

MONITOR

ENTWICKLUNGSPOLITIK

DIE ROLLE NICHT-TRADITIONELLER GEBER IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

NR. 9/2021

Mexiko als Brückenbauer zwischen Nord und Süd?

Mexikos Entwicklungspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Hans-Hartwig Blomeier, Laura Philipps

- › Betrachtet man Mexiko als Akteur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), so hat sich das Land seit 1945 in der internationalen Kooperation zunächst als Empfänger und mit der Zeit auch als Geber – insbesondere in Zentralamerika und der Karibik – profiliert.
- › Mexiko ist seit 1994 OECD-Mitglied und hat einen Beobachter-Status in dessen Entwicklungsausschuss (DAC). Es engagiert sich dementsprechend in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von Dreieckskooperationen mit Mitgliedern des DAC (u.a. Deutschland).
- › Über die letzten Jahrzehnte hat Mexiko versucht, eine Vermittlerrolle zwischen der Nord-Süd- und Süd-Süd-Kooperation einzunehmen.
- › In der Regierungsperiode 2018–2024 haben sich die politischen und wirtschaftlichen Prioritäten des Landes sehr stark nach innen verlagert. Dies bietet kurz- bis mittelfristig für die deutsche Entwicklungspolitik weniger Chancen für Zusammenarbeit, da die möglichen Kooperationsbereiche drastisch geschrumpft sind. Speziell auf Bundesebene sind Ansatzpunkte für ein aktives Betreiben internationaler Beziehungen geschwunden.
- › Es besteht somit eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch bzw. dem Potenzial, basierend auf den Bemühungen früherer Regierungen, eine signifikante Rolle in der internationalen EZ spielen zu können, und der politischen Realität der aktuellen Regierung von Präsident Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Die Realität offenbart vielmehr eine diametrale Abkehr von diesem Anspruch.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Historischer Rückblick auf die mexikanische Entwicklungspolitik: Hin zu einem globalen Akteur?	3
Die Institutionalisierung der mexikanischen Entwicklungspolitik	5
Leitfäden und Grundlagen der mexikanischen EZ: Ein Hybridmodell zwischen Nord und Süd	8
Die <i>Cuarta Transformación</i>: Auswirkungen auf die mexikanische Entwicklungszusammenarbeit	9
Herausforderungen und Chancen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit	10
Fazit	10
Impressum	13
Die Autoren	13

Einleitung

Als fester Bestandteil Nordamerikas und als nördlichstes Land Lateinamerikas hat Mexiko schon immer eine bedeutende geostrategische Rolle gespielt. Mexiko ist unter anderem Mitglied der Vereinten Nationen (VN), der G20, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Welthandelsorganisation (WTO), der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (CELAC) sowie der Pazifik-Allianz.

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist Mexiko ein doppelter Akteur. Einerseits ist das Land im Rahmen der Nord-Süd-Kooperation Empfänger von Mitteln für die eigene Entwicklung. Andererseits hat es sich parallel seit mehr als drei Jahrzehnten zu einem Geber von Entwicklungsgeldern vor allem für die Länder Lateinamerikas und der Karibik im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation entwickelt. Demnach hat das Land traditionell als ein „natürlicher“ Vermittler des Austauschs und der Kooperation zwischen Ländern unterschiedlichen Entwicklungsgrades fungiert. In der Regel wird Mexiko – nicht zuletzt durch seine wichtige geostrategische Rolle als Scharnierland zwischen Nord und Süd – als Brückenbauer verschiedenster Interessen inmitten einer Vielfalt von Akteuren und Ansätzen in der internationalen Entwicklungspolitik bezeichnet. Die Dualität wird auch durch den Status im multilateralen Entwicklungswesen deutlich: Zwar ist Mexiko Mitglied der OECD, dennoch wird es weiterhin auf der DAC-Liste berechtigter Empfänger von staatlichen Entwicklungsgeldern (*Official Development Assistance, ODA*) geführt, was ermöglicht, weiterhin Entwicklungsgelder in Anspruch zu nehmen.

Zudem wird dem Land eine besondere Rolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zugeschrieben: Seit der Reform der Strategie des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 2020 ist Mexiko ein sogenannter „globaler Partner“. Dies bedeutet, dass mit dem Land gemeinsam an der Lösung globaler Herausforderungen wie Klima, Gesundheit etc. gearbeitet werden soll. Dreieckskooperationen sind ein Instrument dieser Partnerschaft. Vor dem Hintergrund der bereits existierenden Dreieckskooperationen beschloss Deutschland und Mexiko (eingestuft als Land mit gehobenem mittlerem Einkommen), ihre „gemeinsam gesammelten Erfahrungen in Form von Dreieckskooperationen auch anderen Ländern Lateinamerikas zur Verfügung zu stellen und gemeinsame Vorhaben mit Drittländern umzusetzen“¹. Die Schwerpunkte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit befinden sich laut BMZ im Bereich der nachhaltigen und bedarfsgerechten Energie sowie in der Umweltpolitik und nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.

