im Ausland.

Im April 2003 ging u. a. aus dem PCME das Institut für Mexikaner im Ausland (IME) hervor, das einen innovativen Ansatz in der Integration und Bildung von Sozialem sowie Humankapital unter Auswanderern in den USA und Kanada verfolgt. Durch die Integration von Migranten profitierten nicht nur diese selbst, sondern auch jeweils ihr Herkunfts- sowie das Empfängerland. Gerade die aufgrund geringer Bildung und unzureichender Sprachkenntnisse meist in prekären Verhältnissen beschäftigten Migranten erfahren besondere Aufmerksamkeit durch das IME. Ohne legale Papiere fallen sie durch das soziale Netz der USA.

Die Institution verfügt mit dem Consejo Consultivo über ein unabhängiges Beratungsorgan, dessen Mitglieder von Migrantenorganisationen in den USA und Kanada gewählt werden und größtenteils selbst Migranten sind. Dies ist Laureen Laglagaron vom Migration Policy Institute zufolge ein Alleinstellungsmerkmal des IME gegenüber vergleichbaren Einrichtungen anderer Länder. Des Weiteren fördert die Einrichtung bürgerliches Engagement und versucht, über politisch aktive Auslandsmexikaner und US-Bürger mit mexikanischen Wurzeln Einfluss in den Vereinigten Staaten zu nehmen, nicht zuletzt auch, um Ressentiments gegen Mexikaner und entsprechende politische Maßnahmen zu verhindern. Ein erfolgreiches Beispiel für Integration und politisches Engagement von mexikanischen Migranten ist etwa Luz Robles, die nach ihrer Mitgliedschaft im Beratungsorgan des IME im Jahr 2008 ein Mandat als Senatorin in Utah erlangte. Sie war erst zwölf Jahre zuvor in die Vereinigten Staaten eingewandert, um dort ihr Studium zu absolvieren.

Die bedeutendste Stärke des IME liegt darin, dass gezielt Wissen und Erfahrungen transportiert werden. Die meisten Programme werden als direkte Antwort auf die Bedürfnisse in lokalen mexikanischen Migrantengemeinden zunächst

als Pilotprojekte entwickelt. Bewähren sie sich, werden sie als Best-practice-Beispiele über das Netzwerk der 50 mexikanischen Konsulate in den USA sofort landesweit verbreitet und entsprechende strategische Partnerschaften zwischen Auswanderern, Unternehmen und lokalen Regierungen werden vermittelt und gefördert.

Die mexikanischen Konsulate bemühten sich ebenfalls um die Verbreitung der *matrícula consular* unter mexikanischen Migranten in den USA. So warben diese in Kommunen, Finanzinstituten und Polizeidirektionen um die Akzeptanz des Identitätsnachweises. Dieser existierte bereits seit 1871, erfuhr aber in Folge der gestiegenen Sicherheitsmaßnahmen und Ausweispflichten nach dem 11. September 2001 neue Bedeutung. Er ermöglicht es auch illegalen Migranten, sich gegenüber Polizeikräften auszuweisen, Zugang zu finanziellen Dienstleistungen sowie zu Krankenhäusern zu erlangen, einen Telefonanschluss anzumelden etc. Das mexikanische Modell wurde für andere Länder wie etwa Guatemala oder Peru zum Vorbild. Weitere lateinamerikanische Regierungen werden folgen, so Kevin O'Neill in einer Studie des Migration Policy Institutes.¹¹

Das Engagement Mexikos zur Förderung der Integration seiner Landsleute in den Vereinigten Staaten ist im Kontext des in den letzten Jahren vertretenen Konzeptes der „geteilten Verantwortung“ beider Länder in der Migrationsfrage zu sehen. Die mexikanische Regierung vertritt das Prinzip, dass die Verantwortung eines Landes für seine Staatsbürger nicht mit deren Auswanderung endet. Werden diese von Heimatinstitutionen in ihrer Integration in der Fremde unterstützt, so können gemäß Laureen Laglagaron langfristig Bindungen zwischen Diaspora und Ursprungsland aufrechterhalten werden. Mexiko übernimmt hier international eine Vorreiterrolle und wird insbesondere von anderen lateinamerikanischen Ländern wie Bolivien, Ecuador, Paraguay und Uruguay als Vorbild für die Bildung von Diaspora-Organisationen betrachtet.

Die mexikanische Regierung vertritt das Prinzip, dass die Verantwortung eines Landes für seine Staatsbürger nicht mit deren Auswanderung endet. Werden diese unterstützt, können langfristig Bindungen aufrechterhalten werden.

