Die mexikanische Außenpolitik

Peter Birle

In: Schröter, Barbara (Hrsg.): Das politische System Mexikos. Wiesbaden: Springer VS-Verlag, 2014, S. 377-398.

1. Einleitung

> Mexiko ist ein in sich gekehrtes Land, desinteressiert an dem, was jenseits der Grenzen passiert. Es weigert sich, seine Mängel, seine Versäumnisse und auch seine Möglichkeiten im Spiegel anderer Länder zu betrachten. (González et al. 2011, S. 13; Ü.d.V.)[1]

Dieses Zitat aus der Einleitung einer Bestandsaufnahme der „Internationalen Herausforderungen Mexikos" wird von den Herausgebern des Bandes mit der Feststellung ergänzt, das Ausland sei für die gesamte politische Elite keine Priorität, weshalb auch nur wenig Interesse daran bestehe, langfristige Perspektiven für die internationale Einbindung des Landes zu entwickeln. Es sei zunächst dahingestellt, ob diese Aussagen heute tatsächlich noch zutreffend sind. Generell kann man feststellen, dass sich die mexikanische Außenpolitik über weite Phasen des 20. Jahrhunderts durch einen defensiven Nationalismus auszeichnete, der auf zwei zentrale Faktoren zurückzuführen war: zum einen auf die historische Erfahrung wiederholter Interventionen ausländischer Mächte nach der Unabhängigkeit des Landes im frühen 19. Jahrhundert; zum anderen auf das nach der Revolution von 1910 etablierte staatszentrierte Entwicklungsmodell und das inklusive, aber gleichzeitig autoritär geprägte politische Regime der „institutionalisierten Revolution". Die Rolle Mexikos in der internationalen Politik wird zudem in erheblichem Maße durch seine geographische Situation als südlicher Nachbar der USA und als nördlichstes Land Lateinamerikas geprägt, wobei die Verbindungen mit dem einen und dem anderen Teil des Kontinents sehr unterschiedlicher Natur sind. Das Bild der USA wurde im Selbstverständnis der Mexikaner seit den massiven Gebietsverlusten an den „Koloss im Norden" Mitte des 19. Jahrhunderts (s.u.) mit einer latenten Bedrohung der nationalen Souveränität in Verbindung gebracht. Seit langem stellt der nördliche Nachbar das wirtschaftliche und politische Gravitationszentrum der mexikanischen Außenpolitik dar und seit Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) im Jahr 1994 hat sich Mexiko in zunehmendem Maße über Handel und Investitionen mit den USA (und Kanada) integriert. Infolge der massiven Migration leben zudem inzwischen ca. 30 Millionen Menschen mexikanischer Abstammung in den USA. Lateinamerika ist demgegenüber gewissermaßen das symbolische Zentrum der mexikanischen Außenpolitik. Mit den südlichen Nachbarn verbinden Mexiko seine historischen und kulturellen Ursprünge, seine Werte und Traditionen. Die Lateinamerikapolitik diente seit der mexikanischen Revolution immer wieder als eine Projektionsfläche für das Streben das Landes nach Unabhängigkeit, internationalem Ansehen und einer Diversifizierung seiner Außenbeziehungen (González 2007b, S. 32; Green 2004, S. 28f.).

---

1 „México es un país ensimismado, desinteresado sobre lo que ocurre allende las fronteras, que rehúsa ver reflejadas en el espejo de otros países sus carencias, sus omisiones y también sus posibilidades."

Trotz einiger historischer Konstanten unterscheidet sich die heutige internationale Einbindung des Landes in starkem Maße von den traditionellen, bis in die 1970er Jahre vorherrschenden außenpolitischen Mustern. Dies hat zwei zentrale Ursachen; zum einen die in den 1980er Jahren vollzogene radikale entwicklungsstrategische Wende von einer abgeschotteten und binnenmarktorientierten zu einer stark liberalisierten und zum Weltmarkt geöffneten Volkswirtschaft, zum anderen die im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts erfolgte politische Demokratisierung, die in der erstmaligen Ablösung der PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) als Regierungspartei auf nationaler Ebene im Dezember 2000 ihren deutlichsten Ausdruck fand. Ziel dieses Aufsatzes ist es, die Grundmuster der mexikanischen Außenpolitik und deren Neuausrichtung im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte nachzuzeichnen. Zunächst werden die Rahmenbedingungen sowie einige normative Prinzipien der internationalen Einbindung des Landes skizziert. Im zweiten Teil geht es um die bilateralen Beziehungen mit den USA. Der dritte Abschnitt ist den Beziehungen mit Lateinamerika gewidmet. In den beiden folgenden Abschnitten werden die Beziehungen zu Europa und zum pazifischen Asien kurz angesprochen. Abschließend geht es um die Perspektiven der mexikanischen Außenpolitik unter dem seit Dezember 2012 amtierenden Präsidenten Enrique Peña Nieto.

2. Rahmenbedingungen und normative Grundorientierungen der internationalen Einbindung

Wie in den meisten Präsidialsystemen liegt auch in Mexiko die Zuständigkeit für die Formulierung und Ausführung der Außenpolitik bei der Exekutive. Eine zentrale und dominierende Rolle kommt dem Präsidenten zu, weitere relevante Akteure sind das Außenministerium sowie vor allem die für Finanzen, Wirtschaft und Planung zuständigen Ministerien. Der Präsident ist laut Art. 89 der Verfassung für die Lenkung der Außenpolitik und den Abschluss internationaler Verträge zuständig. Er ernennt und entlässt seine Minister nach eigenem Ermessen und ist dazu nicht auf die Zustimmung des Parlaments angewiesen. Ebenso obliegen ihm (mit Zustimmung des Senats) die Ernennung von Botschaftern und Generalkonsuln sowie die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte. Die Abberufung von Botschaftern und Generalkonsuln ist ohne Zustimmung des Senats möglich. Das Motiv für diese in der Exekutive zentralisierten außenpolitischen Kompetenzen besteht laut Guadalupe González darin, dass der Präsident die Nation gegenüber anderen Ländern und internationalen Organisationen repräsentiert. Um ein geeintes und rasches Handeln und damit die Glaubwürdigkeit des Landes auf internationaler Ebene zu gewährleisten, sei ein Mindestmaß an Zielkohärenz sowie an Unabhängigkeit gegenüber partikularen Interessen notwendig, vor allem im Falle von Krisensituationen (González 2007a, S. 24).

Eine gewisse Kontrolle der Außenpolitik erfolgt durch den Senat, der laut Art. 76 der Verfassung für die Ratifikation der von der Exekutive abgeschlossenen internationalen Verträge und diplomatischen Konventionen, für die Bestätigung der Ernennung von Botschaftern und Generalkonsuln, für die Autorisierung der Entsendung von Truppen ins Ausland sowie für die Analyse der Außenpolitik auf der Grundlage von jährlichen Berichten des Präsidenten und des Außenministers an den Kongress zuständig ist. Zudem benötigt der Präsident laut Art. 88 der Verfassung für Auslandsreisen, die eine Dauer von sieben Tagen überschreiten, eine Autorisierung durch den Senat oder durch die Ständige Kommission des Parlaments.[2]

---

2 Die 37köpfige *Comisión Permanente* besteht laut Art. 78 der Verfassung aus 19 Abgeordneten und 18 Senatoren, die von ihren jeweiligen Häusern ernannt werden.

Eine dieser Instanzen muss er vor jeder Auslandsreise über die damit verbunden Ziele und im Anschluss über die erzielten Ergebnisse informieren.

Die skizzierten institutionellen Rahmenbedingungen der mexikanischen Außenpolitik und die Befugnisse der relevanten Akteure haben sich auch im Zuge der Demokratisierung des politischen Systems kaum verändert. Gleichwohl unterlag die Dynamik der außenpolitischen Entscheidungsfindung einigen Modifikationen. Infolge der Ausweitung der Kanäle für den Zugang und die Repräsentation von gesellschaftlichen Interessen manifestieren sich außenpolitische Meinungsverschiedenheiten innerhalb der mexikanischen Gesellschaft heute viel deutlicher öffentlich, als dies früher der Fall war. Neben der Exekutive diskutieren auch andere Akteure – der Kongress, die politischen Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen – vermehrt über außenpolitische Fragen. Interessengruppen und die öffentliche Meinung spielen eine größere Rolle für außenpolitische Entscheidungsprozesse, die Themen der internationalen Agenda sind stärker politisiert (Covarrubias 2011, S. 215; Ruiz Pérez 2011, S. 328). Neben den politischen Veränderungen in Mexiko selbst hängen die skizzierten Tendenzen allerdings auch damit zusammen, dass auf der ganzen Welt im Zuge der Globalisierungsprozesse die traditionellen Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik in zunehmendem Maße verschwinden.

Die unterschiedlichen Dynamiken der außenpolitischen Entscheidungsfindung vor und nach der Demokratisierung hat Andrés Ruiz Pérez an einem Vergleich der Amtszeiten von Carlos Salinas (1988-1994) und Vicente Fox (2000-2006) verdeutlicht. In beiden Präsidentschaften war der Präsident der dominierende außenpolitische Akteur, weitere wichtige Akteure waren das Kabinett und der Senat. Die Fragmentierung des Senats und des Abgeordnetenhauses war während der Präsidentschaft von Salinas jedoch wesentlich geringer als unter Fox. Während Salinas sich auf ein homogenes und durch Zusammenhalt geprägtes Kabinett stützen konnte (90 % seiner Minister gehörten der Partei des Präsidenten an), war das Kabinett von Präsident Fox heterogen und fragmentiert (nur knapp 37 % seiner Minister gehörten der Partei des Präsidenten an). Unter Salinas verfügte die PRI noch über eine Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses, die Regierungspartei zeichnete sich durch ein hohes Maß an Disziplin aus, die Rolle des Präsidenten innerhalb seiner Partei war unumstritten. Infolgedessen blieb der Kongress auf die Rolle eines formalen Akteurs beschränkt, der keinen signifikanten Einfluss auf die Formulierung der Außenpolitik hatte. Die öffentliche Meinung wurde zwar nicht vollständig ignoriert, aber ihre Rolle blieb marginal. Demgegenüber stand Präsident Fox einer „geteilten Regierung" (*gobierno dividido*) vor, da die regierende PAN (*Partido Acción Nacional*) in keiner der beiden Kongresskammern über eine eigene Mehrheit verfügte. Bei der Berufung seines Kabinetts fühlte sich der Präsident niemandem gegenüber verpflichtet, auch nicht seiner eigenen Partei. Entsprechend heterogen war die Zusammensetzung des Kabinetts, was zu vielen internen Diskussionen und Reibungsverlusten führte. Da er sehr um seine Popularität bemüht war, achtete Fox stark auf die öffentliche Meinung und räumte symbolischen Gesten wiederholt mehr Gewicht ein als politischer Substanz (Ruiz Pérez 2011, S. 313ff.).