Historischer Rückblick auf die mexikanische Entwicklungspolitik: Hin zu einem globalen Akteur?

Bereits seit den 1950er-Jahren strebte Mexiko die Rolle eines starken, verlässlichen Akteurs auf der internationalen Bühne an. Das Land war in der Anfangsphase der Gründung der Vereinten Nationen stark involviert und treibende Kraft hinter der Gründung des Wirtschafts- und Sozialrats ECOSOC² (*United Nations Economic and Social Council*), das VN-Organ, welches sich u.a. entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Themen widmet. Zudem stellte sich Mexiko als Verfechter einer sogenannten globalen wirtschaftlichen Solidarität im regionalen Umfeld sowie im kriegerserschütterten Europa dar. Die enge Verflechtung zwischen Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit als Instrument, um sich international zu positionieren und zeitgleich innenpolitischen Zwecken zu dienen, zeigte sich im Falle Mexikos recht schnell. Im Rahmen des multilateralen Entwicklungswesens zählte das Land schon 1954 zu einem der ersten „technischen Helfer“ (*cooperantes técnicos*) in der globalen Entwicklungszusammenarbeit. Dies beweisen die vielen mexikanischen Fachkräfte, die im Rahmen verschiedenster Entwicklungshilfeprogramme der VN entsandt wurden. Zudem wurden in den 1950er-Jahren zahlreiche freiwillige finanzielle Beiträge an den ECOSOC geleistet³.

Die Dualität des Landes als Geber- und Empfängerland zeichnete sich bereits in den 1950er/60er-Jahren ab. Zwar war Mexiko einer der ersten Geber der technischen Zusammenarbeit, es war aber 1949 auch eines der ersten Empfängerländer der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (der heutigen Weltbank), um das Stromnetz des Landes zu erweitern⁴.

In internationalen Beziehungen sind Pendelbewegungen von Offenheit bis Rückzug für ein Land nichts Ungewöhnliches. Dies betrifft auch die mexikanische Außenpolitik. Aus der Kooperations- und Entwicklungsperspektive war unter der Regierung von Präsident Echeverría (1970–1976) ein erster Schub für internationale Offenheit festzustellen, insbesondere im Bereich der Annäherung an die sogenannten Dritte-Welt-Länder. Dies verdeutlichte die auf Druck des Präsidenten gegründete zwischenstaatliche regionale Organisation SELA (*Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*), welche die Abhängigkeit von Industrieländern und ihren technologischen Fähigkeiten verringerte, sowie die Integration Mexikos in die G77, die Gruppe von Entwicklungsländern innerhalb der Vereinten Nationen, die sich seinerzeit bereits aus mehr als 110 Staaten zusammensetzte⁵. Dies führte zu der Forderung nach weltweiter wirtschaftlicher Gleichheit und einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation. Aus der G77 musste die mexikanische Regierung allerdings Anfang der 1990er-Jahre als Bedingung für den Eintritt in die OECD austreten. Die Rahmenbedingungen für Mexikos Rolle in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die auch heute noch gelten, wurden daher 1994 mit dem Beitritt Mexikos zur OECD verankert⁶.

Anfang der 2000er-Jahre, als die PAN (*Partido Acción Nacional*) zum ersten Mal seit mehr als 70 Jahren an die Macht kam und damit einen Bruch mit der PRI-Tradition (*Partido Revolucionario Institucional*) vollzog, gab es eine noch größere Offenheit gegenüber internationaler Zusammenarbeit und einen Drang, sich zu einem aktiveren Player in internationalen Foren zu entwickeln. Der Fokus auf Lateinamerika wurde zu einem außenpolitischen Schwerpunkt. Die großen ideologischen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern und die allgemeine „rosa Welle“ (eine Welle linker Regierungen) in Lateinamerika haben diese regionale Zusammenarbeit allerdings eher eingeschränkt. Mit unmittelbaren Nachbarn wie Guatemala oder Belize hat sich jedoch eine grenzüberschreitende Kooperation in den Bereichen Sicherheit, Migration, Bekämpfung von Drogenhandel und technische Zusammenarbeit entfaltet⁷.

