

November 2019

Länderbericht

Länderbüro Mexiko



Globaler Rückzug mit Ausnahmen

Die aktuelle mexikanische Außenpolitik zwischen Apathie, Wirtschaft und Ideologie

Hans-Hartwig Blomeier, Patricio Garza Girón, Ann-Kathrin Beck

Seit Beginn der Legislaturperiode im Dezember 2018 fokussiert sich die mexikanische Regierung unter Andrés Manuel López Obrador (AMLO) explizit auf innenpolitische Probleme und Reformen und hat sich stark aus außenpolitischen Initiativen und internationalen Foren zurückgezogen. Leitlinie ist dabei die konstitutionell verankerte Maxime der Nicht-Intervention in die nationalen Angelegenheiten anderer Länder (Estrada-Doktrin). Im Falle von wirtschaftlichen Vorteilen oder ideologischer Nähe ist die Regierung allerdings durchaus zum Eingreifen bereit. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies in naher Zukunft wandelt.

Rückkehr zu alten Verfassungsprinzipien

Die Amtsübernahme durch Andrés Manuel López Obrador (AMLO) hat sowohl innen- als auch außenpolitisch Änderungen nach sich gezogen, deren genaue Ausrichtung und Auswirkungen teilweise noch diffus sind.

Im Inneren setzt der Präsident auf einen Diskurs der Reformen und Kehrtwendungen gegenüber den vorangegangenen Regierungen der PRI und der PAN, in der Außenpolitik auf die Rückkehr zu traditionellen, konstitutionell verankerten Politikmaximen.¹ Hierbei ist zu beachten, dass die Verfassung zwar generelle Leitlinien für das Handeln in außenpolitischen Angelegenheiten abstecken kann, aber kein konkretes Programm ist. Das Fehlen operativer außenpolitischer Konzepte oder Strategien lässt darauf schließen, dass die aktuelle Regierung diesbezüglich tatsächlich auch keine konkreten Vorstellungen hat. Die Bekräftigung des aktuellen Präsidenten, dass „die beste Außenpolitik, die Innenpolitik“ sei, bestätigt diese Annahme.

Dazu passt die Tatsache, dass auch das Außenministerium zum Teil heftige Haushaltseinsparungen und Kürzungen auferlegt

bekam, die sich auf Quantität und Qualität des diplomatischen Personals auswirken und auch institutionelle Konsequenzen wie die komplette Einstellung der Exportförderungsagentur PROMEXICO zur Folge hatten.

Im ersten Jahr der neuen Regierung haben außenpolitische Themen hauptsächlich dann eine Rolle gespielt, wenn es unbedingt nötig und relevant war: beispielsweise im Zusammenhang mit den Migrantenströmen aus Zentralamerika Richtung der USA, oder im Rahmen der politischen Krisen in Venezuela und jüngst Bolivien.

Dies mag auch mit den persönlichen Präferenzen von Präsident López Obrador zusammenhängen. In seiner fast zwölfmonatigen Amtszeit hat er noch keine Auslandsreise unternommen und verkündete, dass er sich statt auf „politischen Tourismus“ lieber auf interne Probleme konzentriere.² Dies steht im starken Kontrast zu den Vorgängerpräsidenten, die bereits früh Auslandsreisen unternahmen. Im Gegensatz dazu delegiert López Obrador sämtliche internationalen Termine, wie zum Beispiel die Teilnahme am G20-Gipfel im Juni 2019 in Japan,

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, X.

² El Heraldo de México. „López Obrador asegura que no hará turismo político“. <https://heraldodemexico.com.mx/pais/lopez-obrador-asegura-que-no-hara-turismo-politico/>. Zugriff am 7. November 2019.

an seinen Außenminister und langjährigen Vertrauten, Marcelo Ebrard Casaubón.

Das geringe Interesse an auswärtigen Angelegenheiten wird auch in Prozessen der regionalen Kooperation und Integration deutlich. Es äußert sich in mangelnder Klarheit in den Beziehungen zu den Nachbarn in Nord-, Zentral- und Südamerika einerseits, und interregionalen Kooperationen mit der Europäischen Union (EU) und China andererseits.