Die Schwierigkeiten der Regierung Fox, ihre außenpolitischen Ziele zu verwirklichen (Arellanes Jiménes 2012; Maihold 2010a; Ruiz Sandoval 2008), warum zum Teil ein Ergebnis des Demokratisierungsprozesses, da die „geteilte Regierung" die Gestaltungsmöglichkeiten des Präsidenten deutlich einschränkte. Gleichwohl darf der gescheiterte Anspruch der Regierung Fox, die Demokratisierung des politischen System auch in einer grundlegenden Neuausrichtung der Außenpolitik zum Ausdruck zu bringen, nicht allein auf die veränderten strukturellen Rahmenbedingungen zurückgeführt werden. Der Regierungsstil des Präsiden-

ten, fehlende Regierungserfahrung, das wechselseitige Unverständnis zwischen Exekutive und Legislative sowie die Unfähigkeit, tragfähige Kompromisse auszuhandeln, trugen ebenfalls zur enttäuschenden (außen)politischen Bilanz der Regierung Fox bei. Festzuhalten bleibt, dass dem mexikanischen Präsidenten aufgrund der institutionellen Vorgaben auch nach der Demokratisierung eine dominierende Rolle für die Gestaltung der Außenpolitik zukommt. Damit sich der Kongress in ein wirksames außenpolitisches Gegengewicht der Exekutive und in einen Raum für die Aushandlung von breiten Übereinkünften zur Gestaltung der internationalen Politik Mexikos verwandle, so Guadalupe González (2007a, S. 34f.), liege noch ein weiter Weg vor dem Land. Vor allem bei einer fehlenden Mehrheit der Regierungspartei im Parlament ist jedoch bereits heute ein geschicktes Aushandeln von Kompromissen zwischen Exekutive und Legislative notwendig, wenn es nicht zu einer wechselseitigen Blockade der beiden Gewalten – auch – im Bereich der Außenpolitik kommen soll.

Eine Besonderheit der mexikanischen Außenpolitik besteht im Vergleich zu vielen anderen Ländern darin, dass der Präsident laut Art. 89.X der Verfassung bei der Gestaltung der Außenpolitik an eine Reihe von normativen Prinzipien gebunden ist. Dazu gehören die Selbstbestimmung der Völker, die Nichtintervention, die friedliche Beilegung von Konflikten, die Ächtung von Bedrohungen sowie der Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen, die juristische Gleichheit der Staaten, die internationale Entwicklungszusammenarbeit, der Respekt, Schutz und die Förderung der Menschenrechte sowie der Einsatz für Frieden und internationale Sicherheit. Auch wenn diese Prinzipien die Entscheidungsfreiheit des Präsidenten in der Praxis kaum einschränken, so bilden sie doch eine Grundlage für die kritische Analyse der Außenpolitik durch den Kongress. Zudem kommt in ihnen eine Grundhaltung zum Ausdruck, die die mexikanische Diplomatie seit der Revolution von 1910 prägte und die zur Formulierung von mehreren „Doktrinen" führte, die sich teilweise auch in völkerrechtlichen Grundsätzen niederschlugen. Mit der „Carranza-Doktrin" (1918) betonte die damalige mexikanische Regierung das Prinzip der Nichteinmischung als Interventionsverbot im zwischenstaatlichen Verhalten. Die „Estrada-Doktrin" (1930) formulierte den Anspruch neuer Regierungen auf diplomatische Anerkennung ohne Rücksicht auf Legitimitätsfragen. Mit der „Cárdenas-Doktrin" (1938) wurde festgeschrieben, dass ausländische Staatsbürger in Eigentumsfragen den Gesetzen des Gastlandes unterworfen sind. Die „Echeverría-Doktrin" (1974) war der – letztlich erfolglose – Versuch Mexikos, gemeinsam mit anderen Ländern des Südens eine „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten" und damit das Recht auf wirtschaftliche Selbstbestimmung im internationalen Recht zu verankern (Fanger 1992, S. 87ff.). Im Kern formulierten diese Grundsätze das Recht aller Länder auf politische und wirtschaftliche Souveränität und Selbstbestimmung. Insofern sind sie eher defensiver Natur und können auch als Ausdruck einer historischen Erfahrung der wiederholt durch externe Mächte in Frage gestellten Souveränität des Landes betrachtet werden. Mexiko hat sich zwar nicht immer völlig konsequent an die Doktrinen gehalten – so wurde beispielsweise die spanische Franco-Diktatur entgegen der Estrada-Doktrin nie diplomatisch anerkannt –, gleichwohl haben die diplomatischen Vertreter des Landes die Grundsätze bis in die 1980er Jahre in zahlreiche internationale Verhandlungen eingebracht. Trotz des seit den 1980er Jahren erfolgten grundlegenden Wandels der mexikanischen Außenpolitik entfalten die Doktrinen als historisches Legat bis zum heutigen Tag eine gewisse Wirkung (Faust und Mols 2001, S. 429).

3. Die bilateralen Beziehungen mit den USA

Die zentrale Frage für Mexiko in seinen Beziehungen mit den USA sei immer die der Souveränität gewesen, heißt es in einer neueren Bestandsaufnahme der bilateralen Beziehungen (Herrera & Santa Cruz 2011, S. 485). Bereits zu Beginn der nationalen Unabhängigkeit bestand eine klare wirtschaftliche Diskrepanz zwischen den beiden Ländern. Diese Asymmetrie vergrößerte sich im Zuge des langwierigen Kampfes um die Unabhängigkeit (1810-1821) und nicht zuletzt aufgrund der aggressiven, mittels der Doktrin der „Offenkundigen Bestimmung" (*Manifest Destiny*) rechtfertigten Westexpansion der USA (Braig 2011; Raat & Brescia 2010, S. xiii). Zwischen der Annexion von Texas im Jahr 1845 und dem *Gadsden Purchase* (Kauf eines Teils der heutigen US-Bundesstaaten Arizona und New Mexiko) im Jahr 1853 verlor Mexiko mehr als die Hälfte seines ursprünglichen Territoriums an die USA, den größten Teil davon im Vertrag von Guadalupe Hidalgo, mit dem 1848 der Mexikanisch-Amerikanische Krieg (1846-1848) endete. Sydney Weintraub weist auf die unterschiedliche Verankerung dieser Prozesse im historischen Gedächtnis der beiden Nationen hin: „For most Americans this land grab is a footnote in the U.S. experience; for Mexico, it is probably the dominant event of its modern history" (Weintraub 2010, S. 2). Auch im weiteren Verlauf der Geschichte mischten sich die USA wiederholt massiv in die internen Entwicklungen Mexikos ein, beispielsweise nach der mexikanischen Revolution (1910) beim Sturz von Präsident Madero (1913) und in Form der militärischen Besetzung von Veracruz im Jahr 1914. Solche Entwicklungen erklären, warum der Schutz seiner territorialen Integrität sowie die Bewahrung seiner kulturellen und nationalen Identität für Mexiko im bilateralen Verhältnis zu den USA stets an oberster Stelle standen (Braig 2011). Gleichwohl hat man sich von den Beziehungen mit dem nördlichen Nachbarn, mit dem das Land eine mehr als 3.000 km lange Grenze teilt, auch immer wieder wirtschaftliches Wachstum und sozialen Fortschritt erhofft (Herrera & Santa Cruz 2011, S. 487). Während Mexiko infolge der historischen Erfahrungen lange Zeit mit einem defensiven Nationalismus gegenüber den USA agierte (und die antiamerikanischen Gefühle in einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung bei Gelegenheit auch innenpolitisch instrumentalisierte), zeichnete sich die Politik der USA oft durch Aggression und Dominanzgehabe aus. Erst in den letzten Jahrzehnten haben sich diese Herangehensweisen verändert, ohne dass die früheren Gewohnheiten vollständig verschwunden wären (Weintraub 2010, S. 6f.).

Zu einem grundlegenden Wandel der bilateralen Beziehungen kam es seit den 1980er Jahren. Im Zuge der Schuldenkrise von 1982 sah sich Mexiko dazu gezwungen, das seit der Revolution implementierte nationalistische Entwicklungsmodell zu modifizieren und sich auf eine Liberalisierung und Deregulierung der Volkswirtschaft einzulassen: Die Anzahl der staatlichen Unternehmen sank von 1.155 im Jahr 1982 auf nur noch 258 im Jahr 1993. Man verzichtete auf den größten Teil der traditionell für fast alle Importe geforderten speziellen Importlizenzen. Die restriktive Gesetzgebung bezüglich ausländischer Direktinvestitionen wurde gelockert, so dass bereits 1991 ca. 2/3 der mexikanischen Volkswirtschaft völlig offen für ausländische Investoren waren. Nach dem Beitritt zum Welthandelsabkommen GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) im Jahr 1986 lockerte Mexiko seine restriktive Importsubstitutionspolitik für den Automobilsektor. Auch im Agrarsektor, der seit der Revolution durch zahlreiche Regulierungsmaßnahmen charakterisiert war, leitete das Land in den 1980er Jahren unilaterale Deregulierungsschritte ein (Villarreal & Fergusson 2013, S. 29). Mit dem entwicklungsstrategischen Kurswechsel änderte sich auch die Haltung gegenüber den USA. Von Direktinvestitionen US-amerikanischer Unternehmen befürchtete man jetzt

nicht mehr in erster Linie negative Auswirkungen für die nationale Souveränität, sondern man erhoffte sich Impulse für die eigene wirtschaftliche Entwicklung. Auch wenn der post-revolutionäre Diskurs in puncto nationale Souveränität gelegentlich noch aufflackert, so ist es seit den 1980er Jahren doch zu einer schrittweisen und kontinuierlichen wirtschaftlichen Verflechtung mit den USA gekommen USA (Herrera & Santa Cruz 2011, S. 489ff.)

Diese positive Entwicklung der Beziehungen schlug sich in den 1990er Jahren in der Institutionalisierung von zahlreichen bilateralen Dialogmechanismen auf Regierungsebene nieder, die sich nicht ausschließlich auf Wirtschafts- und Finanzfragen beschränkten, sondern auch Themen wie Migration, Drogenbekämpfung, Tourismus und Kultur umfassten. Die zunehmende Anzahl binationaler Expertengruppen veranlasste einige Beobachter dazu, eine allgemeine Zeitenwende in den Beziehungen zwischen beiden Ländern zu prognostizieren (Blackmore & Pellicer 2011, S. 19f.). Gleichwohl stellten die Wirtschafts-und Handelsbeziehungen den zentralen Aspekt der bilateralen Beziehungen dar. Mit dem Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA am 1. Januar 1994 begann die Integration der Volkswirtschaften Mexikos, Kanadas und der USA. Zentrale Aspekte des Abkommens betrafen die schrittweise Abschaffung aller Zölle auf Textilien und Bekleidung innerhalb von 10 Jahren, die Reduzierung der Zölle im Automobilsektor, den Verzicht auf die meisten nicht-tarifären Handelsbarrieren sowie die schrittweise Reduzierung der Zölle im Agrarsektor, die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen sowie Schutzmaßnahmen für ausländische Investoren aus den anderen NAFTA-Ländern (Villarreal & Fergusson 2013, S. 5).

