

DIE WIRTSCHAFTLICHE REFORMAGENDA MEXIKOS

GELINGT DIE ÜBERWINDUNG DER BLOCKADEN?

Günther Maihold

Warum gelingt Mexiko nur ein mittelmäßiges wirtschaftliches Wachstum, obwohl das Land von seiner Rohstoffausstattung und der geografischen Lage über die besten Chancen für die eigene wirtschaftliche Entwicklung verfügt? Diese Frage prägt seit Jahren die Debatte über den Weg des Landes in seinen außenwirtschaftlichen Beziehungen und angesichts der geringen Dynamik der Binnenwirtschaft. Mexiko, das Land, das sich immer darüber beklagte, nicht als Teil der BRICS-Staaten eingeordnet worden zu sein, liegt mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 1,55 Prozent in der Regierungszeit von Präsident Vicente Fox (2000-2006) und von 1,53 Prozent unter Präsident Felipe Calderón (2006-2012) deutlich hinter den Wachstumszahlen dieser Gruppe (sechs bis sieben Prozent) zurück. Auch in der von der Weltbank im Jahr 2011 vorgelegten Liste der *emergent economies*, zu denen Brasilien, China, Indien, Indonesien, Korea und Russland gezählt werden und die im Jahr 2025 die Hälfte des weltweiten Wirtschaftswachstums hervorbringen werden, konnte sich Mexiko nicht platzieren.

Maßgeblich dafür sind die Effekte der Integration in den Weltmarkt. Mängel in der technologischen Innovation behindern den Aufstieg des Landes.¹ Die Begrenzung der Wirtschaftsdynamik über die aktuelle Wachstumsschwäche hinaus ist jedoch nicht nur die Folge von Mexikos Abhängigkeit von den Konjunkturdaten des benachbarten US-Markts, vielmehr werden dafür auch eine Reihe von strukturellen Blockaden verantwortlich gemacht, die es dringend



Prof. Dr. Günther Maihold ist stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und gegenwärtig Inhaber des Sonderlehrstuhls Alexander und Wilhelm von Humboldt am Colegio de México und der UNAM/Mexico.

1 | Vgl. Weltbank, *Multipolarity: The New Global Economy*, Washington D.C., 2011, 20.

In manchen Reformbereichen gab es bereits Fortschritte, gleichwohl sind viele Initiativen am Widerstand der Opposition aus PRI und PRD gescheitert, die nicht bereit waren, einen Konsens mit der Regierung zu finden.

zu beseitigen gilt. Dieses Programm überfälliger Reformen zur Überwindung der bestehenden Stagnation wird in acht entscheidenden Elementen gesehen, die sowohl makro- wie mikroökonomischer Natur sind: Steuerreform, Reform der sozialen Sicherung, politisch-institutionelle Reform, Reform des Arbeitsrechts, Erziehungsreform, Reform der Telekommunikation, Reform des Wettbewerbsrechts und Energiereform.² Dabei überschneiden sich die Reformnotwendigkeiten teilweise, etwa bezogen auf die netzbauierte Industrie, die sowohl den Bereich der Telekommunikation als auch die Frage der Gas- und Ölversorgung beinhaltet. In manchen Bereichen sind Fortschritte erfolgt, etwa hinsichtlich des Wettbewerbsrechts durch das 2011 verabschiedete Ley Federal de Competencia Económica oder durch die an der Oberfläche verbliebenen Änderungen im Bereich der Energiewirtschaft aus dem Jahr 2008. Gleichwohl sind viele Initiativen am Widerstand der Opposition aus PRI und PRD gescheitert, die nicht bereit waren, einen Konsens mit der Regierung zu finden.

Mit dem Antritt der neuen Regierung von Präsident Enrique Peña Nieto am 1. Dezember 2012 wird in Mexiko erneut ein Regierungswechsel eingeläutet, den viele Beobachter als Wasserscheide ansehen: Nach zwölf Jahren Regierungszeit der konservativen Partido Acción Nacional (PAN) kommt mit Enrique Peña Nieto wieder ein Vertreter der früheren Staatspartei Partido de la Revolución Institucional (PRI) in das Präsidentenamt.³ Das Interesse der PRI dürfte darin bestehen, die Wirtschaftsdynamik des Landes durch ausländische Direktinvestitionen wieder zu stärken und damit das Profil des Landes als attraktiver Standort trotz prekärer Sicherheitslage zu schärfen. So hat der neue Präsident deutlich gemacht, dass er Mexikos Führungsrolle in der Welt wieder zur Geltung und das Land in die Rolle einer aufstrebenden Macht bringen möchte.⁴ Diese neue

2 | Vgl. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, „El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social“, Mexiko-Stadt, 2012, 12.