In dem Zusammenhang sollte angemerkt werden, dass über Jahrzehnte hinweg die Großregion Lateinamerika (insb. die zentralamerikanischen Nachbarländer), im Fokus der mexikanischen Außen- bzw. Entwicklungspolitik standen. Historisch gesehen hat Mexiko immer versucht, nicht nur als Mittler zwischen nördlichen und südlichen Ländern, sondern auch als Anker in der „südlichen“ Welt zu fungieren, anderen kleineren oder wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern Impulse zu geben und im Sinne einer Interessensübereinstimmung zu handeln (SELA; G77; Abkommen von San José 1980; Nord-Süd-Dialog in Cancún 1981). In den 1980-er Jahren begannen die revolutionären Bewegungen in den zentralamerikanischen Ländern, die letztendlich zu Bürgerkriegen führten, die nationale Sicherheit Mexikos bedrohten und auch für die Vertiefung der sozioökonomischen Probleme in den Ländern verantwortlich waren. Letztere (Guatemala, Honduras, El Salvador) sind heute die Hauptherkunftsländer der massiven Migrationsbewegungen nach oder durch Mexiko. Die Schwerpunkte der mexikanischen EZ im Sinne eines tiefgreifenden Bemühens, die Ursachen der Migration anzugehen und die Lebensbedingungen der Mittelamerikaner zu verbessern, lassen sich aus heutiger Perspektive noch einmal besser nachvollziehen⁸.

Die Institutionalisierung der mexikanischen Entwicklungspolitik

Diese innen- und außenpolitischen Entwicklungen wurden parallel von einer immer stärker werdenden Institutionalisierung der mexikanischen Entwicklungspolitik untermauert.

Die Anfänge jener institutionellen Entwicklung lassen sich bis mindestens 1971 zurückverfolgen. Damals wurde die Generaldirektion für Internationale Technische Zusammenarbeit (*Dirección General de Cooperación Técnica Internacional*, DGCTI) im Außenministerium gegründet. Ende der 1980er-Jahre wurde die internationale Entwicklungszusammenarbeit als normatives Prinzip der mexikanischen Außenpolitik in den Verfassungsrang erhoben und, unter der damaligen Außenministerin Rosario Green (PRI), 1998 die erste Agentur für Entwicklungszusammenarbeit des Außenministeriums gegründet: das Mexikanische Institut für Internationale Zusammenarbeit (IMEXCI)⁹. Diese Agentur wurde jedoch 2000, nach Amtsantritt von Vicente Fox (PAN), aufgelöst und durch das Staatssekretariat für Wirtschaftsbeziehungen und internationale Zusammenarbeit ersetzt. Diese Änderung spiegelt die wirtschaftlich-kommerzielle Priorisierung des Themas internationale Entwicklungspolitik durch jene PAN-Regierungen wider¹⁰.

Grafik 1: Institutionelle Entwicklung der mexikanischen Entwicklungszusammenarbeit

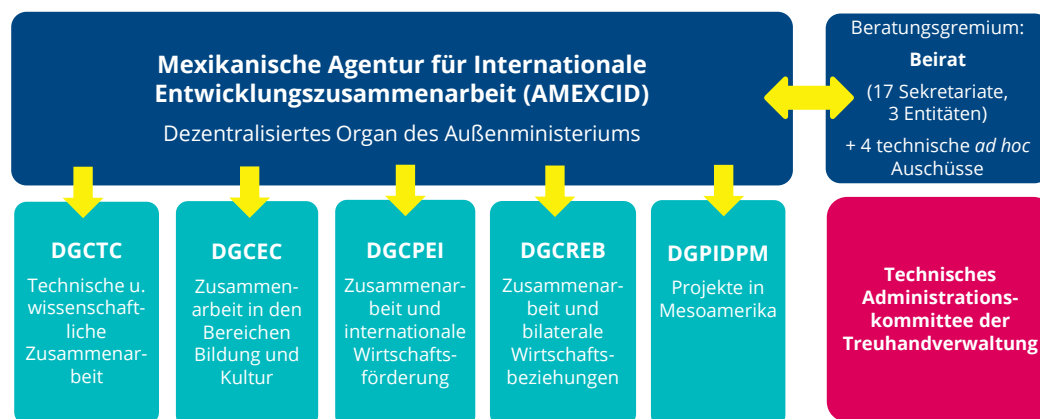
1960–70er-Jahre	1980er-Jahre	1990er-Jahre	2000er-Jahre	2010er-Jahre
<p>1961 Gründung der Generaldirektion für Kulturelle Angelegenheiten im Außenministerium</p>	<p>1980 Unterzeichnung des Abkommens von San José mit Zentralamerika</p>	<p>1990 Schaffung des Kooperationsprogramms mit Zentralamerika und der Karibik</p>	<p>2000 Gründung des Staatssekretariats für Wirtschaft und Internationale Zusammenarbeit; Auflösung des IMEXCI</p>	<p>2011 Verabschiedung des Gesetzes über Internationale Zusammenarbeit für die Entwicklung (LCID) am 6. April 2011</p>
<p>1971 Gründung der Generaldirektion für Internationale Technische Zusammenarbeit im Außenministerium</p>	<p>1985 Direktion für Internationale Zusammenarbeit im Außenministerium</p>	<p>1994 Gründung des Staatssekretariats für Internationale Zusammenarbeit (SCI)</p>	<p>2000 Erstellung des Puebla-Panama-Plans</p>	<p>2011 Mexikanische Agentur für Internationale Entwicklungszusammenarbeit (AMEXCID)</p>
	<p>1988 Festlegung der internationalen Zusammenarbeit als Grundprinzip der Außenpolitik (Art. 89, Abs. X)</p>	<p>1994 Gründung des Mexikanischen Instituts für Internationale Zusammenarbeit (IMEXCI)</p>	<p>2004 Referat für Wirtschafts- und Internationale Beziehungen</p>	
			<p>2007 Mesoamerika-Projekt</p>	
			<p>2007 Vorstellung des Gesetzes über Internationale Zusammenarbeit für die Entwicklung (LCID)</p>	

