

# Der Blick nach Norden

## VORBILDLICHE MIGRATIONSPOLITIK IN MEXIKO?

*Daniela Diegelmann*

Die Migrationsthematik ist seit jeher ein heißes Eisen für Mexiko, insbesondere in seiner Beziehung mit dem 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. Heute leben in Mexiko Stadt und Umgebung sowie den acht weiteren Millionenstädten des Landes insgesamt mehr als ein Drittel der Mexikaner. Zum anderen begeben sich saisonal bedingt zahlreiche Tagelöhner auf der Suche nach Arbeit in die landwirtschaftlich besonders produktiven Gegenden. In den letzten Jahrzehnten hat der gestiegene Tourismus und die mit diesem verbundene Nachfrage nach billigen Arbeitskräften im Baugewerbe sowie im Servicebereich ebenfalls für interne Wanderbewegungen in die entsprechenden Hochburgen gesorgt. Im Zuge des Wachstums der

*maquila*-Industrie (Montageindustrie) in den neunziger Jahren siedelten sich vermehrt Lohnveredelungsbetriebe 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 mexikanischer 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.

Vor allem im Süden des Landes konzentrieren sich die zentralamerikanischen Einwanderer. Die meist guatemalteckischen Landarbeiter aus ärmlichen Verhältnissen wurden bereits seit Beginn des vergangenen Jahrhunderts im Kaffeeanbau und der späteren Ernte eingesetzt. In der letzten Zeit hat laut Hugo Ángeles Cruz von der Universität El Colegio de la Frontera Sur eine Diversifizierung der Beschäftigung eingesetzt. Neben weiteren landwirtschaftlichen Produktionen finden Migranten vermehrt in der Bauwirtschaft und im Tourismus Anstellungen. Abgesehen von wirtschaftlichen Gründen bewegten in den achtziger Jahren vor allen Dingen bewaffnete Konflikte in ihren Heimatländern zahlreiche Zentralamerikaner zu einer Flucht jenseits des Grenzflusses Suchiate. Zeitweise sollen sich in jenen Jahren bis zu 400.000 Flüchtlinge als illegale Einwanderer nördlich des Suchiate aufgehalten haben.

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 Betrof-

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

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 ca. 11,7 Millionen zu verzeichnen. Damit stellen diese knapp ein Drittel aller Einwanderer innerhalb des Landes. Mehr als die Hälfte der Auslandsmexikaner in den USA verfügt über keine gültigen Papiere, somit sind dort sechs von zehn der insgesamt fast zwölf Millionen illegaler Einwanderer Mexikaner.

Emigration dient Mexiko zum einen als Ventil, um den Arbeitsmarkt zu entlasten, 2007 etwa verließen über 400.000 Menschen das Land. 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 Bruttoinlandsprodukt (BIP). Seit 2007 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. 2009 wurden ca. 22 Milliarden US-Dollar von mexikanischen Migranten in die Heimat überwiesen. 99 Prozent der *remesas* stammen aus den Vereinigten Staaten. Aus den Rücküberweisungen ergeben sich in einigen besonders stark von Abwanderung betroffenen Regionen finanzielle Abhängigkeiten. Wenn ein Großteil der jungen Arbeitskräfte in die USA abwandert, wird zudem die wirtschaftliche Entwicklung ausgebremst.

### **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.

In den vierziger Jahren und den folgenden Jahrzehnten waren die Migrationsbewegungen meist zyklisch. Mexikanische Wanderarbeiter zogen zu Erntezeiten nun in die südlichen Bundesstaaten der USA, nach einigen Monaten kehrten sie zurück in ihr Ursprungsland. In dieser Zeit waren die Migranten meist jung, männlich und in der Landwirtschaft beschäftigt. Fanden ihre Einsätze im Rahmen offizieller Regierungsprogramme statt, erhielten sie für deren Dauer eine Aufenthalt- und Arbeitserlaubnis. Als diese Programme später eingestellt wurden, begannen die ersten großen Wellen von Auswanderern, die nicht im Besitz legaler Papiere waren. In dieser Zeit prosperierte bereits das Geschäft der Menschenschmuggler, die im Niemandsland vor der mexikanischen Grenze ungehindert operieren konnten.