3 | Vgl. Günther Maihold, „Auf der Schmalspur zur Macht: Die PRI kehrt in das Präsidentenamt von Mexiko zurück“, *Giga-Focus Lateinamerika*, Nr. 7/2012, 8.

4 | Vgl. Enrique Peña Nieto, „Recuperar el liderazgo de México en el mundo“, *El Universal*, 25.06.2012, <http://eluniversal.com.mx/nacion/197848.html> [08.10.2012].

Gestaltungskraft soll insbesondere dazu beitragen, die Wachstumsschwäche des Landes auszugleichen und die Verbindung zu den neuen Polen der wirtschaftlichen Entwicklung weltweit zu konsolidieren. Dabei nimmt China eine herausragende Stellung ein, die als Teil einer Diversifizierungsstrategie beschrieben wird. Diese strategische Ausrichtung eröffnet dem Land zwar neue Möglichkeiten nach außen, entscheidend wird jedoch sein, ob es gelingt, Reformblockaden aufzulösen, den eigenen produktiven Apparat zu modernisieren und so wettbewerbsfähig zu gestalten, dass mögliche Wachstumspotenziale auch genutzt und technologische Innovation gefördert werden.



Mit dem Antritt der neuen Regierung von Präsident Enrique Peña Nieto am 1. Dezember 2012 wird in Mexiko erneut ein Regierungswechsel eingeläutet. | Quelle: Angélica Rivera de Peña (CC BY-SA).

REFORMBLOCKADEN UND DEREN ÜBERWINDUNG

Für diese Politik fehlt es nicht an wohlmeinenden Empfehlungen: Nach Ansicht der OECD⁵ gehört dazu, die geringe Produktivität zu überwinden, die nur durch tief greifende Reformen in eine positive Dynamik gebracht werden könne: Empfohlen werden als notwendige Maßnahmen die Stärkung des Erziehungswesens, die Reform der restriktiven

5 | OCDE, „México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente“, Paris, 2012, 5.

Arbeitsgesetzgebung, eine Intensivierung der Konkurrenz im Bereich der Telekommunikation und der Elektrizitätsversorgung, die Beseitigung von Hindernissen für ausländische Direktinvestitionen, die Stärkung des Rechtssystems, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft und die Erhöhung der Staatseinnahmen. Mit diesem Arbeitsprogramm, das die OECD der neuen Regierung von Präsident Enrique Peña Nieto ins Aufgabenheft geschrieben hat, sind fällige politische Entscheidungen benannt, vor denen die mexikanische politische Elite und die Parteien bislang zurückschreckten. Die Gründe dafür liegen jedoch nicht nur im fehlenden Willen der politischen Kräfte in allen Parteien, es gilt auch, massive Widerstände in der Unternehmerschaft, den Gewerkschaften und den *poderes fácticos* (den de facto-Machträgern) in Medien und Gesellschaft zu überwinden. Bislang ist eine breite Reformallianz, die dafür notwendig wäre, nicht zu erkennen, so dass die Regierung Peña Nieto zu Ad-hoc-Koalitionen wird greifen müssen, um einige Reformmaßnahmen durchsetzen zu können.

Die Rahmenbedingungen, die sich zum Ende der Amtszeit des scheidenden Präsidenten Felipe Calderón feststellen lassen, werden auch den Handlungsspielraum der neuen Regierung einschränken: Trotz makroökonomischer Stabi-

lität in Zeiten der Krise leidet Mexiko unter einer Phase schwachen Wachstums im Vergleich zu anderen aufstrebenden Mächten wie Brasilien. Zwar konnte die massive Rezession im Jahr 2009 als Folge der Wirtschaftskrise in den USA schnell überwunden werden, aber es fehlen wichtige Wachstumsimpulse, die

Mexiko steht vor der Frage, wie aus der Binnenwirtschaft Anstöße für die wirtschaftliche Entwicklung gewonnen werden können, um nicht dauerhaft nur an einen Akteur und dessen wirtschaftliche Dynamik gebunden zu sein.

angesichts der Abhängigkeit des Landes von den Konjunkturzyklen der USA weiter auf sich warten lassen. Mexiko, die zweitgrößte Ökonomie Lateinamerikas, steht damit weiterhin vor der Frage, wie aus der Binnenwirtschaft Anstöße für die wirtschaftliche Entwicklung gewonnen werden können, um nicht dauerhaft nur an einen Akteur und dessen wirtschaftliche Dynamik gebunden zu sein.

GELINGT EIN SELBSTTRAGENDES WACHSTUM?