Der bilaterale Handel zwischen Mexiko und den USA hat seit 1994 deutlich zugenommen. Während die mexikanische Handelsbilanz gegenüber den USA noch 1994 ein Defizit von 1,3 Mrd. US $ aufwies, ist sie seit Mitte der 1990er Jahre positiv; im Jahr 2013 betrug das Plus fast 92 Mrd. US $ (siehe Tabelle 21.1). Mexiko ist stark abhängig von den USA als Exportmarkt, dies war allerdings auch schon vor Inkrafttreten von NAFTA der Fall. Der Anteil der Exporte in die USA an den mexikanischen Gesamtexporten ist sogar von 83 % (1993) auf ca. 78,5 % (2013) zurückgegangen. Auch bei den Importen sank der US-Anteil von 70 % auf 49 % (Daten für 1993 bei Villarreal & Fergusson 2013, S. 16). Die US-Investitionen in Mexiko nahmen stark zu, ihr Bestand erhöhte sich von 15,3 Mrd. (1993) auf 91,4 Mrd. (2011) (Villarreal & Fergusson 2013, S.17). Experten verweisen in der Regel darauf, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen von NAFTA nur schwer zu messen seien, da Handel und Investitionen von zahlreichen Variablen beeinflusst werden. Verschiedene Studien betonen, dass NAFTA Mexiko insgesamt wirtschaftliche und soziale Fortschritte gebracht habe, jedoch nicht dem ganzen Land gleichermaßen. Profitiert haben demnach von NAFTA in erster Linie diejenigen mexikanischen Bundesstaaten, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einen Entwicklungsvorsprung gegenüber anderen Regionen des Landes aufwiesen. Andere Studien gelangen zu noch deutlich negativeren Schlussfolgerungen, insbesondere die Auswirkungen auf den Agrarsektor werden als sehr kritisch gesehen.[3] Festzuhalten bleibt auf jeden Fall, dass die wirtschaftlichen und sozialen Asymmetrien zwischen Mexiko und den USA durch das Abkommen nicht zurückgegangen sind, wie einige seiner Befürworter dies prognostiziert hatten.

3 Eine Übersicht zu verschiedenen Studien, die sich mit den Auswirkungen von NAFTA auf die mexikanische Volkswirtschaft beschäftigen, findet sich bei Villarreal & Fergusson 2013, S. 15.

Tabelle 1: Grunddaten zum mexikanischen Außenhandel nach Handelspartnern (Januar-Oktober 2013)

Region/Land	Mexikanische Exporte		Mexikanische Importe		Saldo
	In Tsd. US $	Anteil (%)	In Tsd. US $	Anteil (%)	In Tsd. US $
Insgesamt	316 399 349	100	319 404 968	100	3 005 619
NAFTA	256 845 907	81,18	164 637 704	51,55	92 208 203
davon Kanada	8 603 431	2,72	8 096 802	2,53	506 629
davon USA	248 242 476	78,46	156 540 903	49,01	91 701 573
Zentralamerika	4 968 011	1,57	4 051 502	1,27	916 508
davon Costa Rica	820 238	0,26	2 636 175	0,83	1 815 938
Südamerika	16 805 598	5,31	7 961 340	2,49	8 844 258
davon Brasilien	4 564 515	1,44	3 770 950	1,18	793 565
davon Kolumbien	4 089 777	1,29	769 984	0,24	3 319 793
Europäische Union	17 060 756	5,39	36 498 984	11,43	20 974 337
davon Deutschland	3 383 800	1,07	11 321 739	3,54	19 438 228
davon Spanien	6 248 109	1,97	3 644 867	1,14	2 603 242
davon Italien	970 689	0,31	4 696 126	1,47	3 725 437
Asien	15 346 197	4,85	100 125 216	31,35	84 779 019
davon China	5 323 426	1,68	51 132 292	16,01	45 808 866
davon Japan	1 815 463	0,57	14 391 624	4,51	12 576 161

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Daten des *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (2013)

Kritisiert wird zudem das institutionelle Design des Abkommens. Machtasymmetrien zwischen den drei beteiligten Ländern, verfassungsmäßige Beschränkungen und politische Sensibilitäten führten dazu, dass sich NAFTA durch eine Kombination aus großer Regelungsdichte im Hinblick auf die von dem Abkommen erfassten wirtschaftlichen Aspekte bei gleichzeitig fast vollständigem Fehlen politischer Kooperationsmechanismen auszeichnet (Bélanger 2007). Diese Rigidität des Vertragswerkes führte dazu, dass die regionalen *governance*-Strukturen nicht mit dem realen Integrationsprozess Schritt halten konnten, was im Laufe der Jahre vor allem in Mexiko und Kanada zu nicht unbeträchtlicher Frustration und Unzufriedenheit führte (Pastor 2011). Demgegenüber weisen NAFTA-Befürworter darauf hin, dass man das Abkommen nicht für alle Probleme Nordamerikas verantwortlich machen dürfe. Das NAFTA-Mandat sei bewusst eng gefasst worden. Diejenigen Probleme, für deren Lösung das Abkommen ausgehandelt wurde, seien konsequent angegangen worden. NAFTA sei jedoch weder dafür entwickelt worden, um Löhne und Beschäftigung zu verändern, noch um die Ursachen für die hochgradige Ungleichheit in Mexiko zu beseitigen. Wer derartiges von dem Abkommen erwarte, müsse zwangsläufig enttäuscht werden (Domínguez & Fernández de Castro 2010, S. 25f.).

Die mexikanische Regierung bemühte sich insbesondere unter Präsident Fox darum, Gespräche über eine Ausweitung der regionalen Zusammenarbeit auf weitere Politikbereiche zu initiieren und gegenüber den NAFTA-Partnern eine tiefergehende regionale Integration nach dem Vorbild der Europäischen Union ins Gespräch zu bringen. Derartige Vorstellungen stießen jedoch weder in den USA noch in Kanada auf große Resonanz. US-Wissenschaftler wie Robert Pastor, dem die Vision einer Nordamerikanischen Gemeinschaft vorschwebt, in der die USA, Mexiko und Kanada nach gemeinsamen Lösungen für gemeinsame transnationale Probleme und Herausforderungen suchen, statt immer wieder mit unilateralen Maßnahmen vorzupreschen, stellen eine kleine Minderheit dar (Pastor 2011).

Folgt man der Argumentation von Domínguez & Fernández de Castro (2010, S. 17), so bieten sich insbesondere vier Faktoren an, um die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen Mexiko und den USA seit der Jahrtausendwende zu erklären. Erstens haben sich die internationalen Rahmenbedingungen deutlich verändert, wozu neben den Folgen der Terroranschläge des 11. September 2001 auch der globale Aufstieg Chinas und dessen zunehmende Aktivitäten in Lateinamerika gehören. Seit 9/11 betrachten die USA die Welt und damit auch Lateinamerika in erster Linie durch das Prisma von Sicherheitsbedenken. Die Angst vor dem Terrorismus hatte gerade für den südlichen Nachbarn Mexiko und die Grenzpolitik der USA gravierende Auswirkungen. Zweitens erlangten transnationale Prozesse und Akteure eine zunehmende Bedeutung für die bilaterale Agenda. Dazu gehören sowohl die Wirtschaftsbeziehungen als auch der illegale Drogenhandel sowie die legale und illegale Migration. Drittens wurden die Veränderungen im internationalen System sowie die Transnationalisierungsprozesse durch die in den 1990er Jahren geschaffenen bilateralen Dialogmechanismen anders vermittelt, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Die bilateralen Wirtschaftsmechanismen funktionierten nach Ansicht von Domínguez & Fernández de Castro gut, so dass Handels- und Investitionsfragen zu technischer Routine wurden und nur selten die Aufmerksamkeit der Präsidenten in Anspruch nahmen. Demgegenüber habe es allerdings keine angemessene bilaterale institutionelle Architektur gegeben, um mit den „neuen US-amerikanischen Sicherheitsdämonen" fertig zu werden, um die Zusammenarbeit im Hinblick auf die grenzüberschreitende Migration zu fördern und um den illegalen Drogenhandel zu bekämpfen. Viertens habe sich der veränderte innenpolitische Kontext in Mexiko überraschenderweise nur in geringem Maße auf die bilateralen Beziehungen ausgewirkt. Nicht die Demokratisierung in Mexiko, sondern in erster Linie die politischen Veränderungen in den USA, beispielsweise das infolge von 9/11 geschaffene *Department of Homeland Security*, hätten die größten Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen gehabt.

Aufgrund der hohen Anzahl von legal und illegal in den USA lebenden Menschen mexikanischer Abstammung ist das Thema Migration von großer Bedeutung für die bilateralen Beziehungen zwischen beiden Ländern. Seit dem Auslaufen des gemeinsam ausgehandelten *Bracero Program* (1942-1964) für mexikanische Gastarbeiter gab es keine Sonderregelungen für mexikanische Einwanderer in den USA mehr. Die mexikanischen Regierungen handhabten das Thema Migration mit einer sehr viel flexibleren Souveränitätskonzeption als andere Probleme der bilateralen Agenda. Sie waren weder dazu entschlossen noch dazu in der Lage, die Auswanderung über die gemeinsame Grenze zu verhindern. Die Abwanderung von Arbeitssuchenden in die USA diente in der Vergangenheit wiederholt als Ventil für die nationale Wirtschaft in Krisenzeiten (Herrera & Santa Cruz 2011, S. 491). Zudem profitiert die mexikanische Wirtschaft nicht unerheblich von den massiven Devisenüberweisungen (*remesas*) der in den USA lebenden Migranten. Erst seit den späten 1990er Jahren sahen sich die mexikanischen Regierungen aufgrund der prekären Situation vieler mexikanischer Einwanderer in den USA sowie zunehmenden Menschenrechtsverletzungen gegen zentralamerikanische Transitmigranten[4], die durch Mexiko den Weg in die USA suchten, dazu veranlasst, politisch aktiv zu werden. Dazu gehörte neben verstärkten Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen an der Südgrenze zu Guatemala und Belize auch eine Reform der Migrationsgesetzgebung mit dem Ziel, die Übergriffe gegen zentralamerikanische Migranten zu verhindern. Zudem unterstützten die mexikanischen Regierungen die Bemühungen der US-Regierungen um eine umfassende Reform der US-Einwanderungsgesetzgebung. Zwischen den Grenzbehörden der beiden Länder bestehen inzwischen ein regelmäßiger Informationsaustausch und eine konti-

4 Siehe dazu den Beitrag von Ixchel Cruz Cisneros in diesem Band.

nuierliche Zusammenarbeit mit dem Ziel, die illegale Migration und Transitmigration zu unterbinden und den Menschenhandel zu bekämpfen (Ribando Seelke 2013, S. 13; Rosenblum et al. 2012, S. 6ff.).