Quelle: Eigene Darstellung nach AMEXCID, Rector de la cooperación internacional de México (<https://es.slide-share.net/adaintegracion/creacion-amexcid>)

Um die strukturelle Lücke in der mexikanischen Zusammenarbeit für internationale Entwicklung nach Auflösung von IMEXCI zu schließen, verabschiedete der Senat 2007 das Gesetz über internationale Zusammenarbeit für die Entwicklung (*Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, LCID). Das LCID wurde 2011 erlassen und die heute für die mexikanische EZ zuständige Agentur AMEXCID (*Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*) geschaffen. Die AMEXCID sollte als integrale, dauerhafte Struktur die mexikanische EZ einflussreicher und effektiver machen¹¹.

Mit dem aus dem Gesetz resultierenden Mandat wurde nicht nur die AMEXCID als Verwaltungs-, Kooperations- und Koordinierungsstelle geschaffen, sondern es entstanden auch u.a. das Nationale Register für internationale Entwicklungszusammenarbeit (RENCID) und der Nationale Fonds für internationale Entwicklungszusammenarbeit – allesamt Werkzeuge der mexikanischen Entwicklungszusammenarbeit¹².

Grafik 2: Organisationsstruktur der mexikanischen Entwicklungsagentur (AMEXCID)

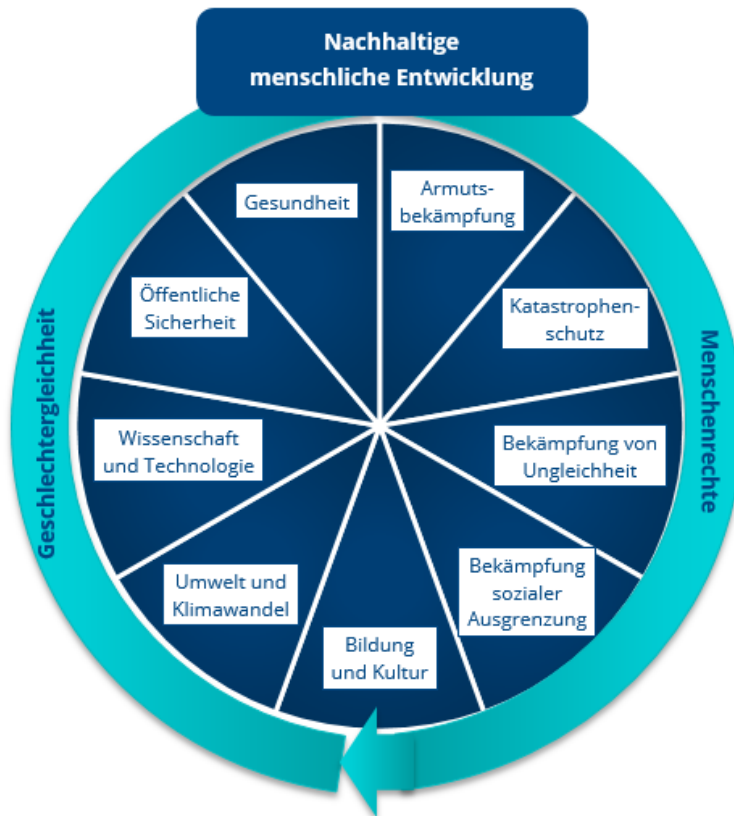


Quelle: Eigene Darstellung nach AMEXCID, Rector de la cooperación internacional de México (<https://es.slideshare.net/adaintegracion/creacion-amexcid>)