Die wirtschaftliche Entwicklung Mexikos ist eng mit Wirtschaftskrisen verbunden, die auch außerhalb des Landes zu erheblichen Erschütterungen geführt haben. Dies gilt für die Krisen im Jahr 1976, 1982 und 1994/1995 – Krisenmomente, in denen die große Verletzbarkeit des Landes in seiner ökonomischen Dynamik deutlich wurde.⁶ Die Unfähigkeit Mexikos zur Bedienung seiner Schulden nach massiver Abwertung des Peso im Jahre 1995 bildeten den Ausgangspunkt eines finanziellen Beistands durch die USA, der ohne den Ölreichtum des Landes und die Einbindung in den NAFTA-Verbund nur schwer vorstellbar gewesen wäre. Das 1994 in Kraft getretene Freihandelsabkommen mit Kanada und den USA war der Rahmen für eine Hilfsaktion der Vereinigten Staaten und des Internationalen Währungsfonds (IWF), die als Vorformung eines über den engen Freihandel hinausgehenden Kooperationsrahmens unter dem Titel NAFTAplus gewertet wurde, was die USA traditionell immer abgelehnt hatten.⁷ Nicht zuletzt die von der Regierung Salinas de Gortari (1988-1994) vorgenommene Ausgabe von kurzfristigen Schuldverschreibungen, die in US-Dollar konvertibel waren (Tesobonos), machten für das Land einen Beistandskredit des IWF von 50 Milliarden US-Dollar notwendig. 20 Milliarden davon stellten die USA bereit. Für deren Garantie verpfändete Mexiko seine zukünftigen Erdöleinnahmen auf einem Konto bei der US-Notenbank,⁸ eine Entscheidung, die dem Prinzip der traditionellen staatlichen Souveränität in diesem Sektor deutlich entgegenlief. Diese Entscheidung der Regierung Zedillo (1994-2000), die diese finanzielle Absicherung bald wieder ausgleichen konnte, lässt erkennen, in welchem hohem Maße Mexiko durch seinen Ölreichtum verwundbar, aber auch „rettbar“ im Sinne der Regeln der internationalen Finanzorganisationen geworden war.

Für einen Beistandskredit des IWF von 50 Milliarden US-Dollar verpfändete Mexiko seine zukünftigen Erdöleinnahmen bei der US-Notenbank, was dem Prinzip der traditionellen staatlichen Souveränität in diesem Sektor entgegenlief.

- 6 | Vgl. Ana Covarrubias Velasco, „México: Crisis y política exterior“, *Foro Internacional*, Bd. 36/1996, 477-497.
- 7 | Vgl. Nora Lustig, „The United States to the rescue: financial assistance to Mexico in 1982 and 1995“, *Cepal Review*, Bd. 61, 04/1997, 41-62.
- 8 | Vgl. Ángeles Cornejo, „Intervención del Estado en la industria petrolera“, Mexiko-Stadt, 2001, 99 ff.

Der in Folge der Krise erkennbare Rekurs auf die Bewahrung der nationalen Souveränität und eine Suche nach Diversifizierung des Handelspartner (etwa durch Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EU im Jahr 2000 und den Ausbau der Kontakte in den pazifischen Raum) ist Teil eines traditionellen Kerns außenwirtschaftlichen Handelns des Landes, der Sicherheit in einem legalistischen Verständnis der Außenpolitik auf der Basis der Prinzipien der Nicht-Intervention und der Selbstbestimmung sucht.⁹

Indes hat die Mitgliedschaft Mexikos in der nordamerikanischen Freihandelszone die Grundlagen für die Positionierung des Landes in der Welt verändert. So vertrat der frühere Außenminister Jorge Castañeda die These, dass Mexiko die Diversifizierung seiner Außenpolitik durch Verbindungen zu anderen Weltregionen – sei es Lateinamerika, sei es Europa – nicht aufgeben solle, aber der neuen Realität seiner Bindung an die USA Rechnung tragen müsse:

Der frühere Außenminister Jorge Castañeda vertrat die These, dass Mexiko die Diversifizierung seiner Außenpolitik nicht aufgeben solle, aber der neuen Realität seiner Bindung an die USA Rechnung tragen müsse.

„Es gibt keine Möglichkeit, wie eine strategische Beziehung zu den USA, wie ich sie beschrieben habe, mit einem anderen Land oder einer Gruppe von Ländern in der Welt ausbalanciert werden könnte; die grundlegenden ökonomischen und sozialen Zahlen unseres Landes reichen dafür einfach nicht aus. Dagegen könnten diese vielleicht hinreichend sein für ein Gegengewicht oder ein Gleichgewicht mit dieser multilateralen und regionalen Orientierung in Gestalt der Konstruktion eines internationalen Systems auf der Grundlage von Regeln.“¹⁰

Wenn in dieser strategischen Sicht eine strukturelle Abhängigkeit Mexikos von den USA diagnostiziert wird, die nur durch eine starke multilaterale Einbindung des Landes ausgeglichen werden kann,¹¹ dann entspricht diesem Argument in ökonomischer Sicht die Feststellung, dass beide Ökonomien in einer zyklischen Synchronisation mit-

9 | Vgl. Ana Covarrubias, „La política exterior ‚activa‘... una vez más“, *Foro Internacional*, Bd. 48/2008, 13-34 (17).