Seit den achtziger Jahren hat die stetig wachsende Nachfrage nach mexikanischen Arbeitern zu steigenden Migrationszahlen geführt. Seit 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. 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. Der Netto-Zuwachs an mexikanischen Migranten in den USA hat sich somit von 547.000 im Jahreszeitraum 2006/2007 auf 203.000 fast um ein Drittel verringert.

Es fällt eine Konzentration auf wenige Bundesstaaten der USA auf, alleine in zehn von ihnen leben 83 Prozent der Auslandsmexikaner in den USA. Kalifornien mit viereinhalb sowie Texas mit zweieinhalb Millionen mexikanischer 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 in Mexiko waren über mehr als ein Jahrhundert Staaten im Norden und Zentrum, wie z.B. Guanajuato, Jalisco, Michoacán und Zacatecas. Mittlerweile jedoch stam-

men 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 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 die zirkuläre 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, im Herbst und Winter in die entgegengesetzte Richtung.

### **Mexikanische Migrationspolitik und die Vereinigten Staaten im 20. Jahrhundert**

Anfang des 20. Jahrhunderts versuchte die mexikanische Regierung, potenzielle Auswanderer möglichst von ihrem Vorhaben abzubringen sowie 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 Wanderarbei-

ter (*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 Siebzigern 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 der Dekade der neunziger Jahre bemühte sich Präsident Carlos Salinas de Gortari nach Meinung von Experten wie Jorge Durand von der Universidad de Guadalajara zunächst um Schadensbegrenzung. Bei den Verhandlungen über das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA blieb das Thema Migration auf Wunsch der US-Regierung absichtlich außen vor. Francisco Alba hingegen sieht die Verhandlungen als 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 konterkarrizierte, 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 Todesfällen an der Grenze zur Folge hatte. Zwischen 1995 und 2006 stiegen die Zahlen um 20 Prozent jährlich von 61 auf 425 Opfer. In der gleichen Zeit hat sich endlich die traditionell eher von Gleichgültigkeit geprägte Politik der mexikanischen Regierung in Migrationsfragen gewandelt, 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 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 Auslands-mexikanern sogar Ausländer mit mexikanischen Wurzeln ein.

### **Annäherungen nach dem Jahrtausendwechsel und der 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 Gespräche kreisten um die Legalisierung mexikanischer Einwanderer ohne gültige Papiere, die Entwicklung eines Gastarbeiterprogrammes, 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 des 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 und 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, die sich bereits im Land befindlichen Einwanderer ohne gültige Papiere über eine temporäre Arbeitserlaubnis in die Legalität zu überführen. Francisco Alba interpretiert dies als Sicherheitsmaßnahme, welche einem bisher versteckten und marginalisierten Teil der Bevölkerung ein Gesicht und eine Identität gab, durch welche diese letztlich auch besser zu kontrollieren sei. Die Initiative AgJOBS etwa sollte Landwirtschaftsunternehmen die Beschäftigung von Gastarbeitern erleichtern, diese wiederum konnten langfristig sogar mit einer Einbürgerung rechnen. DREAM Act stellte jungen illegalen Einwanderern, welche sich durch gute Studienleistungen auszeichneten, ebenfalls eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung in Aussicht.

Von der Regierung Fox wurden diese Vorschläge begrüßt. Politiker aller Couleur, Akademiker 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. Die Verhandlungen in 2001 hatten bereits zu aktiveren Politikansätzen der mexikanischen Regierung geführt, diese Linie wurde nun weitergeführt. Die Agenda der Regierung lässt sich in fünf Hauptpunkten zusammenfassen. Neben der Legalisierung von Migranten ohne gültige Papiere und gezielten Gastarbeiterprogrammen wurden vor allem mehr Visa für Mexikaner verlangt, ebenso eine verbesserte Koordinierung der Anstrengungen um die Sicherheit in der Grenzregion. Hinzu kam die Forderung nach einer Kooperation mit dem nördlichen Nachbarn, welche die heimische Wirtschaft in den Regionen mit der höchsten Konzentration an Auswanderern ankurbeln sollte.