Mit der Gründung der AMEXCID 2011 wurde erstmals in der Geschichte der mexikanischen Entwicklungszusammenarbeit ein einheitliches institutionelles System mit unterschiedlichen Leitungsorganen und Schwerpunktbereichen geschaffen. Bis dahin wurde die mexikanische EZ teils von im Außenministerium verankerten Sekretariaten, teils von anderen Regierungsabteilungen geleitet¹³. Nun liegt die übergeordnete Verantwortung für sie im Außenministerium bei der AMEXCID, die als Koordinierungseinheit fungiert. Laut eigenen Angaben soll die AMEXCID globale Herausforderungen meistern, indem strategische Allianzen mit dem privaten und akademischen Sektor, der Zivilgesellschaft und lokalen Regierungen aufgebaut werden. Einerseits stärkt die Agentur Kapazitäten und teilt personelle, technische und finanzielle Ressourcen mit Entwicklungsländern, insbesondere in Mittelamerika und der Karibik. Andererseits arbeitet sie mit strategischen Partnern zusammen, die mexikanische Institutionen stärken sollen, um eine bessere Interessensdurchsetzung zu fördern. Die Schwerpunkte der AMEXCID liegen vorwiegend in der technischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit Zentralamerika und der Karibik¹⁴.

Allerdings ist es schwierig, aktuelle, detaillierte Informationen über die Aufteilung und Zuweisung des Budgets der mexikanischen Entwicklungshilfe zu bekommen, da die letzte Aktualisierung der Datenseite der Agentur 2017 stattfand¹⁵. Schätzungen der OECD zufolge ist allerdings ein deutlicher Rückgang mit 140 Mio. USD 2018 gegenüber 317,6 Mio. USD 2017 festzustellen¹⁶.

Grafik 3: Thematische Schwerpunkte der mexikanischen Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Eigene Darstellung nach AMEXCID, Rector de la cooperación internacional de México (<https://es.slideshare.net/adaintegracion/creacion-amexcid>)

Leitfäden und Grundlagen der mexikanischen EZ: Ein Hybridmodell zwischen Nord und Süd

Mexiko hatte bis 2017 eine relativ gute Erfolgsbilanz bei der Veröffentlichung und Aktualisierung von Daten über die Ressourcenallokation und Maßnahmendurchführung in seiner EZ vorzuweisen¹⁷. Dies entspricht eher dem Verhalten traditioneller Geberstaaten und DAC-Mitglieder, auch wenn die nicht vollständige Mitgliedschaft im Ausschuss bedeutet, nicht offiziell an diesen spezifischen Rechenschaftsstandard gebunden zu sein. Darüber hinaus konnte Mexiko jahrelang stolz auf die Ausgaben seiner EZ blicken: 2009 lag das geschätzte Budget bei rund 105 Mio. USD, womit es in Lateinamerika sogar vor einem BRICS-Staat wie Brasilien an erster Stelle lag¹⁸.

Unter der PRI-Regierung von Peña Nieto (2012–2018) wurde aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wieder ein fester Bestandteil der Außenpolitik, welche Mexiko als globalen Akteur fördern sollte. Bis 2013 erfolgte im Vergleich zu 2009 sogar eine vier- bis fünffache Erhöhung des Budgets für internationale Entwicklungszusammenarbeit, welches in dem Jahr zwischen 410 und 550 Mio. USD lag¹⁹ und somit einen Höchstwert darstellt. Abgesehen von der politischen Zielsetzung einer aktiven internationalen Zusammenarbeit lag der Fokus der mexikanischen Entwicklungszusammenarbeit immer auf der unmittelbaren Nachbarregion und den Partnern in Zentralamerika und der Karibik. Mexiko weitete seine entwicklungspolitischen Aktivitäten aber auch auf Südamerika sowie Entwicklungsländer in der Asien-Pazifik-Region und in Subsahara-Afrika aus²⁰. Mit den wichtigsten Empfängerländern der mexikanischen Süd-Süd-Kooperation teilt es dabei politische, historische und kulturelle Verbindungen. Die mexikanische Regierung hat, wie viele der nicht-traditionellen Geberstaaten in der internationalen EZ, seit jeher großen Wert darauf gelegt,

gleichberechtigte, symmetrische Beziehungen zwischen Geber- und Partnerländern sicherzustellen.