Seit Mitte der 1980er Jahre bauten die USA die Sicherheitsmaßnahmen und Kontrollen an der gemeinsamen Grenze massiv aus. Trotzdem wuchs die Zahl der illegal im Land lebenden Ausländer, von denen ein großer Teil aus Mexiko stammt, zwischen 1986 (3,2 Mio.) und 2011 (11,1 Mio.) massiv an. Dagegen war die illegale Einwanderung aus Mexiko im Jahr 2012 so niedrig wie seit vier Jahrzehnten nicht mehr. Experten führten diese Entwicklung auf die Wirtschaftsflaute in den USA, neue Arbeitsmöglichkeiten in Mexiko, den Ausbau der US-Grenzsicherungsanlangen sowie den zunehmenden Missbrauch von Migranten durch Schmuggler und transnationale Verbrechensorganisationen zurück. Vor den Terroranschlägen des 11. September 2001 schien sich ein bilaterales Migrationsabkommen zwischen den USA und Mexiko anzubahnen. In den ersten Monaten des Jahres hatten sich die Präsidenten Fox und George W. Bush wiederholt getroffen, noch am 6. September 2001 kündigten sie die Aushandlung eines umfassenden Abkommens an, das neben gemeinsame Maßnahmen zur Sicherung der Grenze sowie Politiken zur Legalisierung des Aufenthaltsstatus eines Teils der illegal in den USA lebenden Mexikaner auch ein spezifisches Programm für mexikanische Gastarbeiter umfassen sollte. Infolge des Perspektivenwechsels der US-Politik nach 9/11 war dann von einem derartigen Abkommen jedoch zunächst keine Rede mehr. Stattdessen bauten die USA die einseitigen Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen an der Grenze massiv aus, was nicht zuletzt für den legalen grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr im Rahmen von NAFTA zu einer deutlichen Belastung wurde. Die Regierung von US-Präsident Obama stellte für ihre zweite Amtszeit erneut eine umfassende Reform der Migrationsgesetzgebung in Aussicht, sie sieht sich bei diesem Vorhaben allerdings mit erheblichen Widerständen von Seiten des Kongresses konfrontiert. Die mexikanischen Regierungen unterstützen derartige Reformen, gleichzeitig kritisieren sie immer wieder den exzessiven Einsatz von Gewalt durch die US-Grenzbehörden und setzen sich für die Rechte der mexikanischen Migranten in den USA ein.

Ein weiteres zentrales Thema der bilateralen Agenda sind Sicherheitsfragen, wobei es dabei sowohl um die Terrorismusbekämpfung als auch um den Kampf gegen den illegalen Drogenhandel[5] und andere illegale Aktivitäten transnational organisierter Verbrechensorganisationen geht. Mexikanische Regierungen haben bereits in der Vergangenheit in der Regel konstant mit den USA in Sicherheitsfragen zusammengearbeitet, zu Zeiten des Kalten Krieges beispielswiese im Hinblick auf die angenommene kommunistische Bedrohung, die Kuba für beide Länder darstellte. Allerdings wurde diese Zusammenarbeit möglichst konkret gehandhabt und vor allem nach außen waren die mexikanischen Regierungen stets darum bemüht, ihre Autonomie bei der Definition und Handhabung solcher Themen zu demonstrieren. Das Thema Drogenhandel war in diesem Zusammenhang lange Zeit von eher geringer politischer Bedeutung, seit einiger Zeit entwickelte es sich für die bilateralen Beziehungen mit den USA jedoch zu einem zentralen politischen Thema, zu einer Frage der nationalen Sicherheit beider Länder. Gleichwohl unterscheiden sich die jeweiligen Perspektiven. Während mexikanische Regierungen das Thema Drogenhandel ähnlich wie das Thema Migration eher als eine Frage des Marktes definieren (die Nachfrage der US-Konsumenten gibt Impulse für ein Angebot der mexikanischen Produzenten und Händler), betonen US-Regierungen die Notwendigkeit, das Angebot von und den Handel mit illegalen Drogen zu bekämpfen. Aufgrund der Machtasymmetrien im bilateralen Verhältnis kann Mexiko sich gegenüber derarti-

5 Vgl. dazu den Beitrag von Kevin-Chris Gründel und Jochen Kleinschmidt in diesem Band.

gen Forderungen nicht völlig verschließen, allerdings spielt dabei dann sehr rasch die Frage der mexikanischen Souveränität eine zentrale Rolle (Herrera & Santa Cruz 2011, S. 491).

Spätestens mit der Mérida-Initiative hat Mexiko sich zunehmend auf einen Umgang mit Sicherheitsfragen eingelassen, wie er von den USA präferiert wird. Im März 2007 vereinbarten die Präsidenten Bush und Calderón in der mexikanischen Stadt Mérida, die bilaterale und regionale Zusammenarbeit in den Bereichen Drogenbekämpfung und Sicherheit auszubauen. Mehrere Monate lang trafen sich Vertreter beider Länder hinter verschlossenen Türen und arbeiteten den „Plan Mérida" aus. Mexiko bestand dabei darauf, dass keine US-Truppen mexikanisches Territorium betreten würden und dass keine zivilen Agenten der USA an Operationen in Mexiko teilnehmen würden. Im Kern sieht der Plan massive Finanzhilfen der USA für Mexiko und Zentralamerika vor, um diese Länder bei der Bekämpfung des Drogenhandels und anderer krimineller Organisationen zu unterstützen. Kritiker betonten von Anfang an, die Mérida-Initiative sein kaum mehr als alter Wein in neuen Schläuchen, da erneut viel zu viel Geld für militärische Strategien und zu wenig für zivile Maßnahmen zur Verfügung gestellt werde. Zudem sei der Plan zu sehr auf die Unterdrückung des Angebots ausgerichtet, während der Reduzierung der Nachfrage in den USA selbst eine zu geringe Aufmerksamkeit gelte (Domínguez & Fernández de Castro 2010, S. 23; Hristoulas 2010). Die Sicherheitskooperation zwischen Mexiko und den USA hat im Zuge der Mérida-Initiative signifikant zugenommen. Zwischen 2008 und 2012 bewilligte der US-Kongress insgesamt 1,9 Mrd. $ für Mexiko, wovon bis zum Frühjahr 2013 ca. 1,2 Mrd. $ ausgezahlt wurden. Die Regierung Obama beantragte für 2013 234 Mio. $ und für 2014 183 Mio. $. Die Hilfsgelder sollten zunächst verwendet werden, um die Ausrüstung und Ausbildung der mexikanischen Sicherheitskräfte zu verbessern. Inzwischen gilt den schwachen mexikanischen Institutionen und den der Drogenwirtschaft zugrundeliegenden gesellschaftlichen Problemen in Mexiko größere Aufmerksamkeit (Ribando Seelke 2013, S. 14).

Neben den angesprochenen Themen Wirtschaft, Migration und Sicherheit spielen zahlreiche weitere Aspekte, beispielsweise die Bereiche Transport und Logistik, Energie und Umwelt, eine wichtige Rolle für die bilateralen Beziehungen zwischen Mexiko und den USA. Die zunehmende Verflechtung zwischen beiden Ländern hat dazu geführt, dass kaum eine Entwicklung in den USA spurlos an Mexiko vorbeigeht, während gleichzeitig auch die „Mexikanisierung der USA" voranschreitet. Nicht nur zwischen den Regierungen der beiden Länder, sondern auch zwischen zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren und Gruppen hat sich inzwischen eine hohe grenzüberschreiende Beziehungsdichte entwickelt.

4. Mexiko und Lateinamerika

Neben Brasilien gehört Mexiko zu denjenigen lateinamerikanischen Ländern, die aufgrund ihrer Größe, Ressourcen und Potenziale am ehesten als Kandidaten für den Status einer Regionalmacht in Frage kommen. Doch während Brasilien spätestens seit der Präsidentschaft von Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) und dann nochmals verstärkt unter Präsident Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) sein Engagement in Süd- und Lateinamerika kontinuierlich ausgeweitet hat und inzwischen nicht nur zu einer regionalen Führungsmacht, sondern zu einem *global player* aufgestiegen ist (Birle 2013), war das mexikanische Engagement gegenüber der Region stets großen Schwankungen unterworfen. Dementsprechend ernüchternd fällt das Urteil der mexikanischen Wissenschaftlerin und Diplomatin Olga Pellicer aus:

> Der Appell an die lateinamerikanische Freundschaft und an die Allianz mit den Ländern des Südens, um dem Gewicht der Vereinigten Staaten entgegenzuwirken, gehört zu den Konstanten des mexikanischen politischen Diskurses. In Wirklichkeit jedoch sind die Beziehungen mit Lateinamerika schwach und erratisch, sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht und einschließlich der Kooperationsprogramme. Diese Schwäche ist in den letzten Jahren noch deutlicher zutage getreten (Pellicer 2006, S. 69; Ü.d.V.).[6]

Die mexikanische Außenpolitik gegenüber Lateinamerika zeichnet sich durch eine Reihe von allgemeinen Merkmalen aus, die folgendermaßen zusammengefasst werden können: Erstens existiert ein starker Kontrast zwischen dem Diskurs (im Sinne der Nähe zu Lateinamerika, der Gemeinsamkeiten sowie der Potenziale, die in den Beziehungen mit der Region stecken) und der tatsächlichen Politik, die sich eher durch materielle Distanz und ein bescheidenes Ausmaß der dafür eingesetzten Ressourcen auszeichnet. Zweitens fehlt dieser Politik eine langfristige Orientierung, sie hat wiederholt zwischen Phasen des Desinteresses und Zyklen diplomatischer Aktivität gegenüber einzelnen Ländern oder zu spezifischen Themen geschwankt. Drittens war und ist diese Politik eher defensiv und reaktiv, von einer proaktiven und strategischen Projektion gegenüber Zentral- oder gar ganz Lateinamerika kann nicht die Rede sein. Gerade Zentralamerika wird in jüngerer Zeit vor allem als Quelle von Unsicherheit angesehen, aber nicht als eine potenzielle Einflusszone. Viertens konzentriert sich die mexikanische Lateinamerikapolitik stark auf die Diplomatie und den politischen Dialog, wobei gerade multilaterale Strategien immer wieder ein bevorzugtes Instrument des Engagements in der Region waren. Dagegen blieben die wirtschaftliche Präsenz und der Einsatz ökonomischer Ressourcen mehr als bescheiden. Ein Blick in Tabelle 21.1 zeigt, dass auf Südamerika und Zentralamerika im Jahr 2013 zusammen nur ca. 6,9 % der mexikanischen Exporte und sogar nur 3,8 % der Importe entfielen. Fünftens schließlich blickt Mexiko auf Lateinamerika fast immer mit der Idee, ein Gegengewicht zu den USA zu suchen, weshalb die Veränderungen der mexikanischen Lateinamerikapolitik auch nicht selten die Konsequenz eines geänderten Verhältnisses mit dem Nachbarn im Norden waren (González 2007b, S. 31ff.).