Unterschiedliche Ansätze in Nord-, Zentral- und Südamerika

Die Beziehungen Mexikos mit den Staaten in **Nordamerika** haben einen starken wirtschaftlichen Fokus. Mit dem Wechsel der US-amerikanischen Administration erfolgte 2017 und 2018 die Neuverhandlung des North American Free Trade Agreements (NAFTA): Das Abkommen läuft jetzt unter dem Namen United States–Mexico–Canada Agreement (UMSCA). Die neue mexikanische Regierung und auch die Parlamentsmehrheit der MORENA-Abgeordneten haben sich stets klar zu den Neuverhandlungen und der Ratifizierung des UMSCA bekannt. Dies ist wenig überraschend, da die mexikanische und die US-amerikanische Wirtschaft eng verflochten sind und eine wachsende wirtschaftliche Abhängigkeit Mexikos von den USA, und in geringerem Ausmaß auch von Kanada, besteht. 2017 machte der Handel innerhalb Nordamerikas 77% des mexikanischen BIP aus, 63% davon mit den USA, 3,8% mit Kanada.³ Vor diesem Hintergrund wurde das Abkommen im Juni 2019 im mexikanischen Senat ratifiziert. Allerdings fehlt die Ratifizierung der Parlamente der USA und Kanadas bis dato noch immer.⁴

Auch im Falle von **Zentralamerika** waren Mexikos Bemühungen in den vergangenen Jahrzehnten stark von ökonomischen Interessen getrieben. Das Land zeigt konstante Präsenz, unter anderem mit Initiativen wie dem *Plan Puebla-Panamá*, dem *Proyecto Mesoamérica* und der Mérida-Initiative. Auch wenn es bei diesen Initiativen um die Weiterentwicklung der Region ging, wurde oft kritisiert, dass diese als Vehikel für die Verbreitung des Freihandels mit den USA und deren „Kampf gegen die Drogen“ genutzt wurden. Dadurch hätten die Initiativen wenig Effekte in der Bekämpfung der tatsächlichen Probleme der Region, zu denen insbesondere starke soziale Ungleichheiten, schwache Infrastruktur und staatliche Institutionen und immer weiter um sich greifende Gewalt gehören. Die Situation hat sich in den vergangenen Jahren eher verschlechtert, was sich in den konstanten oder sogar zunehmenden Migrantenströmen aus dem nördlichen Dreieck Zentralamerikas (Honduras, Guatemala, El Salvador) via Mexiko in die USA zeigt.

Diese Krise hat auch die Beziehungen Mexikos mit der Trump-Regierung belastet, die Mexiko beschuldigt, den Migrantenkarawanen tatenlos zuzusehen. Vorzeitiger Höhepunkt war die Ankündigung von Strafzöllen in der Höhe von 5% mit möglicher Steigerung auf bis zu 25% durch das Weiße Haus im Mai 2019.⁵ Bereits eine 5%ige Zollsteigerung könnte einen wirtschaftlichen Verlust von 17 Billionen US-Dollar für die mexikanische Wirtschaft bedeuten, was immerhin 1,5 % des BIPs ausmachen würde.⁶

Um diesem entgegenzuwirken, hat die mexikanische Regierung eine klarere Politik und eine Regionalstrategie angekündigt und hierzu auch die *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) zu Rate gezogen. Im Mai 2019 wurde der

³ Observatory of Economic Complexity. "Mexico". <https://oec.world/en/profile/country/mex/>; World Bank Open Data. "Trade (% of GDP) – Mexico". <https://data.worldbank.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=MX>. Zugriff am 28. Oktober 2019.

⁴ Senado de la República. "Aprueba Senado T-MEC; es un mensaje para la estabilidad económica de México". <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/45248-aprueba-senado-t-mec-es-un-mensaje-para-la-estabilidad-economica-de-mexico.html>. Zugriff am 28. Oktober 2019.