11 | Kevin O'Neill, *Consular ID Cards: Mexico and Beyond*, Migration Policy Institute, 2003. <http://migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=115> [17.08.2010].

ARIZONA-GESETZ: SCHARFE KRITIK AUS MEXIKO

Das am 29. Juli 2010 teilweise in Kraft getretene Gesetz SB1070 oder „Arizona-Gesetz“ hatte in den letzten Monaten die öffentliche Debatte um mexikanische Migranten in den Vereinigten Staaten bestimmt. Seit Jan Brewer, Gouverneurin des Bundesstaates Arizona, den Gesetzesvorschlag am 23. April dieses Jahres präsentierte, nahm die Kritik seitens der mexikanischen Regierung, zahlreicher Nichtregierungsorganisationen und sogar der US-amerikanischen Bundesregierung kein Ende. Sie warfen Brewer vor, das Gesetz, welches die Ahndung des illegalen Aufenthaltes von Migranten in Arizona als Straftat ermöglicht, stelle eine Verletzung der Bürgerrechte dar.

Das Arizona-Gesetz ermöglicht die Ahndung des illegalen Aufenthaltes von Migranten in Arizona als Straftat. In den Augen der Kritiker stellt es eine Verletzung der Bürgerrechte dar.

Im Mai erfolgten erste Klagen von US-amerikanischen Menschenrechtsorganisationen, die sich auf die Verfassungswidrigkeit des Anti-Immigrations-Gesetzes beriefen. Anfang Juli reichte das US-Justizministerium ebenfalls eine Klage am Gerichtshof in Phoenix ein. Durch das Gesetz versuche der Bundesstaat Arizona, sich Befugnisse der US-Bundesregierung anzueignen, außerdem könne dessen Auslegung zu Anfeindungen gegenüber Ausländern und US-Bürgern führen. Mexiko hatte sich mit Unterstützung zahlreicher lateinamerikanischer Staaten als *Amicus Curiae* an dem Verfahren beteiligt und die Gesetzesinitiative scharf verurteilt. Die zuständige Richterin Susan Bolton entschied schließlich, das Gesetz in abgeschwächter Form in Kraft treten zu lassen.

Die im Zuge der Anwendung des Arizona-Gesetzes befürchteten massiven Abschiebungen sind in dem Bundesstaat mit einer halben Millionen illegaler Migranten, davon 94 Prozent Mexikaner, bisher ausgeblieben. Diese stellen zehn Prozent der verfügbaren Arbeitskräfte Arizonas.¹²

Die Episode SB1070 führt erneut vor Augen, dass Migrationspolitik in den Vereinigten Staaten als innenpolitisches

12 | Pew Hispanic Center, *Hispanics and Arizona's New Immigration Law*, Pew Hispanic Center, 29.04.2010. <http://pewresearch.org/pubs/1579/arizona-immigrationlaw-fact-sheet-hispanic-population-opinion-discrimination> [17.08.2010].

Thema betrachtet wird. Gerade im Vorfeld der *midterm elections* dient die Migrationsdebatte zahlreichen Kandidaten als politische Bühne. Demokraten und Republikaner blockieren sich im Kongress gegenseitig, statt längst fällige Reformen gemeinsam anzugehen. Kann die Regierung in naher Zukunft keine nachhaltige Lösung für das Problem der illegalen Immigration durchsetzen, werden nicht wenige Nachahmer-Bundesstaaten ähnliche „Anti-Immigrations“-Initiativen starten.

DER VERGESSENE SÜDEN – SITUATION ZENTRAL-AMERIKANISCHER MIGRANTEN IN MEXIKO

Die Empörung und die zahlreichen Debatten über das Arizona-Gesetz in der mexikanischen Öffentlichkeit drängen die Situation von Einwanderern an der südlichen Grenze Mexikos leider zusehends in den Hintergrund. Doch mehren sich auch in diesem Zusammenhang kritische Stimmen. Der argentinische Kolumnist Andrés Oppenheimer etwa verurteilte kürzlich in der mexikanischen Tageszeitung *La Reforma* die Diskrepanz zwischen dem Engagement Mexikos auf der Weltbühne gegen das Arizona-Gesetz einerseits und dem Verhalten im Süden des eigenen Landes andererseits.¹³ Auf den ersten Blick scheint das internationale Auftreten Mexikos mit der nationalen Gesetzeslage kongruent: Bis zu einer Gesetzesänderung 2008 drohten illegalen Einwanderern zwar noch zwei Jahre Haft und Abschiebung, bei erneuter illegaler Einreise sogar bis zu zehn Jahre Gefängnisstrafe. Im Gegensatz zu Arizona müssen illegale Migranten in Mexiko jedoch seit 2008 nicht länger mit einer Verhaftung rechnen. Werden sie von Beamten der Migrationsbehörde INM aufgegriffen, werden ihnen laut Gesetz lediglich Geldstrafen auferlegt, und sie werden abgeschoben. Auch steht es generell Polizeikräften nicht zu, eine Person nach ihrem Migrationsstatus zu befragen. Lediglich bei einer freiwilligen Aussage über den illegalen Status darf die Migrationsbehörde informiert werden. Es liegt auf der Hand, dass Migranten solche Informationen selten ohne Zwang preisgeben werden.