Betrachtet man die Außenpolitik gegenüber Lateinamerika in historischer Perspektive, so kann festgehalten werden, dass die Region im 19. Jahrhundert nur eine geringe Rolle für Mexiko spielte. Lediglich in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit, bevor die zentralamerikanischen Republiken sich aus dem Verbund mit Mexiko lösten und unabhängige Wege gingen, bestand für einige Jahre so etwas wie eine Projektion als Regionalmacht. Die zunehmenden Konflikte mit den USA, die massiven Gebietsverluste und später die Interventionen und Interventionsversuche europäischer Mächte führten dann jedoch sehr rasch dazu, dass Mexiko kaum noch Interesse an Lateinamerika hatte. Auch als sich das Land während des Porfiriats in politischer und ökonomischer Hinsicht stabilisierte, richteten sich die Blicke der Eliten nicht Richtung Süden, sondern entweder Richtung Norden oder (auf der Suche nach einem Gegengewicht zur wachsenden Hegemonie der USA) Richtung Europa. Dies änderte sich erst nach der mexikanischen Revolution. Auf der Suche nach Unterstützung und Verbündeten für das revolutionäre Projekt rückte Lateinamerika in den 1920er und 1930er Jahren erstmals ins Zentrum der mexikanischen Außenpolitik. Die Region entwickelt sich in der politischen Vorstellungswelt Mexikos zur natürlichen Projektionsfläche des revolutionären Nationalismus. Nicht zuletzt in kultureller Hinsicht engagierte sich die mexikanische

---

6 „El llamado a la hermandad latinoamericana y a la alianza con los países del sur para contrarrestar el peso de Estados Unidos ha sido una constante en el discurso político mexicano. Sin embargo, en los hechos, las relaciones con América Latina son débiles y erráticas, tanto en lo político como en lo económico, e incluso en los programas de cooperación. Esta debilidad se ha acentuado en los últimos años."

Diplomatie in dieser Zeit stark in Lateinamerika. Der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, die Normalisierung der Beziehungen mit den Vereinigten Staaten, die zunehmende Institutionalisierung der Revolution und die verstärkten Bemühungen um eine wirtschaftliche Modernisierung ließen den Aktivismus gegenüber Lateinamerika jedoch wieder abflauen. Ab den 1960er Jahren war es dann der Erdölreichtum, der Mexiko von einer regionalen Führungsrolle träumen ließ. Spätestens mit dem Ausbruch der Schuldenkrise im Jahr 1982 und der darauffolgenden entwicklungsstrategischen Wende musste das Land jedoch die Grenzen dieser Strategie erkennen. Es engagierte sich zwar gerade in den 1980er Jahren stark auf multilateraler Ebene für die Suche nach einer friedlichen Konfliktlösung für den Zentralamerikakonflikt, aber gleichzeitig führte die immer engere wirtschaftliche Verbindung mit den USA (ab 1994 dann im Rahmen von NAFTA) zwangsläufig zu einer Distanzierung gegenüber Lateinamerika. Im Zuge der Diskussionen und Verhandlungen über die von den USA angeregte Gesamtamerikanische Freihandelszone (ALCA/FTAA) bemühte sich Mexiko eine Zeitlang – aber letztlich ohne großen Erfolg – darum, sich als Brücke zwischen Nord- und Südamerika zu profilieren (Castillo, Toussaint & Vázquez 2011; Palacios & Covarrubias 2011).

Neben der wachsenden wirtschaftlichen Distanz gegenüber Lateinamerika führten dann die unter Präsident Fox erfolgten Versuche, den politischen Regimewandel auch durch eine Außenpolitik zu untermauern, die sich für Demokratie und Menschenrechte einsetzte, zu Schwierigkeiten und Konflikten mit einigen Ländern, zu denen traditionell gute Beziehungen bestanden, u.a. Kuba und Venezuela. Während Brasilien in diesen Jahren seine Regionalmachtambitionen immer deutlicher werden ließ, büßte Mexiko spürbar an Boden gegenüber der Region ein – und versäumte es darüber hinaus, einen regelmäßigen Dialog mit Brasilien zu führen (Ortiz Mena et al. 2005). Das eher konservativ regierte Mexiko geriet in wachsende ideologische Distanz zu den zahlreichen neuen linken Regierungen in Süd- und Zentralamerika und blieb auch bei den neuen post-liberalen Ansätzen regionaler Zusammenarbeit und Integration außen vor (Sanahuja 2012). Vielmehr sah man sich mit der zunehmenden Verbreitung eines Diskurses konfrontiert, der davon ausging, dass Mexiko auf eigenen Wunsch hin nicht mehr Teil Lateinamerikas sei, sondern Nordamerikas, weshalb das Land bei den lateinamerikanischen Bemühungen um regionale Zusammenarbeit außer Acht gelassen werden könne. Derartige Überlegungen wurden nicht zuletzt vom brasilianischen Außenministerium angestellt, das in zunehmendem Maße zwischen einer Einflusssphäre der USA (Mexiko, Zentralamerika, Karibik) und einer Einflusssphäre Brasiliens (Südamerika) unterschied.

Unter Präsident Felipe Calderón (2006-2012) bemühte sich Mexiko um Schadensbegrenzung und Gegensteuerung. Durch eine aktive Besuchsdiplomatie sowie den Abschluss einer Reihe von strategischen Partnerschaften (mit Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien und Uruguay) wurde wieder verstärkt die Zusammenarbeit mit Südamerika gesucht. Da eine Mitgliedschaft im Rahmen der Union Südamerikanischer Nationen (*Unión de Naciones Suramericanas*; UNASUR) nur sehr schwierig möglich war und eine Mitarbeit in der linksorientierten Bolivarianischen Allianz für die Völker unseres Amerikas (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*; ALBA) nicht angestrebt wurde, war Mexiko von Anfang an ein vehementer Befürworter, als es um die Gründung einer weiteren neuen Regionalorganisation *ohne* Beteiligung der USA und Kanadas ging, der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*; CELAC). Nicht zuletzt aufgrund mexikanischer Initiativen wurden ab 2008 die Überlegungen forciert, die Rio Gruppe in eine neue Regionalorganisation umzuwandeln, wie sie dann schließlich 2010 mit der CELAC entstand. Für Mexiko ist die CELAC von großer Bedeutung, zumindest auf symbolischer Ebene, denn damit wurde – anders als mit UNASUR

– die Idee von *einem* Lateinamerika, zu dem auch Mexiko gehört, wiederbelebt. Insofern entsprach die Gründung der CELAC einem grundlegenden Interesse Mexikos, nicht aus der Region ausgegrenzt zu werden (Saltalamacchia Ziccardi 2011). Während die Mitgliedschaft Mexikos in der CELAC in erster Linie politischen Motiven folgte, ist die Zusammenarbeit mit Chile, Kolumbien und Peru im Rahmen der 2012 ins Leben gerufenen Pazifikallianz (*Alianza del Pacífico*) vor allem ökonomisch motiviert. Dabei dürfte weniger der eher bescheidene wechselseitige Handel zwischen den vier Ländern von Bedeutung sein, sondern in erster Linie die entwicklungsstrategische Nähe (alle vier Länder folgen einer liberalen Außenhandelsphilosophie) und das gemeinsame Interesse an einem weiteren Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit dem pazifischen Asien (SELA 2013).

Nachdem sich Mexiko in den 1980er Jahren stark für die Friedenssuche in Zentralamerika eingesetzt hatte, verlagerten sich die Beziehungen mit der Subregion ab Mitte der 1990er Jahre auf die Entwicklungszusammenarbeit. Zentrales Ziel war dabei eine Stärkung der regionalen Entwicklung. Zudem spielen in neuerer Zeit vor allem Sicherheitsfragen sowie die Transitmigration aus Zentralamerika über Mexiko in die USA eine Rolle in den Beziehungen mit den Nachbarn im Süden. Ab 1991 fand eine Reihe von Gipfeltreffen mit den zentralamerikanischen Präsidenten statt, die als Tuxtla-Prozess bekannt wurden. Im Kern ging es bei diesen Initiativen darum, den Frieden und die Demokratie in der Region (das heißt in Zentralamerika, nicht zuletzt aber auch im südlichen Mexiko, das ab 1994 mit dem Aufstand der Zapatisten in Chiapas konfrontiert war) durch Entwicklungszusammenarbeit zu stärken. Im Rahmen des vierten Gipfeltreffens erfolgte im Jahr 2000 eine Neudefinition von Mesoamerika. Ausgangspunkt war dabei die Idee, dass Mexiko und Zentralamerika eine Region mit gemeinsamen Problemen und Interessen seien, weshalb die bislang beschlossenen Vereinbarungen deutlich ausgebaut werden sollten. Ergebnis dieser Überlegungen war das *Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002*, das danach alle zwei Jahre erneuert werden sollte. Aus diesen Initiativen entstand der *Plan Puebla-Panamá*, dessen Ziel es war, den sozialen und wirtschaftlichen Rückstand der Region vor allem durch Investitionen im Bereich der Infrastruktur zu bekämpfen. Viele der Vereinbarungen blieben jedoch letztlich nicht viel mehr als Absichtserklärungen. Die realisierten Projekte hatten kaum Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerungen und die Unterstützung der mexikanischen Regierung für die eingegangenen Verpflichtungen blieb begrenzt. Vor diesem Hintergrund und angesichts wachsender Kritik von Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure fasste man im Jahr 2008 eine Umstrukturierung der Zusammenarbeit ins Auge. Ergebnis war die Ablösung des *Plan Puebla-Panamá* durch das *Proyecto Mesoamérica*. Neben der Schaffung neuer Projektinstitutionen wurde auch ein Netzwerk von sozialen und wissenschaftlichen Akteuren ins Leben gerufen, um den Dialog mit der Zielgesellschaft zu stärken. Erneut lautete jedoch eine der zentralen Fragen, ob die beteiligten Regierungen tatsächlich dazu bereit sein würden, die politischen Absichtserklärungen in ein reales Engagement umzusetzen. In wirtschaftlicher Hinsicht ist Zentralamerika für Mexiko nahezu bedeutungslos, es scheint vor allem darum zugehen, die Stabilität der Region und damit auch die Sicherheit der eigenen Südgrenze zu sichern (Castillo, Toussaint & Vázquez Olivera, 2011, S. 199ff.).