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“. Das Papier war Ergebnis einer von Regierung und Senat einberufenen Arbeitsgruppe, welche sich aus Regierungsbeamten, Senatoren und Abgeordneten, Akademikern und Migrationsexperten sowie Vertretern von Organisationen der Zivilgesellschaft zusammensetzte. Diese bestanden auf früheren Forderungen: 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 Gastarbeiterprogramme eingerichtet würden. Die Vereinigten Staaten jedoch reagierten lediglich mit einer Verschärfung des Grenzschutzes durch vermehrte physische Barrieren, Aufstockung der Grenzpatrouillen sowie mit dem Einsatz der Nationalgarde entlang der Grenze. 2007 wurde die Debatte um eine gesetzliche Neuregelung der Migration in den USA eingestellt.

Auch die Obama-Administration ging die Migrationsfrage bisher noch nicht ernsthaft an. Dabei ist diese 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.

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. Vor allem in

den südlichen Regionen sollte seit 2001 im Rahmen des Plan Puebla Panamá, 2008 in Proyecto Mesoamérica umbenannt, die wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden.

**Im Fokus der aktuellen Integrationsbemühungen:  
Mexikanische Migranten in den Vereinigten Staaten**

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 eigentlich traditionell von Institutionen der Empfängerländer von Migranten übernommen wurde, wie Lauren Laglagaron vom Migration Policy Institute anmerkt. 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. Diese stellten 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 die weiteren 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.

Bereits 1989 wurde das Programa Paisano initiiert, welches den Auslandsmexikanern ihre Rückkehr in die Heimat erleichtern sollte. Die Willkür der Beamten in staatlichen Institutionen, welcher jene häufig ausgesetzt waren, sollte nicht länger geduldet werden. Hintergrund waren Bemühungen der mexikanischen PRI-Regierung (PRI – Partido Revolucionario Institucional) unter Carlos Salinas de Gortari, ihr Image im Ausland zu verbessern. Vor den Präsidentschaftswahlen 1988 hatte die mexikanische Diaspora in den USA den Gegenkandidaten Cuauhtémoc Cárdenas unterstützt. Nach Bekanntwerden von Wahlunregelmäßigkeiten bildeten sich Organisationen, welche von außen einen maßgeblichen Beitrag zum demokratischen Wandel im Jahr 2000 leisteten.

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. Hintergrund war eine Abstimmung zur so genannten Proposition 187 in Kalifornien im Jahr 1994, durch welche u.a. illegalen Einwanderern der Zugang zu öffentlichen Schulen und sozialen Diensten verwehrt werden sollte. Die mexikanische Regierung erhoffte sich durch eine höhere Zahl an „mexikanischen US-Bürgern“ stärkeren Einfluss auf politische Entscheidungen im Nachbarland, um Initiativen wie die Proposition 187 möglichst zu verhindern. Letztere wurde nach vier Jahren von der Richterin Mariana Pfaelzer für verfassungswidrig erklärt, da Migrationsfragen ausschließlich von der nationalen Regierung zu regeln seien. Zum anderen wurde nach fast zehnjähriger Debatte Auslandsmexikanern im Jahr 2005 das Recht auf Briefwahl per Verfassungszusatz eingeräumt. Ein Jahr darauf konnten diese erstmals über die Landesgrenze hinweg an den Präsidentschaftswahlen teilnehmen.

Noch bedeutender jedoch erwies sich zunächst die Institutionalisierung des Programmes für die Mexikanischen Gemeinden im Ausland (PCME – Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior) sowie das später aus diesem 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 sollte 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. So förderte das PCME insbesondere die Gründung von Heimatverbänden Mexikaner gleicher Herkunftsregion. Bereits vorhandene Verbände auf US-amerikanischer Bundesstaatenebene wurden bei nationalen Zusammenschlüssen unterstützt. Dies erleichterte zum einen die Kommunikation zwischen Auswanderern und der mexikanischen Regierung. Zum anderen gelang es, über Abkommen zwischen Migrantenorganisationen und Behörden sowie privaten Anbietern verschiedene Dienstleistungen des mexikanischen Instituts für Soziale Sicherheit IMSS, des nationalen Instituts für Erwachsenen-

bildung INEA sowie der nationalen Behörde für AIDS-Prävention und -kontrolle in den Norden zu exportieren. So konnten etwa Auswanderer von den USA aus Beiträge zu Krankenversicherungen für ihre Angehörigen in Mexiko zahlen.