In Mexiko müssen illegale Migranten seit 2008 nicht länger mit einer Verhaftung rechnen. Werden sie aufgegriffen, werden ihnen laut Gesetz lediglich Geldstrafen auferlegt, und sie werden abgeschoben.

13 | Andrés Oppenheimer, „México tiene su propio ‚Arizona‘“, in: *La Reforma*, 24.05.2010.

Tatsächlich jedoch ist die Situation der meisten Einwanderer verheerend. Laut des Consejo Nacional de Población betrug die Zahl illegaler Migranten in Mexiko zwischen 2007 und 2009 im Schnitt 140.000 Personen jährlich. In der Mehrheit stammten sie aus Zentralamerika und befanden sich langfristig auf dem Weg in die USA. Sie erhalten keinerlei Zugang zu medizinischer Versorgung oder Schulbildung und werden häufig Opfer der organisierten Kriminalität. Dies wird von den örtlichen Polizeikräften nicht nur stillschweigend geduldet, sondern oftmals verdienen diese kräftig mit am einträglichen Geschäft mit der Not der Migranten.

Auf ihrem langen und beschwerlichen Weg über Mexiko in die Vereinigten Staaten nehmen viele Migranten die Hilfe von Schleusern in Anspruch, die ihnen für einige tausend US-Dollar eine sichere Überfahrt versprechen. Häufig jedoch kooperieren sie mit Banden wie den berüchtigten *maras*, an die sie die Migranten zum Teil Lkw-weise weiterverkaufen. Sie werden so lange festgehalten, bis von Verwandten aus den USA Geldüberweisungen von durchschnittlich 2.500 US-Dollar eingehen. Wer keinen Kontakt in den Vereinigten Staaten nennen kann, wird meist kurzerhand umgebracht. Frauen und Mädchen werden häufig missbraucht und vergewaltigt, sechs von zehn Migrantinnen in Mexiko erleiden sexuelle Gewalt.

Die mexikanische Menschenrechtskommission CNDH hat in einem Untersuchungszeitraum von nur sechs Monaten landesweit fast 10.000 Entführungsfälle festgestellt.

Die Ausmaße dieses Geschäfts sind genauso erschreckend wie die angewandten Methoden. Die mexikanische Menschenrechtskommission CNDH hat in einem Untersuchungszeitraum von nur sechs Monaten zwischen September 2008 und Februar 2009 landesweit fast 10.000 Entführungsfälle dieser Art festgestellt, davon mehr als die Hälfte im Süden des Landes, vor allem in den Bundesstaaten Veracruz und Tabasco. Die Einnahmen der Entführer werden allein in diesen sechs Monaten auf 25 Millionen US-Dollar geschätzt. Aufgrund ihres illegalen Status scheuen viele der Migranten eine Anzeige gegenüber den Behörden, so dass die Dunkelziffer der Fälle weitaus höher liegen dürfte. Mehr als die Hälfte der Opfer berichteten den Vertretern der CNDH, dass Polizisten und andere öffentliche Angestellte an den Entführungen beteiligt waren. Hierzu gehören auch Mitglieder der Einheit

Grupo Beta Sur. Die Beta-Gruppen werden seit 1990 in der nördlichen und südlichen Grenzregion von der nationalen Migrationsbehörde INM eigentlich zum Schutz von Migranten eingesetzt.¹⁴

Internationale Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International warnen vor einer „Menschenrechtskrise“ im Süden Mexikos. José Miguel Vivanco von Human Rights Watch räumt zwar ein, dass es in Mexiko kein Anti-Immigrationsgesetz à la Arizona gäbe, doch seien Einwanderer der ständigen Gefahr durch Misshandlungen und Gewalt seitens der lokalen Polizei ausgesetzt, die allzu häufig mit der Menschenschmuggel-Mafia in Verbindung stünden. Die Übergriffe der Polizisten würden meist nicht geahndet, es herrsche Straffreiheit.