⁵ El País. "Trump anuncia un arancel general del 5% a México como castigo por la inmigración irregular". https://elpais.com/internacional/2019/05/31/estados-unidos/1559256743_016777.html. Zugriff am 28. Oktober 2019.

⁶ El Financiero. "10 datos del comercio entre México y Estados Unidos". <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/10-datos-del-comercio-entre-mexico-y-estados-unidos>. Zugriff am 29. Oktober 2019.

Plan Integral de Desarrollo para el Crecimiento y Desarrollo Social (Integraler Plan für Wachstum und Soziale Entwicklung) vorgestellt. Dieser beinhaltet eine Abkehr vom bisherigen Ansatz der reinen Förderung von Handelsinfrastruktur und dem Kampf gegen die Drogen, allerdings sind die Resultate noch abzuwarten.

Die Zusammenarbeit Mexikos mit **Südamerika** konzentriert sich insbesondere auf die *Alianza del Pacífico* (Pazifikallianz), die 2011 mit Kolumbien, Chile und Peru gegründet wurde und die moderate Beteiligung als Beobachterstaat im *Mercado Común del Sur* (Mercosur). Das weitere Engagement Mexikos in der Pazifikallianz ist jedoch ungewiss, da Präsident López Obrador den marktwirtschaftlich orientierten Mechanismus als „neoliberalistisch“ und damit entgegen seiner Politikvorstellungen einstuft. Er reiste auch nicht zum 14. Gipfeltreffen der Pazifikallianz in Peru im Juli 2019.

Das weitere Engagement Mexikos im MERCOSUR ist ebenfalls fraglich, insbesondere seit der rechtskonservative Jair Bolsonaro Brasilien regiert. Andere regionale Integrationsmechanismen wie die *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC) oder das *Foro para el Progreso de América del Sur* (Prosur) kommen im Diskurs des Präsidenten erst gar nicht vor.

Die Wahl von Alberto Fernández in Argentinien könnte allerdings die Tür für eine erneute Annäherung Mexikos mit dem Süden des Kontinents öffnen. Fernández reiste direkt nach seiner Wahl Anfang November (also noch vor seinem Amtsantritt) nach Mexiko. Bei seinem Treffen mit AMLO bekräftigten beide ihre Absicht eng im Rahmen eines sog. „eje progresista“ (also einem linken parteipolitisch affinen Bündnisses) in Lateinamerika zusammenzuarbeiten.⁷ Diese Initiative auf der Grundlage ideologischer Nähe könnte eine neue Tendenz in der mexikanischen Außenpolitik gegenüber Südamerika einläuten.

⁷ El País. „Argentina busca el apoyo de México para impulsar un eje progresista en América Latina“. https://elpais.com/internacional/2019/11/03/argentina/1572800666_317061.html?ssm=FB_CC. Zugriff am 7. November 2019.

Das Bündnis stützt sich auf die frisch gegründete „*Grupo de Puebla*“, deren zweites Treffen Fernández nur wenige Tage später in Buenos Aires organisierte.⁸ Sie wurde im Juli 2019 in Puebla, Mexiko gegründet und vereint Präsidenten, Ex-Präsidenten und Führungspersönlichkeiten sozialistischer bzw. linker Gruppierungen Lateinamerikas. Mitglieder der Gruppe sind bekannte Figuren der lateinamerikanischen Linken, wie Brasiliens Lula Da Silva und Dilma Rousseff, Kolumbiens Ernesto Samper und Boliviens Evo Morales.