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 Programmes *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.

Im April 2003 ging u.a. aus dem PCME das Institut für Mexikaner im Ausland (IME) hervor, welches 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, unzureichender Sprachkenntnisse und infolgedessen 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 mexikanischer Migranten ist etwa Luz Robles, welche 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 sich diese, werden sie als Best-Practice-Beispiele über das Netzwerk der 50 mexikanischen Konsulate in den USA sofort landesweit verbreitet. Entsprechende strategische Partnerschaften zwischen Auswanderern, Unternehmen und lokalen Regierungen werden vermittelt und gefördert. So werden etwa zahlreiche Weiterbildungs- und Sprachkurseangebote für Erwachsene meist über lokale Bildungseinrichtungen oder Nichtregierungsorganisationen angeboten, das IME dient lediglich als Mittler. Die *Ventanillas de Salud*, welche Migranten zumindest eine grundlegende Gesundheitsversorgung und Beratung garantieren, nutzen ebenfalls die Infrastruktur der mexikanischen Konsulate.

Die Konsulate bemühten sich ebenfalls um die Verbreitung der so genannten *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. Der Nachweis 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.

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 hiermit international eine Vorreiterrolle und wird insbesondere von anderen lateinamerikanischen Ländern wie Bolivien, Ekuador, Paraguay und Uruguay als Vorbild für die Bildung von Diaspora-Organisationen betrachtet.

### **Arizona-Gesetz: Scharfe Kritik aus Mexiko**

Das am 29. Juli 2010 teilweise in Kraft getretene Gesetz SB1070 oder „Arizona-Gesetz“ hatte in den darauffolgenden Monaten die öffentliche Debatte um mexikanische Migranten in den Vereinigten Staaten bestimmt. Seit Jan Brewer, Gouverneurin des Bundesstaates Arizona, den Gesetzesvorschlag am 23. April 2010 präsentiert hatte, nahm die Kritik seitens der mexikanischen Regierung, zahlreicher Nichtregierungsorganisationen und sogar der US-amerikanischen Bundesregierung kein Ende.

Diese warfen Brewer vor, das Gesetz, welches die Ahndung des illegalen Aufenthaltes von Migranten in Arizona als Straftat ermöglicht, stelle eine Verletzung der Bürgerrechte dar. Im Mai erfolgten erste Klagen von US-amerikanischen Menschenrechtsorganisationen, welche sich auf die Verfassungswidrigkeit des Anti-Immigrations-Gesetzes SB1070 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 ca. einer halben Millionen illegaler Migranten, davon 94 Prozent Mexikaner,

bis Ende 2010 ausgeblieben. Diese stellen zehn Prozent der verfügbaren Arbeitskräfte Arizonas dar.

Die Episode SB1070 führt erneut vor Augen, dass Migrationspolitik in den Vereinigten Staaten als innenpolitisches 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 – die Situation zentralamerikanischer Migranten in Mexiko**

Die Empörung und 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. 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, erhalten sie laut Gesetz lediglich Geldstrafen und 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.

Tatsächlich jedoch ist die Situation der meisten Einwanderer verheerend. Laut dem 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 diese aus Zentralamerika und befanden sich langfristig auf dem Weg in die USA. Abgesehen davon, dass sie keinerlei Zugang zu medizinischer Versorgung oder Schulbildung erhalten, werden sie 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 der Migranten die Hilfe von Schleusern in Anspruch, die ihnen für einige tausend US-Dollar eine vermeintlich sichere Überfahrt garantieren. Häufig jedoch kooperieren diese mit Banden wie den berüchtigten Maras, an welche sie die Migranten – zum Teil Lkw-weise – weiterverkaufen. Von diesen werden sie solange festgehalten, bis von Verwandten aus den USA Geldüberweisungen von durchschnittlich 2.500 US-Dollar eingehen. Als Druckmittel werden per Internet Videos an die Angehörigen gesendet, auf denen die Migranten auf brutalste Weise misshandelt werden. Wer keinen Kontakt in den Vereinigten Staaten nennen kann, wird meist kurzerhand erschossen oder auf andere Weise umgebracht. Frauen und Mädchen werden häufig missbraucht und vergewaltigt, sechs von zehn Migrantinnen in Mexiko erleiden sexuelle Gewalt.