5. Die Beziehungen mit Europa

Über weite Phasen des 20. Jahrhunderts spielten die Beziehungen mit Europa nur eine sehr untergeordnete Rolle für die mexikanische Außenpolitik. In politischer Hinsicht waren die europäischen Interessen mit dem Ende der französischen Intervention und dem kurzlebigen

Imperium unter Maximilian von Habsburg in den 1860er Jahren endgültig aus Mexiko verdrängt worden. Eine gewisse Zunahme der wirtschaftlichen Beziehungen mit Europa während des Porfiriats fand im Zuge der Revolution ein abruptes Ende, da sie sich kaum mit der protektionistisch-nationalistischen Entwicklungsstrategie des Landes vertrugen. Da es in Mexiko keine Masseneinwanderung aus Europa gab, spielten auch demographische Aspekte im Hinblick auf die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zum alten Kontinent eine geringere Rolle als beispielsweise in Argentinien, Chile oder Brasilien. Erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts begann eine gewisse politische und wirtschaftliche Annäherung zwischen Mexiko und Europa. Die unter den Präsidenten Echeverría (1970-1976) und López Portillo (1976-1982) ab den 1970er Jahren gehegten Hoffnungen, dass durch eine Intensivierung der Beziehungen mit Europa ein stärkeres Gegengewicht zur nordamerikanischen Hegemonie gefunden werden könnte, erfüllten sich allerdings nicht. In Europa gab es nur wenig Sympathie für das autoritäre politische Regime des Landes und für die zur damaligen Zeit vertretenen Dritte-Welt-Positionen Mexikos. Die von Mexiko in den Vereinten Nationen federführend vorangetriebenen Bemühungen um die Verabschiedung einer „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten" stießen in den meisten europäischen Ländern auf Ablehnung (Pi-Suñer, Riguzzi & Ruano 2011, S. 378ff.).

Impulse für eine Intensivierung der Beziehungen mit Europa ergaben sich dann durch mehrere Faktoren. Erstens führten das Ende der Franco-Diktatur und der Demokratisierungsprozess in Spanien dazu, dass Mexiko – insbesondere nach der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) unter Ministerpräsident Felipe González (1982-1996) – einen europäischen Partner fand, der stark an einem Ausbau der bilateralen und biregionalen Beziehungen interessiert war. Zweitens gewann Mexiko in den 1980er Jahren durch seine diplomatischen Bemühungen um eine friedliche Lösung des Zentralamerikakonfliktes viel Respekt in Europa. Drittens schließlich wurde Mexiko infolge seiner entwicklungsstrategischen Wende und der zunehmenden Öffnung für ausländische Investoren auch in wirtschaftlicher Hinsicht interessanter für Europa (Pi-Suñer, Riguzzi & Ruano 2011, S. 389ff.). Ab Anfang der 1990er Jahre nahm die europäische Zusammenarbeit mit Mexiko in den Bereichen Wissenschaft, Technologie, Investitionsförderung und Entwicklungszusammenarbeit stark zu. 1991 unterzeichnete Mexiko ein Rahmenabkommen über Zusammenarbeit mit der damaligen EWG (Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft). Dieses Abkommen sah allerdings keine Marktzugangspräferenzen vor und es enthielt auch nicht die sonst von europäischer Seite geforderte Demokratieklausel. Eine derartige Vereinbarung kam für Mexiko aufgrund seiner damals noch geltenden strikten Nichteinmischungspolitik nicht in Frage. Erst nach Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens 1994 konkretisierte sich die Zusammenarbeit mit Europa weiter. Neben dem mexikanischen Interesse an einem Gegengewicht zu den USA waren es auch die europäischen Befürchtungen, dass sich aus der NAFTA Nachteile für europäische Unternehmen ergeben könnten, die den Gesprächen neue Impulse verliehen. Im Dezember 1997 wurde schließlich das sogenannte Globalabkommen (Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordination und Zusammenarbeit) abgeschlossen. Es basiert auf den drei Säulen „Politischer Dialog", Handelsliberalisierung" und „Entwicklungszusammenarbeit" und trat nach einem langwierigen Ratifizierungsprozess im Jahr 2000 in Kraft. Inzwischen war auch der politische Wandel in Mexiko weiter vorangeschritten, so dass die jetzt obligatorische Demokratieklausel sich nicht mehr als Hinderungsgrund erwies (Gil Villegas 2010). Das Globalabkommen bildete auch die Grundlage für ein im Juli 2000 in Kraft getretenes Freihandelsabkommen zwischen Mexiko und der Europäischen Union (EU), das einen beiderseitigen Abbau der Zollschranken bis Ende 2007 vorsah.

Zum damaligen Zeitpunkt handelte es sich um das umfassendste entsprechende Abkommen zwischen der EU und einem Nicht-EU-Staat, zudem war es das erste Freihandelsabkommen zwischen der EU und einem lateinamerikanischen Land. Mexiko erhoffte sich davon eine Reduzierung seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit von den USA, eine Zunahme des Handels und steigende Direktinvestitionen. Aus europäischer Perspektive ging es einerseits um die Garantie gleicher Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen gegenüber ihren nordamerikanischen Konkurrenten, andererseits um die Hoffnung, den mexikanischen Markt auch als Eintrittspunkt für europäische Produkte sowohl in die USA als auch in andere lateinamerikanische Länder nutzen zu können (Ruiz Sandoval 2010, S. 501ff.).

Die Ergebnisse des Freihandelsabkommens waren für Mexiko eher ernüchternd, wie bereits die Autoren einer 2008 veröffentlichten Analyse feststellten, an deren Grundtendenzen sich bis heute nichts geändert hat (zum Folgenden Aguirre et al. 2008, S. 29; auch Ruiz Sandoval 2010, S. 504ff.): Erstens hat zwar das Handelsvolumen zwischen Mexiko und der EU infolge des Abkommens zugenommen, allerdings sind die mexikanischen Importe deutlich stärker gewachsen als die Exporte, weshalb sich das Handelsbilanzdefizit gegenüber Europa ausgeweitet hat. Dies zeigen auch die Daten für das Jahr 2013 in Tabelle 21.1, aus denen hervorgeht, dass vor allem Deutschland und Italien große Überschüsse im Handel mit Mexiko ausweisen. Zweitens hat sich trotz des Zuwachses in absoluten Zahlen die relative Bedeutung des Handels mit der EU nicht erhöht, insofern ist die EU heute genauso wenig ein Gegengewicht zu den USA wie vor Unterzeichnung des Abkommens. Drittens konzentriert sich der Handel mit Europa auf wenige Länder (v.a. Deutschland, Spanien und Italien), d.h. es ist Mexiko nicht gelungen, den erleichterten Marktzugang für einen nennenswerten Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit anderen europäischen Ländern zu nutzen. Viertens ist es tatsächlich zu einer starken Zunahme der europäischen (in erster Linie der spanischen) Direktinvestitionen in Mexiko gekommen, aber in relativer Hinsicht hat sich die Bedeutung Mexikos für europäische Investoren innerhalb Lateinamerikas nicht erhöht, d.h. die Vorstellung, Mexiko könne zu einem strategischen „Brückenkopf" für europäische Investitionen in Lateinamerika werden, hat sich nicht erfüllt.

Der mit dem Globalabkommen institutionalisierte politische Dialog zwischen Mexiko und der EU findet seit dem Jahr 2000 in dem vorgesehenen Umfang (regelmäßige Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, Gemischter Rat und Gemischter Ausschuss) statt. Zudem existiert seit Oktober 2008 eine „strategische Partnerschaft" zwischen der EU und Mexiko, die den Rahmen für bi- und multilaterale Gespräche zu zahlreichen Themen der europäisch-mexikanischen und der globalen Agenda bildet. Einerseits wird darauf hingewiesen, bereits die bloße Tatsache, dass Mexiko zu einem strategischen Partner der EU aufgestiegen sei, bedeute eine Anerkennung der gewachsenen „institutionellen Reife" Mexikos und erhöhe die Sichtbarkeit des Landes in der Agenda der EU (Franco Hijuelos 2010, S. 80). Andererseits gibt es aber auch kritische Stimmen im Hinblick auf die konkreten Ergebnisse des politischen Dialogs (Maihold 2010b). Beklagt wird, dass sich der Dialog zu oft in bloßer Rhetorik und Liturgie erschöpft, ohne dass tatsächlich der Wille bestehe, konkrete politische Realitäten gemeinsam zu gestalten (Ruiz Sandoval 2010, S. 532f.).

6. Die Beziehungen mit dem pazifischen Asien

Auch wenn die ersten Kontakte zwischen dem heutigen Mexiko und dem asiatisch-pazifischen Raum bereits im 16. Jahrhundert zustande kamen, so blieben die Beziehungen doch lange Zeit ohne größere Bedeutung. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war erstmals davon

die Rede, dass die asiatischen Märkte für mexikanische Produkte erschlossen werden sollten, zudem spielte die Einwanderung von japanischen und chinesischen Arbeitskräften für die Landwirtschaft und die Besiedlung der nördlichen Pazifikküste eine gewisse Rolle (Haro, León & Ramírez 2011, S. 100ff.). Diplomatische Beziehungen mit asiatisch-pazifischen Ländern wurden verstärkt seit den 1970er Jahren etabliert, etwa mit der Volksrepublik China (1971), Malaysia (1974), Thailand (1974) und Singapur (1975). In diese Zeit, in der die Beziehungen mit Asien in erster Linie aus dem Blickwinkel der Dritte-Welt-Orientierung der damaligen mexikanischen Regierungen betrachtet wurden, fällt auch der Beginn einer stärkeren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Asien an mexikanischen Forschungseinrichtungen, allen voran dem *Centro de Estudios de Asia y Africa* am *Colégio de México* (siehe http://ceaa.colmex.mx; Zugegriffen: 16. Januar 2014). Als Japan dann in den 1970er Jahren seine Handelsbeziehungen mit Lateinamerika und die Investitionen in der Region verstärkte, gewannen auch die Wirtschaftsbeziehungen mit Mexiko an Bedeutung. Nach dem Ausbruch der Schuldenkrise ging das japanische Engagement in den 1980er Jahren jedoch stark zurück, die bilateralen Beziehungen büßten an Relevanz ein (Faust & Franke 2002).