Mexiko hat insbesondere zwischen 2012 und 2018 auf eine erhöhte Akzeptanz und Flexibilität bei der Anpassung der strikt festgelegten Rahmenbedingungen und des Verständnisses von „nördlichen“ und „südlichen“ Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit gedrängt, vor allem in internationalen Foren. Dieser Wunsch, als Bindeglied und Vermittler zwischen beiden Seiten wahrgenommen zu werden, zeigte sich u.a. 2014, als Mexiko das erste hochrangige Treffen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit veranstaltete, das genau darauf abzielte: mehr Konvergenzpunkte zwischen beiden Seiten zu finden²¹. Auch im Rahmen der Implementierung der Agenda 2030 versucht Mexiko stets, die international festgelegten Rahmenbedingungen für wirksame Entwicklungszusammenarbeit an den südlichen Kontext anzupassen.²²

Die Cuarta Transformación: Auswirkungen auf die mexikanische Entwicklungszusammenarbeit

Diese Herangehensweise und Selbstwahrnehmung im internationalen Kontext änderte sich allerdings nach dem Amtsantritt des jetzigen Präsidenten Andrés Manuel López Obrador (AMLO) im Jahr 2018. Nach dem Motto, dass die beste Außenpolitik Innenpolitik sei („*La mejor política exterior es la política interna*“),²³ wurde schon früh in seiner Amtszeit deutlich, welche geringe Bedeutung AMLO den internationalen Beziehungen allgemein und der Außenpolitik besonders beimaß.

López Obrador trat sein Amt mit dem Wahlversprechen an, Mexiko im Sinne der *Cuarta Transformación* (Vierte Transformation, 4T) zu reformieren, und knüpfte seine politischen Prioritäten an die Bekämpfung der Korruption und die Abkehr von, seiner Meinung nach, neoliberalen Tendenzen vorheriger Regierungen, die er für soziale Ungleichheit, endemische Gewalt und Massenauswanderung aus Mexiko heraus verantwortlich machte. Unter der aktuellen Regierung stehen der Rechtsstaat bzw. demokratische Strukturen zunehmend unter Druck: Institutionen in essenziellen Bereichen der Erreichung der Klimaziele und der Umsetzung der Agenda 2030, erlitten in den vergangenen Monaten radikale Budgetkürzungen und Umstrukturierungen. Beispielhaft dafür sind das Umweltministerium (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, SEMARNAT), welches sich nominal auf dem Budgetniveau von 2006 befindet, und die Abschaffung des designierten Büros zur Umsetzung der Agenda 2030 im Büro des Präsidenten. Dies betrifft auch Organisationen der Zivilgesellschaft in Bereichen wie Menschenrechte, Umwelt und Kultur, denen nicht nur staatliche Zuschüsse drastisch gekürzt wurden, sondern die auch wegen Fördergeldern aus der internationalen Zusammenarbeit von der Regierung verbal attackiert werden. Auch die Streichung der steuerlichen Förderungsmöglichkeiten von privaten Spenden aus der Wirtschaft trifft diese Organisationen und forciert die Dominanz der staatlichen Institutionen, konkret der Regierungseinrichtungen.

Der neue Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit nach den 4T-Prinzipien fördert „direkte Hilfe“, also die Umgehung von traditionellen Institutionen oder Vermittlern (aus Sicht der Regierung überwiegend korrupt und ineffizient). Dies wird etwa bei der mexikanischen EZ mit zentralamerikanischen Staaten (Honduras, Guatemala, El Salvador) deutlich. Die Aufnahmeländer erhalten Ressourcen durch Programme und Projekte (bspw. *Jóvenes Construyendo el Futuro* und *Sembrando Vida*), die sie relativ frei umsetzen können und die der Bevölkerung des Landes fast direkt zugutekommen sollen²⁴. Dies entspricht dem Verständnis internationaler Entwicklungszusammenarbeit der derzeitigen Regierung und der Entwicklungsagentur AMEXCID, wonach weder Staat noch Markt oder Intervention eines Dritten effektiv auf die Herausforderungen und Zielsetzungen der Agenda 2030 reagieren können²⁵.

Der politische Diskurs AMLOs konzentriert sich mit der Bekämpfung von Korruption, Armut, Arbeitslosigkeit und Kriminalität auf heimische Herausforderungen. Der „Plan für die integrale Entwicklung Zentralamerikas“ (*Plan de Desarrollo Integral*) zeigt, wie die Regierung die internationale Entwicklungshilfe für nationale Interessen nutzt. In diesem Fall, da Mexiko de facto ein Einwanderungsland ist, liegt der Schwerpunkt des Plans darauf, bessere Lebensbedingungen für die Menschen in den drei zentralamerikanischen Staaten (Guatemala, El Salvador und Honduras) zu schaffen, um eine Abwanderung nach Mexiko oder in die USA zu verringern.