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. Besonders ernüchternd in diesem Zusammenhang: 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 den nördlichen und südlichen Grenzregionen von der nationalen Migrationsbehörde INM eigentlich zum Schutz von Migranten eingesetzt.



Internationale Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International warnen vor einer „Menschenrechtskrise“ im Süden Mexikos. Auch 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, welche leider allzu häufig mit der Menschenschmuggel-Mafia in Verbindung stehe. Die Übergriffe der Polizisten werden meist nicht geahndet, es herrsche Straffreiheit.

In den drei letzten Jahren hat sich zudem die Zahl allein reisender Kinder und Jugendlicher drastisch erhöht, wie die salvadorianische Konsulin Vilma Mendoza aus Chiapas berichtet. Allein in der ersten Jahreshälfte 2010 wurden fast 2.500 Kinder und Jugendliche aus Zentralamerika von der nationalen Migrationsbehörde INM aufgegriffen und abgeschoben, 65 von ihnen jünger als elf Jahre. Meist befinden sich die Eltern bereits in den Vereinigten Staaten und beauftragen Schleuser mit dem Nachzug ihrer Kinder. Entbehrungen und Gewalt auf dem Weg in die USA traumatisieren diese ein Leben lang.

### **US-amerikanische Interessen im Süden Mexikos**

Auch wenn die Südgrenze im öffentlichen Diskurs Mexikos weniger präsent ist als jene des Río Grande, gibt es einen Akteur, der diese 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. Diese führte zu den so genannten Smart Border Agreements mit Kanada und Mexiko, jeweils bilaterale Abkommen über Strategien zur Grenzsicherung beider Länder. Im März 2002 von Mexiko unterzeichnet, sehen sie 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.

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.

### **Künftige Herausforderungen an die mexikanische Migrationspolitik**

Das in diesem Artikel skizzierte Panorama zeigt, dass nur integrale Politikansätze erfolgversprechend sein können. Die mexikanische Regierung sollte weiterhin verstärkt den Kontakt mit Migrantenorganisationen in den Vereinigten Staaten sowie mit den US-amerikanischen Behörden und offiziellen Stellen suchen, um gemeinsame Antworten auf das Phänomen Migration zu finden.

Zunächst sollte dringend der Versuch unternommen werden, die Wanderungsströme in legale Bahnen zu lenken, um die Aktivitäten der organisierten Kriminalität in Form von Schleuserbanden einzuschränken. Dies könnte u.a. über Gastarbeiterprogramme geschehen, die langfristig angelegt sind und von beiden Regierungen sowie den beteiligten Unternehmern getragen werden. Letztere etwa könnten an den Kosten für den sicheren Transport ihrer temporären Arbeitskräfte von Mexiko bis zu ihrem Betrieb in den USA aufkommen. Zwischen ihren Einsätzen könnten die Arbeiter von der mexikanischen Regierung unterstützt werden.

Um das Ausmaß der Migration generell zu reduzieren, sollte sich der Diskurs nicht nur auf die Schaffung von Arbeitsplätzen beschränken. Im Fokus sollten hierbei ebenfalls die jeweiligen Arbeitsbedingungen (Arbeitsplatzsicherheit, Sozialversicherung, Vertragssicherheit) der

neuen und der bereits bestehenden Stellen stehen. Dies gilt sowohl für Mexiko als auch für seinen nördlichen Nachbarn.

Die vielversprechenden Tätigkeiten des IME (Instituto de los Mexicanos en el Exterior) sollten ausgeweitet werden. Insbesondere das Engagement in den Bereichen Erwachsenenbildung und Sprachvermittlung kann einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Integration mexikanischer Einwanderer mit geringem Bildungsniveau in den USA leisten. Parallel dazu sollte ein verstärkter Austausch an Fachkräften zwischen Bildungseinrichtungen beider Länder gefördert werden. Dies könnte die Innovationsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig steigern.

Des Weiteren sollten die Mitarbeiter der mexikanischen Konsulate in den Vereinigten Staaten stärker für die Belange der Migranten sensibilisiert werden. Zum einen müssen sie die Wahrung der Rechte ihrer Landsleute effektiver garantieren, zum anderen sollten sie kompetente Ansprechpartner für rückkehrwillige Emigranten sein und diese in ihrem Bestreben unterstützen.