Die mit der entwicklungsstrategischen Wende der 1980er Jahre verbundene Öffnung der mexikanischen Wirtschaft gegenüber dem Weltmarkt führte dann dazu, dass auch die dynamischen Märkte des asiatisch-pazifischen Raums von den mexikanischen Entscheidungsträgern als Möglichkeit für eine Diversifizierung der Außenwirtschaftsbeziehungen und eine Reduzierung der Abhängigkeit von den USA ins Auge gefasst wurden. Unter den Präsidenten De la Madrid und Salinas de Gortari entwickelte Mexiko erstmals eine systematischere Strategie für die Beziehungen mit dem pazifischen Asien. Man hoffte auf für die Modernisierung der mexikanischen Volkswirtschaft dringend benötigte Investitionen sowie auf die Erschließung neuer Absatzmärkte für mexikanische Produkte. Als interministerielles Koordinationsinstrument schuf die Regierung De la Madrid 1988 die *Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico* (CMCP). In den darauffolgenden Jahren engagierte sich Mexiko als eines der ersten lateinamerikanischen Länder in dem aufkommenden Regionalismus des asiatisch-pazifischen Raums. 1989 erfolgte die Aufnahme in das *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC), ein trilaterales Forum, in dem neben Regierungsmitgliedern auch Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft partizipieren. Seit 1993 ist Mexiko Mitglied des intergouvernementalen Asiatisch-pazifischen Wirtschaftsforums APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). Die Mitarbeit in diesen und einer Reihe weiterer im pazifischen Raum entstandenen Foren, beispielsweise dem *APEC Business Advisory Council* (ABAC) und dem *APEC Study Centers International Consortium* (APEC-SCIC), trug zu einer stärkeren Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an den Beziehungen mit Asien bei. Gleichwohl wird kritisiert, dass die mexikanische Regierung sich nie um eine systematische Abstimmung ihrer Asienpolitik mit Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft bemüht habe. Mit dem Ende der PRI-Herrschaft und der neuen Außenpolitik unter Präsident Fox wurde auch die politische Verständigung mit Asien schwieriger. Bestand zuvor auf beiden Seiten des Pazifiks Konsens über das Prinzip der Nichteinmischung, so stieß der Aktivismus der Regierung Fox in Sachen Menschenrechte und Verteidigung der Demokratie bei asiatischen Regierungen eher auf Misstrauen, auch wenn er sich in erster Linie in Richtung Lateinamerika (Kuba, Venezuela) artikulierte (Haro, León & Ramírez 2011, S. 337ff.; Romero Ortiz 2011).

Die Wirtschaftsbeziehungen Mexikos mit dem pazifischen Asien[7] haben sich zwar in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark ausgeweitet, allerdings nicht so, wie Mexiko sich

7 Vgl. dazu auch den Beitrag von Sergio San Sebastián in diesem Band.

das erhofft hatte. Während Asien und insbesondere China für viele *südamerikanische* Länder zu wichtigen Absatzmärkten für Rohstoffe und zur Quelle von Investitionen wurden, ist das ökonomische Verhältnis Mexikos mit diesen Ländern weniger durch Komplementarität als durch Konkurrenz geprägt (Falck Reyes & León-Manríquez 2010, S. 97). Die erhofften Investitionen sind weitgehend ausgeblieben, die Außenhandelsbilanz mit dem pazifischen Asien ist für Mexiko in einem enormen Ausmaß defizitär (siehe Tabelle 21.1) und auch auf dem US-Markt ist China, der „nicht eingeladene NAFTA-Gast" (Dussel Peters & Gallagher 2013), zu einem für Mexiko äußerst schwierigen Konkurrenten geworden. Trotzdem setzen die mexikanischen Regierungen weiter auf einen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit dem pazifischen Asien, wie das Engagement im Rahmen der Pazifikallianz und die Teilnahme an den seit einigen Jahren laufenden Freihandelsverhandlungen über ein *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP) zeigen. Ob diese Aktivitäten dazu beitragen, die nach Ansicht einiger Kritiker allzu sehr konjunkturabhängige und erratische Asienpolitik Mexikos auf eine strategischere Grundlage zu stellen, ist bislang nicht absehbar (Romero Ortiz 2011, S. 37).

7. Fazit und Perspektiven

Abschließend sei noch einmal auf drei zentrale Aspekte der mexikanischen Außenpolitik hingewiesen. Erstens kann mit Blick auf die außenpolitischen Entscheidungsprozesse festgestellt werden, dass diese auch nach der Öffnung des politischen Systems stark auf die Exekutive zugeschnitten bleiben. Insbesondere im Falle einer fehlenden Parlamentsmehrheit der Regierung kommt es jedoch in zunehmendem Maße auf eine geschickte Verhandlungsführung des Präsidenten gegenüber dem Kongress an, wenn sich die beiden Gewalten nicht gegenseitig blockieren sollen. Die Außenpolitik von Präsident Fox muss in dieser Hinsicht als gescheitert gelten, sein Nachfolger Calderón zog daraus erste Konsequenzen. Demgegenüber ist es dem seit Dezember 2012 amtierenden Präsidenten Enrique Peña Nieto, mit dem nach 12 Jahren in der Opposition erstmals die PRI wieder den Chef der Exekutive stellt, mit dem von ihm ausgehandelten „Pakt für Mexiko" gelungen, sich die Zustimmung der wichtigsten Oppositionsparteien für einige grundlegende Reformbemühungen zu sichern.

Zweitens zeichnet sich die internationale Einbindung Mexikos in wirtschaftlicher Hinsicht seit der in den 1980er Jahren eingeleiteten entwicklungsstrategischen Wende durch relative Kontinuität aus. Weder durch die Demokratisierung des Landes und die Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die PAN im Jahr 2000, noch durch die 2012 erfolgte erneute Regierungsübernahme durch die PRI hat sich an der seit damals vorherrschenden liberalen und weltmarktorientierten, auf einer Vielzahl von Freihandelsabkommen basierenden Außenwirtschaftspolitik etwas Grundlegendes geändert.

Drittens unterscheidet sich die mexikanische Außenpolitik gerade aufgrund der entwicklungsstrategischen Ausrichtung des Landes deutlich von der Außenpolitik Brasiliens. Brasilien bevorzugt eine sehr viel stärker protektionistisch geprägte außenwirtschaftliche Einbindung. Zudem setzt die brasilianische Diplomatie in wachsendem Maße auf eine aktive Süd-Süd-Politik, nicht zuletzt auf neue Netzwerke und Allianzen mit anderen aufstrebenden Mächten außerhalb der OECD-Welt. Die wichtigsten dieser multilateralen Foren sind die BRICS-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China, und Südafrika) und das IBSA-Forum (Indien, Brasilien, Südafrika). Die Süd-Süd-Politik dient Brasilien dazu, die eigene Gestaltungs- und Vetomacht im internationalen System auszubauen und Reformen voranzutreiben, die einen Machtzugewinn für Brasilien bedeuten würden (Birle 2013). Während Brasilien somit eher als eine Anti-Status-Quo-Macht gesehen werden kann, steht die mexikanische Au-

ßenpolitik den Grundorientierungen Europas und der USA deutlich näher. Insofern war die Auseinandersetzung zwischen dem brasilianischen Kandidaten Roberto Azevedo und dem mexikanischen Bewerber Herminio Blanco um die Position des Generalsekretärs der Welthandelsorganisation WTO im Mai 2013 auch eine Abstimmung über zwei unterschiedliche Visionen von Handelspolitik, einerseits Intervention und Protektion, andererseits Freihandel (Villamar 2013, S. 24). Durchgesetzt hat sich der brasilianische Kandidat. Die unterschiedlichen entwicklungsstrategischen Ausrichtungen erklären auch, warum Brasilien eine führende Rolle im Rahmen der post-liberalen regionalen Integrationsprojekte in Lateinamerika spielt, während Mexiko sehr viel mehr auf ein Projekt wie die Pazifikallianz setzt, das dem ansonsten innerhalb Lateinamerikas eher aus der Mode gekommenen neoliberalen *Washington Consensus* treu geblieben ist.

Im Nationalen Entwicklungsplan 2013-2018, den die Regierung von Präsident Peña Nieto im Mai 2013 vorgestellt hat, werden auch die außenpolitischen Grundorientierungen des Landes für die kommenden Jahre skizziert. „Mexiko mit globaler Verantwortung" ist das entsprechende Kapitel überschrieben (zum Folgenden Gobierno de la República 2013, S. 147ff.). Darin werden vier zentrale außenpolitische Ziele vorgestellt, die jeweils mit Strategien und Aktionslinien unterlegt werden. Die Ziele lauten:

1. die weltweite Präsenz Mexikos vertiefen und stärken;
2. den Stellenwert Mexikos in der Welt durch wirtschaftliche, touristische und kulturelle Aktivitäten fördern;
3. das Engagement Mexikos für den Freihandel, die Kapitalmobilität und die Integration der Produktivkräfte kräftigen;
4. die Interessen der Mexikaner im Ausland wahrnehmen und die Rechte der Ausländer auf nationalem Territorium schützen.

Die zur Verwirklichung des ersten Ziels genannten sieben Strategien zeigen, dass von der mexikanischen Außenpolitik in den kommenden Jahren weitgehende Kontinuität zu erwarten ist. Erstens geht es darum, die Beziehung mit den USA und Kanada auf der Grundlage einer integralen und langfristigen Vision zu konsolidieren, durch welche die Wettbewerbsfähigkeit und die Konvergenz innerhalb der Region gefördert werden. Zweitens soll die Position Mexikos als relevanter regionaler Akteur durch die Vertiefung der laufenden Integrationsprozesse und die Ausweitung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik gestärkt werden. Drittens will Mexiko die Beziehungen mit den europäischen Ländern auf der Grundlage von gemeinsamen Werten und Zielen konsolidieren, um die politischen, wirtschaftlichen und kooperativen Bindungen zu stärken. Viertens gelte es, das pazifische Asien als eine Region zu sehen, der eine Schlüsselrolle für die Diversifizierung der internationalen wirtschaftlichen Einbindung Mexikos zukomme. Fünftens wolle man die Gelegenheiten nutzen, die das internationale System bietet, um die wirtschaftlichen und politischen Verbindungen mit den Ländern Afrikas und des Mittleren Ostens zu stärken. Sechstens will Mexiko seine Rolle als verantwortungsvoller, aktiver und engagierter Akteur auf multilateraler Ebene weiter ausbauen und siebtens soll eine energische internationale Entwicklungszusammenarbeit vorangetrieben werden, die sowohl zur Entwicklung Mexikos als auch zur Entwicklung und Stabilität anderer Länder beiträgt.