US-AMERIKANISCHE INTERESSEN IM SÜDEN MEXIKOS

Auch wenn die Südgrenze im öffentlichen Diskurs Mexikos eher weniger präsent ist als jene des Río Grande, gibt es einen Akteur, der sie sehr genau im Auge behält: der nördliche Nachbar. Infolge der Ereignisse des 11. September 2001 sei eine Neuausrichtung der US-amerikanischen Sicherheitspolitik zu beobachten, so Erubiel Tirado, Experte für Nationale Sicherheit von der renommierten Universidad Iberoamericana.¹⁵ Diese führte zu den so genannten *Smart Border Agreements* mit Kanada und Mexiko, jeweils bilateralen Abkommen über Strategien zur Grenzsicherung. Im März 2002 von Mexiko unterzeichnet, sieht das Papier eine weitgehende Zusammenarbeit in den Bereichen Landesverteidigung, Sicherheit, Geheimdienste und Migration vor. Tirado sieht darin de facto eine Grenzverschiebung der Vereinigten Staaten vom Río Grande zum Río Suchiate im Süden Mexikos.

Eine Neuausrichtung der US-amerikanischen Sicherheitspolitik führte zu den Smart Border Agreements mit Kanada und Mexiko. Das Papier sieht eine weitgehende Zusammenarbeit in den Bereichen Landesverteidigung, Sicherheit, Geheimdienste und Migration vor.

14 | Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, CNDH, 2009. <http://cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf> [17.08.2010].

15 | Erubiel Tirado, „Frontera Sur y Seguridad Nacional. El olvido intermitente“, Beitrag im Rahmen des Primer Foro 2005 – Hacia una política migratoria integral en la Frontera Sur de México, Instituto Nacional de Migración, Tapachula, Chiapas, 20.05.2005.

Das Smart Border Agreement zielt nicht nur darauf ab, die südliche Grenze Mexikos für illegale Migranten auf dem Weg in die USA möglichst undurchlässig werden zu lassen. Vor allem der organisierten Kriminalität soll an dieser Linie Einhalt geboten werden. Ein Fokus liegt hierbei auf den für ihre Skrupellosigkeit bekannten Jugendbanden der *maras*, die in den neunziger Jahren ursprünglich unter illegalen zentralamerikanischen Einwandern in den Vereinigten Staaten selbst entstanden waren. Mittlerweile zählen diese Verbindungen weit mehr als 100.000 Mitglieder zwischen Kanada und Honduras. Der mexikanische Geheimdienst CISEN belegte bereits im Februar 2005 Tätigkeiten der *maras* in 21 der 32 Bundesstaaten des Landes, wobei der Grenzstaat Chiapas von Erubiel Tirado als natürlicher Ausgangspunkt dieser Aktivitäten beschrieben wird.

Doch nicht nur die zentralamerikanischen *maras* sollen bereits an der Grenze aufgehalten werden. Seitens der USA werde des Weiteren befürchtet, dass islamistische Terroristen über den Umweg Zentralamerika-Mexiko in das eigene Territorium eindringen und dort erneut Anschläge verüben könnten.

Eine langfristig erfolgreiche Migrationspolitik in Nordamerika ist nur durch enge Zusammenarbeit der wichtigsten Akteure zu erreichen. Nationale oder gar bundesstaatliche Lösungsansätze greifen zu kurz.

Angesichts der Gemengelage der dargestellten Interessen südlich und nördlich des Río Grande wird eine langfristig erfolgreiche Migrationspolitik in Nordamerika letztlich nur durch enge Zusammenarbeit der wichtigsten

Akteure zu erreichen sein. Nationale oder gar bundesstaatliche Lösungsansätze werden zu kurz greifen. Neben den Regierungen Mexikos und der Vereinigten Staaten sollten vor allen Dingen auch die Betroffenen selbst in Verhandlungen über nötige Reformen miteinbezogen werden, insbesondere Migrantenorganisationen. Dabei sollte Mexiko seinen Blick jedoch nicht allein gen Norden richten. Der Schutz von Migranten vor Gewalt und Übergriffen muss auch im eigenen Land gewährleistet sein. Wieviel dringender Handlungsbedarf hier noch besteht, führte erst kürzlich der spektakuläre Fund von 72 ermordeten Migranten aus Zentral- und Südamerika im nördlichen Bundesstaat Tamaulipas vor Augen.