Dringend erforderlich wäre ebenfalls eine Abstimmung der Wirtschaftspolitik auf den bestehenden Sachverhalt der Migration. Die Netto-Auswandererregionen sowie benachteiligte soziale Gruppen sollten gezielt wirtschaftlich gefördert werden, um die Zahl der Auswanderer zu reduzieren. Rückkehrer müssen möglichst reibungslos in den heimischen Arbeitsmarkt integriert werden. Schließlich sollten die Rücküberweisungen der Emigranten durch Programme wie *Tres por Uno* in Projekte zur regionalen Entwicklung kanalisiert werden. Diesbezüglich erscheinen auch strategische Partnerschaften zwischen Migrantenverbänden und der nationalen Entwicklungsbank als aussichtsreich.

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 Nor-

den 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.

Die Glaubwürdigkeit Mexikos ist jedoch nur gegeben, wenn auch vor der eigenen Haustür das erfüllt wird, was man dem Nachbarn predigt. Somit steht Mexiko in der Pflicht, auch die Immigranten im eigenen Land wirksam zu schützen.

### **Vergleich zu deutscher Migrations- und Integrationspolitik**

Der Schwerpunkt der Oktober-Ausgabe der *KAS-Auslandsinformationen* liegt auf einem Vergleich internationaler Erfahrungen mit deutschen Initiativen zur Integration von Einwanderern. Auf den ersten Blick mag Mexiko als Netto-Auswanderungsland wenige Parallelen zum Einwanderungsland Deutschland aufzuweisen. Doch können einige der geschilderten mexikanischen Erfahrungen in den Vereinigten Staaten auch Impulse für die Ausgestaltung der Integrationspolitik in der Bundesrepublik geben.

Der Erfolg des IME und der Einbindung von Migrantenverbänden in Entscheidungsprozesse und die Umsetzung von Maßnahmen führen vor Augen, dass die Integration von Einwanderern nur dann vorangebracht werden kann, wenn sich alle Beteiligten an einen Tisch setzen. Grundvoraussetzung für gemeinsame Lösungen ist ein von gegenseitigem Respekt geprägter Dialog. Hierzu gehört es insbesondere auch, sich über Werte und Weltanschauungen auszutauschen, wobei Unterschiede so lange toleriert werden können, wie diese nicht im Gegensatz zu grundlegenden Rechten in Deutschland stehen.

Initiativen dieser Art bestehen in der Bundesrepublik ebenfalls. Der Integrationsgipfel, der 2006 erstmals stattfand, brachte Vertreter aus Politik und Medien sowie von Migrantenorganisationen, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Sportverbänden im Berliner Kanzleramt zusammen. Nach einer Diagnose der drängenden Probleme von Migranten sowie Deutschen mit Migrationshintergrund wurde der Handlungsbedarf im Sinne aller Beteiligten besprochen. Unter dem Prinzip „Fordern und Fördern“ und der Betonung der Integration als reziproker Prozess zwischen Migranten und der neuen Heimat führte

diese Arbeit zur Entwicklung des Nationalen Integrationsplans (NIP). Damit liegt erstmals ein integrationspolitisches Gesamtkonzept vor, an dessen Umsetzung Bund, Länder und Kommunen sowie Migrantenvertreter und zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt sind.

Die mexikanische Regierung hat des Weiteren erkannt, dass Bildung und Sprachkenntnisse des Gastlandes der Schlüssel zur Integration von Migranten sind, und versucht, ihnen durch Kurse, die das IME organisiert und vermittelt, entsprechende Kenntnisse zu vermitteln. Auch der NIP legt einen Schwerpunkt auf die Förderung der deutschen Sprache sowie die Sicherung einer guten Bildung und Ausbildung von Migranten, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu garantieren.

Das Engagement mexikanischer Migranten in Verbänden und im Beratungsorgan des IME hat sich ebenfalls als förderlich für ihre gesellschaftliche Integration erwiesen. Einige frühere Mitglieder und Führungspersönlichkeiten haben später politische Funktionen und Ämter übernommen. Dieser Aspekt für eine erfolgreiche Integration wird gleichermaßen im NIP berücksichtigt. Migranten können auf diese Weise nicht nur ihr direktes Umfeld gestalten und mit diesem in Kontakt treten, sondern eignen sich zusätzlich neues Wissen und neue Kompetenzen an.