Es erfolgt also weder ein kompletter Abbau mexikanischer Entwicklungshilfe noch ein Ende der Umsetzung der Agenda 2030 unter der aktuellen Regierung. Der Ansatz und die Rahmenbedingungen haben sich jedoch fundamental geändert – entsprechend dem Misstrauen des Präsidenten gegenüber etablierten Institutionen und Organisationen. Ähnlich auch die grundsätzliche Einstellung der Regierung, was Nutzen und Pflege internationaler Beziehungen bzw. internationaler Zusammenarbeit angeht. So bleibt festzuhalten, dass Mexiko als Akteur in der internationalen EZ an Gewicht verloren hat und auch als Partner zur Lösung globaler Herausforderungen eingeschränkter als bisher zur Verfügung steht.

Herausforderungen und Chancen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Mexiko findet aktuell u.a. im Rahmen von Dreieckskooperationen statt. Mexiko agiert dabei mit Deutschland als Geber und vermittelt sein Knowhow an andere Länder der Region weiter. Diese Herangehensweise ist im Sinne der Versuche Mexikos, die Ansätze zwischen Nord-Süd- und Süd-Süd-Kooperation zu vereinen und eine gewisse Symmetrie herzustellen. Zudem wird Mexiko seit der „BMZ 2030“-Reform als „globaler Partner“ eingestuft, mit dem an Themen gearbeitet werden soll, die unsere globale Zukunft bestimmen²⁶. Dies betrifft laut BMZ vor allem die Bereiche der nachhaltigen und bedarfsgerechten Energie, der Umweltpolitik sowie des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen²⁷.

Die derzeitigen Prioritäten der Regierung bergen allerdings Risiken für eine fruchtbare Zusammenarbeit in den traditionellen Kooperationsbereichen der EZ zwischen Mexiko und Deutschland. So wurde im wichtigen Bereich der Klima- und Energiepolitik die zentrale Komponente Energiepolitik von der mexikanischen Regierung aus dem internationalen EZ-Portfolio gestrichen. Parallel dazu hat die Regierung eine problematische Energiereform auf den parlamentarischen Entscheidungsweg gebracht. Diese würde den Strom, der von dem staatlichen Elektrizitätsunternehmen *Comisión Federal de Electricidad (CFE)* v.a. aus fossilen Brennstoffen erzeugt wird, vorrangig fördern. Sollte diese Reform mit Verfassungsrang verabschiedet werden, dann hätte die Regierung mit bemerkenswerter Kurzsichtigkeit – und unter dem Vorwand einer neuen „Energie-Souveränität“ – wichtige Errungenschaften der Energiepolitik des Landes rückgängig gemacht.

Eine Konsequenz solcher innenpolitischen Entwicklungen ist, dass die Entwicklungszusammenarbeit aus Mangel an Alternativen teilweise auf die subnationale Ebene ausweichen muss. Denn bei vielen staatlichen und substaatlichen Akteuren in den mexikanischen Bundesstaaten und Kommunen ist durchaus der Wille vorhanden, Initiativen zu erarbeiten und umzusetzen, die zu den globalen Nachhaltigkeitszielen (*Sustainable Development Goals, SDGs*) beispielsweise durch eine breitere Nutzung erneuerbarer Energien beitragen. Der Bundesstaat Yucatán etwa strebt als erster landesweit an, seine Energie ausschließlich aus erneuerbaren Quellen zu erzeugen. Dennoch: In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit führt kein Weg an der nationalen, föderalen Ebene vorbei, da sich mit lokalen Partnern nur bedingt internationale Politik verwirklichen lässt.

Unausweichlich scheint es vorerst, die deutschen Erwartungen hinsichtlich entwicklungspolitischer Kooperationspotenziale mit Mexiko als globalem Partner kurz- bis mittelfristig an die innenpolitischen Realitäten Mexikos anzupassen und herabzusetzen.