Sicherlich besteht angesichts derart allgemeiner Ziele, Strategien und Leitlinien immer die Gefahr, dass diese in bloßer Rhetorik erstarren. Und ebenso sind Zweifel daran angebracht, in welchem Ausmaß die „Möchtegern-Führungsmacht" (Maihold 2010b) Mexiko tat-

sächlich dazu in der Lage ist, globale Strukturen und Prozesse mitzugestalten (Dussel Peters & Maihold 2007). Andererseits zeigt sich jedoch in aller Deutlichkeit, dass die mexikanische Außenpolitik den defensiven Nationalismus, der sie über weite Phasen des 20. Jahrhunderts prägte, definitiv überwunden hat. Insofern scheint auch die eingangs zitierte Feststellung widerlegt, Mexiko sei ein in sich gekehrtes Land, das sich nicht für die Entwicklungen jenseits seiner Grenzen interessiere.

Literatur

Aguirre, R., Arroyo, A. & Pérez-Rocha, M. (2008). Efectos económicos de siete años del tratado de libre comercio Unión Europea-México. In J. Villarreal (Hrsg.), *Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor* (S. 6-33). México, D.F.: Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung.

Arellanes Jiménez, P. E. (2012). *La política exterior foxista.* Puebla: Benemérita Univ. Autónoma de Puebla.

Bélanger, L. (2007). NAFTA: An Unsustainable Institutional Design. In G. Mace, J.-P. Thérien & P. Haslam (Hrsg.), *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions* (S. 140-155). Boulder, CO: Lynne Rienner.

Bernal Meza, R. (2009). México: De la autonomista „potencia media" al socio subordinado de Estados Unidos. In *Estudios Latinoamericanos* 1 (1), 2-43.

Birle, P. (2013). Brasilien als internationaler Akteur. In P. Birle (Hrsg.), *Brasilien. Eine Einführung* (S. 149-168). Frankfurt am Main: Vervuert 2013.

Blackmore, H. & Pellicer, O. (2011). México y Estados Unidos: de socios entusiastas a vecinos incómodos. In G. González, O. Pellicer & M. A. Alcázar (Hrsg.), *Los retos internacionales de México: urgencia de una mirada nueva* (S.19-60). México, DF: Siglo XXI.

Braig, M. (2011). Hinterhof der USA? Eine Beziehungsgeschichte. In *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40-24, 36-42.

Covarrubias, A. (2003). Mexico. The Challenges of a Latin American Power in the U.S. Backyard. In F. Mora & J. Hey (Hrsg.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (S.13-30). Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Castillo, M. Á., Toussaint, M. & Vázquez Olivera, M. (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. Volumen 2. Centroamérica.* México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Covarrubias, A. (2011). Mexico's Foreign Policy under the Partido Acción Nacional: Promoting Democracy, Human Rights, and Interests. In G. L. Gardini & P. Lambert (Hrsg.), *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism* (S. 213-233). New York: Palgrave Macmillan.

Domínguez, J. I. & Fernández de Castro, R. (2010). U.S.-Mexican Relations in the Twenty-First Century. In J. I. Domínguez & R. Fernández de Castro (Hrsg.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century?* (S. 17-43). New York, London: Routledge.

Dussel Peters, E. & Gallagher, K.P. (2013). El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte. *Revista Cepal* 110, 85-111.

Dussel Peters, E. & Maihold, G. (2007). *Die Rolle Mexikos in der globalen Strukturpolitik.* Bonn : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Falck Reyes, M.E. & León-Manríquez, J.L. (2010). Mexico's East Asia Strategy. In J. Dosch & O. Jacob (Hrsg.), *Asia and Latin America. Political, Economic and Multilateral Relations* (S. 97-138). New York: Routledge.

Fanger, U. (1992). Mittelmacht auf Zeit. Mexiko in der internationalen Politik. In D. Briesemeister & K. Zimmermann (Hrsg.), *Mexiko heute. Politik. Wirtschaft. Kultur* (S. 87-111). Frankfurt am Main: Vervuert.

Faust, J. (2004). Politische Herrschaft und Außenpolitik in Mexiko. In W. L. Bernecker, M. Braig, K. Hölz & K. Zimmermann (Hrsg.), *Mexiko heute. Politik. Wirtschaft. Kultur.* 3., vollständig neu bearbeitete Auflage (S.199-206). Frankfurt am Main: Vervuert.

Faust, J. & Franke, U. (2002). Attempts at Diversification. Mexico and Pacific Asia. *The Pacific Review* 15 (2), 299-324.

Faust, J. & Mols, M. (2001). Mexiko. In J. Bellers, T. Benner & I. Gerke (Hrsg.), *Handbuch der Außenpolitik* (S. 428-437). München: Oldenbourg.

Fernández de Castro, R. & Domínguez, J. I. (2009). *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict.* 2. Aufl., New York: Routledge.

Franco Hijuelos, C. (2010). La Asociación Estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas. *Revista Mexicana de Política Exterior* 89, 57-82.

Garza Elizondo, H. (Hrsg.) (2010). *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000 - 2006.* México, D.F: El Colegio de México.

Gil Villegas, F. (2010). México y Europa: una relación centenaria que trasciende la economía y el comercio. In B. Torres & G. Vega (Hrsg.), *Los grandes problemas de México. Vol. XII. Relaciones internacionales* (S. 463-488). México, D.F: El Colegio de México.

Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.* México, D.F.: Gobierno de la República.

González, G. (2007a). *Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?* México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

González, G. (2007b). México en América Latina. El difícil juego del equilibrista. *Foreign Affairs Latinoamérica* 7 (4), 31–37.

González, G. (2007c). México: un país ambiguo frente al mundo. *Foreign Affairs Latinoamérica* 7 (2), 179–182.

González, G., Pellicer, O. & Alcázar, M. A. (Hrsg.) (2011). *Los retos internacionales de México: urgencia de una mirada nueva*. México, DF: Siglo XXI.

Green, Rosario (2004). México en las Américas. Entre un Norte económico y un Sur político. *Foreign Affairs en Español* 4 (3), 28-41.

Haro, F.J., León, J.L. & Ramírez, J.J. (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. Volumen 6. Asia*. México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Herrera, O. & Santa Cruz, A. (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. Volumen 1. América del Norte*. México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Hristoulas, A. (2010). Algo nuevo, algo viejo. La Iniciativa Mérida y la lucha contra el narcotráfico. *Foreign Affairs Latinoamérica* 10 (1), 34–42.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Balanza comercial de mercancías de México: información revisada*. México, D.F.: INEGI.

Maihold, G. (2006). Außenpolitik im Schatten der USA: Kanada und Mexiko. In P. Birle, D. Nolte & H. Sangmeister (Hrsg.), *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika* (S. 341-388). Frankfurt am Main: Vervuert.

Maihold, G. (2010a). Auf dem Weg zum „anderen" Mexiko: Eine Bilanz der Amtszeit von Vicente Fox. In P. Birle (Hrsg.), *Lateinamerika im Wandel* (S. 139-164). Baden-Baden: Nomos.

Maihold, G. (2010b). Mexico-EU: How to Deal with a Wannabe Leading Power. In J. Husar, G. Maihold & S. Mair (Hrsg.), *Europe and New Leading Powers: Towards Partnership in Strategic Policy Areas* (S. 103-115). Baden-Baden: Nomos.

Maihold, G. (2011). Mexiko und die USA: zwischen NAFTA-Partnerschaft und Zweckgemeinschaft. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40-24, 16-22.

Ojeda Gómez, M. (2010). México y el conjunto de países llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China). *Foro Internacional* 50 (2), 350–384.

Ortiz Mena, A., Amorim Neto, O. & Fernández de Castro, R. (Hrsg.) (2005). *Brasil y México: Encuentros y Desencuentros*. México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Palacios, G. & Covarrubias, A. (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. Volumen 4. América del Sur*. México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Pastor, R.A. (2011). *The North American Idea. A Vision of a Continental Future*. Oxford: Oxford University Press.

Pellicer, O. (2006). *México y el mundo: cambios y continuidades*. México, D.F: Porrúa.

Pi-Suñer, A., Riguzzi, P. & Ruano, L. (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. Volumen 5. Europa*. México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

Raat, D. W. & Brescia, M. M. (2010[4]): *Mexico and the United States: Ambivalent Vistas*. Athens & London: The University of Georgia Press.

Ribando Seelke, C. (2013). *Mexico's Peña Nieto Administration: Priorities and Key Issues in U.S.-Mexican Relations*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Romero Ortiz, M.E. (2011). El acercamiento de México a Asia Pacífico. Hacia la firma de una Acuerdo con la República de Corea y un balance del Acuerdo de Asociación Económica con Japón. *Asian Journal of Latin American Studies* 24 (1), 29-52.

Rosenblum, M. R., Kandel, W.A., Ribando Seelke, C. & Wasem, R.E. (2012). *Mexican Migration to the United States: Policy and Trends*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Ruiz Pérez, A. (2011). Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox. *Foro Internacional* 51 (2), 304-335.

Ruiz Sandoval, É. (2008). La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces. *Foro Internacional* 48 (1/2), 66–80.

Ruiz Sandoval, É. (2010). México y la Unión Europea en 2010: bodas de hojalata y un futuro incierto. In B. Torres & G. Vega (Hrsg.), *Los grandes problemas de México. Vol. XII. Relaciones internacionales* (S. 489-537)). México, D.F: El Colegio de México.

Saltalamacchia Ziccardi, N. (2011). México y América Latina: La vía multilateral. In G. González González, O. Pellicer de Brody & M. A. Alcázar (Hrsg.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva* (S.61-75). México, D.F: Siglo XXI.

Sanahuja, J. A. (2012). *Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Badia Fiesolana: European University Institute.

SELA (*Sistema Económico Latinoamericano*) (2013). *The Pacific Alliance in Latin American and Caribbean Integration*. Carácas: SELA.

Torres, B. & Vega, G. (Hrsg.) (2010). *Los grandes problemas de México. Vol. XII. Relaciones internacionales*. México, D.F: El Colegio de México.

Villamar, Z. (Hrsg.) (2010). *Hacia una nueva relación México - Estados Unidos. Visiones progresistas*. México: Fundación Friedrich Ebert en México.

Villamar, Z. (2013). La política exterior mexicana tras el regreso del PRI. Una visión para los próximos seis años. *Nueva Sociedad* 247, 16-26.

Villarreal, M. A. (2010). *NAFTA and the Mexican Economy*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Villarreal, M. A. (2012). *U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Villarreal, M. A. & Fergusson, I. F. (2013). *NAFTA at 20: Overview and Trade Effects*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Weintraub, S. (2010). *Unequal Partners: the United States and Mexico*. Pittsburgh, PA: Univ. of Pittsburgh Press.