Einwanderer aus Ländern mit demokratischen Defiziten können in Deutschland auch aus erster Hand die Vorteile einer funktionierenden Demokratie erleben. Diese Erfahrungen können durchaus dazu führen, dass sie sich verstärkt für die Durchsetzung demokratischer Verhältnisse in ihren Ursprungsländern einsetzen. Im Falle Mexikos waren die Wahlunregelmäßigkeiten 1988 ausschlaggebend für Proteste der Auslandsmexikaner in den Vereinigten Staaten. Fortan setzten sich zahlreiche mexikanische Auswanderer für einen demokratischen Wechsel in ihrer Heimat ein, welcher zwölf Jahre später tatsächlich eintritt.

Migranten- und Heimatverbände waren für die mexikanische Regierung unentbehrliche Ansprechpartner, um Verhandlungen zu bündeln. Gleiches gilt für die Bundesregierung. Insbesondere für den Dialog mit der muslimischen Bevölkerung, die ca. vier Millionen Gläubige zählt, sind zentrale Organe unerlässlich. Ein Schritt in diese Richtung ist die Deutsche Islamkonferenz, welche als wichtigstes Forum für die

Kommunikation zwischen dem deutschen Staat und den in Deutschland lebenden Muslimen gilt. Angesichts einer Vielfalt von Interessen innerhalb und zwischen den Verbänden können Konflikte nicht immer ausgeschlossen werden. Dennoch muss der Ehrgeiz bestehen, eine möglichst breite Zustimmung zu erreichen, welche die nötige Grundlage für die erfolgreiche Integration von Migranten bildet.

## BIBLIOGRAFIE

Alarcon, Rafael, „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, S. 157-179.

Alba, Francisco, „¿Nuevas estrategias frente a la migración México-Estados Unidos?”, in: Vega Cánovas, Gustavo (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, S. 353-374.

Ángeles Cruz, Hugo, „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. Mai 2005.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, CNDH, 2009. Online im Internet unter: <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>.

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

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

Migration Policy Institute (MPI), *Remittances Profile: Mexico*, MPI, 2010. Online unter: <http://www.migrationinformation.org/datahub/remittances/Mexico.pdf>.

O’Neil, Kevin, *Consular ID Cards: Mexico and Beyond*, Migration Policy Institute, 2003. Online unter: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=115>.

Oppenheimer, Andrés, „México tiene su propio ‚Arizona‘“, in: *La Reforma*, 24. Mai 2010.

Passel, Jeffrey S., Cohn, D'Vera, *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?*, Pew Hispanic Center, 22. Juli 2009. Online unter: <http://pewhispanic.org/files/reports/112.pdf>.

Pew Hispanic Center, *Hispanics and Arizona's New Immigration Law*, Pew Hispanic Center, 29. April 2010. Online unter: <http://pewresearch.org/pubs/1579/arizona-immigration-law-fact-sheet-hispanic-population-opinion-discrimination>.

Pew Hispanic Center, *Mexican Immigrants in the United States, 2008*, Pew Hispanic Center, 15. April 2009. Online unter: <http://pewhispanic.org/files/factsheets/47.pdf>.

Román Morales, Luis Ignacio, „Migración en México: tendencias y consecuencias“, in: Fischer-Bollin, Peter (Hrsg.), *Migración y políticas sociales en América Latina*, SOPLA – Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, 2009, S. 201-231.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *México ante el fenómeno migratorio*, Mexiko Stadt, Oktober 2005. Online im Internet unter: [http://portal.sre.gob.mx/con\\_mcallen/pdf/MEXICOFRENTEALFENOMENOMIGRATORIO.doc](http://portal.sre.gob.mx/con_mcallen/pdf/MEXICOFRENTEALFENOMENOMIGRATORIO.doc).

Tirado, Erubiel, „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. Mai 2005. Online unter: <http://www.inm.gob.mx/estudios/foros/documentos%20basicos/4%20frontera%20sur%20y%20seguridad%20nacional.pdf>.