Fazit

Letztlich führt die derzeitige politische Lage in Mexiko dazu, den einstigen Anspruch des Landes mit seiner Rolle als Brückenbauer zwischen Nord und Süd ernsthaft zu hinterfragen. Die Diskrepanz zwischen den Potenzialen des Landes und der politischen Wirklichkeit seiner internationalen Beziehungen und Entwicklungszusammenarbeit ist mittel- und langfristig nur durch eine signifikante Aufwertung der internationalen Zusammenarbeit und Außenpolitik zu verringern. Mexiko als wichtiger Akteur zur Lösung globaler Fragen wäre als internationaler Partner für Deutschland von großer Bedeutung – wenn das Land denn diese Rolle auch tatsächlich wahrnehmen würde. Die Frage, die sich abschließend stellt: Inwiefern können internationale Institutionen und Organisationen sowie Partnerstaaten wie Deutschland Überzeugungsarbeit leisten bzw. Anreize schaffen, um eine erneute außenpolitische Öffnung Mexikos zu fördern?

-
- ¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2021: Mexiko, Brückenland mit großen Gegensätzen, in: <https://www.bmz.de/de/laender/mexiko> [04.10.2021].
- ² Figueroa Fischer, Bruno 2016: Cien años de cooperación internacional de México, 1900–2000: solidaridad, intereses y geopolítica, in: Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, hier: S. 132.
- ³ Figueroa Fischer 2016, N. 2, S. 132.
- ⁴ Ebd. S. 133.
- ⁵ Velázquez Flores, Rafael / Schiavon, Jorge Alberto 2021: Introducción al estudio de la política exterior de México (1821–2021), Mexiko-Stadt, hier: S. 207.
- ⁶ Ebd., S. 239.
- ⁷ Ebd., S. 267.
- ⁸ Ebd., S. 211.
- ⁹ Lallande, Juan Pablo 2014: La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Presidente Enrique Peña Nieto: Transformaciones y Continuidades, in: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 59: 222, hier: S. 6–7.
- ¹⁰ Ebd.
- ¹¹ Lallande, Juan Pablo 2014: La cooperación internacional para el desarrollo de México: Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones, in: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 59: 222, hier: S. 66–67.
- ¹² Gobierno de México – Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Konrad-Adenauer-Stiftung 2021: El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas, hier: S. 43.
- ¹³ Lallande, Juan Pablo 2014: La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Presidente Enrique Peña Nieto: Transformaciones y Continuidades, in: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 59: 222, hier: S. 8.
- ¹⁴ Gobierno de México 2021: Que hacemos?, in: <https://www.gob.mx/amexcid/que-hacemos> [07.10.2021].
- ¹⁵ AMEXCID 2021: Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México, in: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/home.html> [07.10.2021].
- ¹⁶ OECD 2021: Country-Profile Mexico, Estimates of international development co-operation, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/31/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemGO=oecd&itemContentType=book#chapter-d1e34643> [11.11.2021].
- ¹⁷ Gobierno de México 2021: Cuantificación de la Cooperación Mexicana, in: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana> [26.10.2021].
- ¹⁸ Ebd., S. 3.
- ¹⁹ Ebd.

- ²⁰ Gobierno de México 2021: Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, in: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/sistema-mexicano-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29328> [05.10.2021].
- ²¹ Lallande 2015, N. 17, S. 4.
- ²² OECD 2021: Country-Profile Mexico, Introduction, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/31/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oe&itemContentId=book#chapter-d1e34643> [11.11.2021].
- ²³ Velázquez Flores / Schiavon 2021, N. 5, S. 306.
- ²⁴ Lallande, Juan Pablo 2020: México y la cooperación internacional para el desarrollo: El viraje de Peña Nieto López Obrador, in: Covarrubias Velasco, Ana et al. (Hrsg.): Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012–2018), Mexiko-Stadt, S. 399-419, hier: S. 412.
- ²⁵ Carrillo, Laura Elena 2019: La Política de cooperación internacional para el desarrollo de México : Retos y oportunidades, in: Foreign Affairs Latinoamérica, in: <https://revistafal.com/lapolitica-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-de-mexico/> [01.10.2021].
- ²⁶ Ertl, Veronika 2021: Die „BMZ 2030“-Reform: Baustein für eine strategische Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?, in: Auslandsinformationen 34: 2, hier: S. 14.
- ²⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2021: Mexiko, Brückenland mit großen Gegensätzen, in: <https://www.bmz.de/de/laender/mexiko> [04.10.2021].

Impressum

Die Autoren

Hans-Hartwig Blomeier ist Leiter des Auslandsbüros Mexiko der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Laura Philipps ist Trainee im Auslandsbüro Mexiko der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Hans-Hartwig Blomeier

Auslandsbüro Mexiko

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

hans.blomeier@kas.de

Koordination der Publikationsreihe

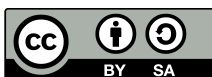
Veronika Ertl

Referentin Entwicklungspolitik

Analyse und Beratung

veronika.ertl@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).