Besonders Morales hat in den vergangenen Wochen die internationale Aufmerksamkeit auf sich, Bolivien und Mexiko gezogen. Nach offensichtlich gefälschten Wahlen und massiven Bürgerprotesten hatte er abgedankt und wurde auf ausdrückliche und offizielle Einladung der mexikanischen Regierung ins politische Asyl eingeladen. Präsident López Obrador und seine MORENA-Parteifreunde definierten die Ereignisse in Bolivien als „Staatsstreich gegen Morales“ und rechtfertigten damit das Asylangebot.⁹

Mit dieser Position und Entscheidung entfernt sich Mexiko klar vom Standpunkt der Organisation der Amerikanischen Staaten (OEA) und Ländern wie den USA, Brasilien und Kolumbien, die Morales und seine nicht verfassungskonforme Wiederwahl kritisch sehen, bzw. als „autogolpe“ also Selbstputsch einordnen, und nähert sich Argentinien unter Fernández, aber auch Venezuela, Nicaragua und Kuba an. Um Morales nach Mexiko zu fliegen, wurde eigens ein Militärflugzeug geschickt, dessen Rückflug sich allerdings kompliziert gestaltete, da die Lufträume mehreren Staaten, wie zum Beispiel Peru, eigentlich wichtiger strategischer Partner Mexikos in der Region, umflogen werden mussten.

⁸ El País. „El Grupo de Puebla arropa a Alberto Fernández como líder del giro progresista regional“. https://elpais.com/internacional/2019/11/09/argentina/1573313515_842334.html. Zugriff am 14. November 2019.

⁹ Proceso. „El gobierno de López Obrador otorga asilo a Evo Morales por razones humanitarias“. <https://www.proceso.com.mx/606435/el-gobierno-de-lopez-obrador-otorga-asilo-a-evo-morales-por-razones-humanitarias>. Zugriff am 14. November 2019.

Die Einladung Morales' ins politische Asyl wirkte improvisiert und stellt die diplomatischen Beziehungen Mexikos in der Region, ggf. auch zu den USA, auf eine harte Probe. Sie ist auch ganz offensichtlich und eindeutig eine Abkehr von der Maxime der Nichteinmischung (Estrada Doktrin), auf die sich die aktuelle mexikanische Regierung so gerne beruft.

Diese Maxime ist auch die Grundlage für die Positionierung der aktuellen Regierung während der anhaltenden politischen und humanitären Krise in Venezuela. Mexiko stellt sich mit den Venezuela-nahen Regierungen von Kuba, Nicaragua, Bolivien, der neuen Regierung in Argentinien, Uruguay und einigen Karibik-Staaten auf die Seite derer, die im Gegenzug zur Lima-Gruppe, weiterhin an Nicolás Maduro festhalten. Im Gegensatz zu 50 Staaten und den größten lateinamerikanischen Ländern, Brasilien, Argentinien (unter der Regierung Mauricio Macris), Chile und Kolumbien, erkannte Mexiko unter Berufung auf die Nichteinmischung Juan Guaidó nicht als rechtmäßigen Präsidenten Venezuelas an. Dieses Handlungsprinzip scheint bei den aktuellen Vorgängen rund um den bolivianischen Ex-Präsidenten allerdings nicht von Relevanz zu sein.

Interregionale Kooperationen: EU und China

Die aktuelle Regierung hat bisher keine neue Strategie zur Zusammenarbeit mit der **EU** verlauten lassen, weshalb davon auszugehen ist, dass die bereits bestehenden Verträge und Mechanismen weitergeführt werden. Von besonderer Relevanz ist dabei das Freihandelsabkommen mit der EU, auch als Globalabkommen bekannt, welches 2000 in Kraft trat. In den Folgejahren wuchs der Handel zwischen den beiden Partnern um 330% und erhöhte sich von 18,7 Billionen USD in 1999 auf 61,8 Billionen USD in 2016.¹⁰ Dies ist nicht nur ein entscheidender Schritt für die Diversifizierung mexikanischer Absatzmärkte, sondern auch in

der politischen Zusammenarbeit, da das Globalabkommen hierzu zahlreiche Inhalte enthält und seit Unterzeichnung bereits sieben Gipfeltreffen der Staatschefs und 23 Treffen parlamentarischer Komitees stattgefunden haben.

Die 2017 angestoßene Erneuerung des Abkommens läuft allerdings schleppend. Ein zwischenzeitlicher Aktionismus nach der Amtsübernahme von Trump in den USA ist schnell wieder abgeflaut. Zwar wurden die Verhandlungen im April 2018 abgeschlossen und das Abkommen ausformuliert, allerdings haben beide Parteien dieses noch nicht ratifiziert und trotz beidseitiger Absichtserklärungen sind hier keine unmittelbaren Fortschritte in Sicht.

Deutschland ist Mexikos wichtigster Handelspartner innerhalb der EU und fünftwichtigster Partner weltweit. Die deutsche Industrie nutzt das Land als wichtigen Produktionsstandort vor allem für den nordamerikanischen Markt. Deutsche Direktinvestitionen haben sich seit 2008 von 715 Millionen USD auf 2755 Millionen USD in 2018 erhöht. Diese fließen allerdings nur in wenige Gebiete in Mexiko, wie zum Beispiel das zentral gelegene Bajío. Diese Region, die die Staaten Guanajuato, Querétaro, Aguascalientes, Jalisco und San Luis Potosí umfasst, hat sich in den letzten Jahren aufgrund der guten Verkehrsanbindung sowie wirtschafts- und investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen zum Lieblingsziel deutscher Investoren, vor allem der Automobilindustrie und deren Zulieferern, entwickelt.

In der technischen Zusammenarbeit kam es im vergangenen Jahr allerdings zu Spannungen. Die GIZ, die sich in Mexiko unter anderem stark auf Energie- und Umweltthemen fokussiert, geriet in eine heftige Auseinandersetzung mit dem mexikanischen Energieministerium, welches dem Flaggschiffprojekt dieser Kooperation, der Mexikanisch-Deutschen Energieallianz, die bereits seit einer Absichtserklärung des BMZ aus dem Jahr 2006 existiert, äußerst ablehnend gegenübersteht. So wurde das alljährliche Gipfeltreffen im März nur wenige Tage vor Beginn abgesagt und der gesamte Themenbereich aus den Regierungsverhandlungen ersatzlos gestrichen.

¹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores. "Mexico and the European Union". <https://globalmx.sre.gob.mx/index.php/en>. Zugriff am 28. Oktober 2019.

Andere Themen wie die Duale Ausbildung und Biodiversitätsprojekte laufen zwar weiter, insgesamt ist das Kooperationsklima aber durchaus problematischer geworden.

Nach wie vor ist nicht klar, wie die aktuelle mexikanische Regierung sich gegenüber **China** und dessen wachsenden Einfluss in Lateinamerika positioniert. China hat bereits bilaterale Freihandelsabkommen mit Chile, Peru und Costa Rica abgeschlossen, was einem Handelskrieg mit Mexikos wichtigstem Handelspartner, den USA, nahekommt. Das UMSCA-Abkommen enthält eine Klausel, die besagt, dass die Parteien nur Freihandelsabkommen mit Marktwirtschaften abschließen dürfen.¹¹ Dieser Absatz ist klar auf China gemünzt und verhindert ein bilaterales Abkommen zwischen Mexiko und China in der nahen Zukunft, wurde aber von Mexiko bisher ohne Einspruch hingenommen.

Fazit

Die Außenpolitik der neuen mexikanischen Regierung zeichnet sich mangels einer ersichtlichen Strategie noch immer durch Unsicherheit und Unklarheit aus. Es ist schwer vorhersehbar welche Veränderungen in naher Zukunft zu erwarten sind. Der Präsident hat außenpolitische Angelegenheiten anderen Themen untergeordnet und es scheint, als würde Mexiko international nur dann aktiv werden, wenn mexikanische Interessen direkt betroffen sind, oder die mexikanische Beteiligung von Dritten gefordert wird.

¹¹ Gobierno de México. "Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>. Zugriff am 28. Oktober 2019.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hans-Hartwig Blomeier
Leiter des Auslandsbüro Mexiko
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/mexiko

hans.blomeier@kas.de



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>)