10 | Vgl. Jorge G. Castañeda, „Política exterior en México“, Conferencia Magistral del Secretario de RR.EE. en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Cd. Victoria, Tamps., 01.02.2002, Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (01-06/2002) Mexiko-Stadt, SRE 2002, 25.

11 | So auch Humberto Garza Elizondo, „Crisis de la política exterior mexicana“, *Foro Internacional*, Bd. 38/1998, 177-202 (186).

einander verbunden sind.¹² Auch wenn diese Beziehung regional je nach Tiefe der Einbeziehung in den NAFTA-Verbund variiert,¹³ so beschränkt dies doch erkennbar die Möglichkeiten eines antizyklischen Verhaltens des Landes. Die Berufung auf seinen Ölreichtum kann Mexiko heute (im Gegensatz zur Krise 1994/1995) kaum mehr in eine günstigere Position bringen, da zusätzliche Erlöse angesichts sinkender Förderraten und mangelnder Prospektion kurzfristig kaum zu erzielen sind.¹⁴ Wenn damit der Faktor Erdöl als Anti-Kriseninstrument nicht einsetzbar ist, so ist davon auszugehen, dass die symbiotische Beziehung zwischen Mexiko und den USA im Rahmen des NAFTA-Verbundes die in Lateinamerika gerne zitierte These einer Entkoppelung des Wirtschaftsgeschehens in der Region von den Krisenwellen in den USA auf den mexikanischen Fall kaum Anwendung finden kann. Die eigentliche Stärke des Landes als verlängerte Werkbank des US-Marktes wirkt sich daher negativ aus: So schnell das Land von einer anspringenden Konjunktur und wachsender Konsumentennachfrage in den USA profitiert, so unmittelbar wird es auch von rezessiven Tendenzen erreicht. Da Mexiko mehr als 75 Prozent seines Außenhandels mit den USA abwickelt, ist die Abhängigkeit vom US-Markt in den Wirtschaftsdaten des Landes unmittelbar ablesbar. Während bislang davon ausgegangen wurde, dass eine Veränderung des Wachstums in den USA um ein Prozent, egal ob plus oder minus, in Mexiko einen entsprechenden Effekt von 0,6 Prozent zur Folge hat, so werden nach jüngsten Berechnungen nur noch 0,2 Prozent erwartet – ein Ausschlag, der sich jedoch sektoral und regional stark differenziert niederschlägt.¹⁵ Die Auswirkungen sind im Bereich der

Da Mexiko mehr als 75 Prozent seines Außenhandels mit den USA abwickelt, ist die Abhängigkeit vom US-Markt in den Wirtschaftsdaten unmittelbar ablesbar.

12 | Vgl. Pablo Mejía Reyes und Jeanett Campos Chávez, „Are the Mexican States and the United States Business Cycles Synchronized? Evidence from the Manufacturing Production“, *Economía Mexicana, Nueva Época*, Bd. 20/2011, 79-112.

13 | Vgl. Marcelo Delajara, „Sincronización entre los Ciclos Económicos de México y Estados Unidos. Nuevos Resultados con Base en el Análisis de los Índices Coincidentes Regionales de México“, Banco de México, Mexiko-Stadt, 2012.

14 | Vgl. Günther Maihold, „Mexiko: Bilaterale Einbindung und multilaterale Handlungsoptionen einer Ölmacht“, in: Enno Harks und Friedemann Müller (Hrsg.), *Petrostaaten. Außenpolitik im Zeichen von Öl*, Baden-Baden, 2007 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 60), 171-195.

15 | Vgl. Victor Manuel Juárez Neri, „Globalización económica en México. Efectos sociales y territoriales“, <http://www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/810Juarez.pdf> [08.10.2012].

Obwohl Mexiko nur einen Anteil von 1,6 Prozent am weltweiten BIP besitzt, beträgt sein Anteil am Weltaußenhandel über zwei Prozent, eine Zahl, die die OECD noch als steigerungsfähig betrachtet.

Automobil- und Autoteileindustrie deutlich gravierender als in anderen Sektoren. Obwohl Mexiko nur einen Anteil von 1,6 Prozent am weltweiten BIP besitzt, beträgt sein Anteil am Weltaußenhandel über zwei Prozent, eine Zahl, die die OECD noch als deutlich steigerungsfähig betrachtet.¹⁶ Indes leidet die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur des Landes unter den Krisenphänomenen: Im Gegensatz zum OECD-Durchschnitt entwickelt sich der Anteil der Dienstleistungen am BIP in Mexiko rückläufig: So fiel dieser von 68 Prozent im Jahr 2001 auf 61 Prozent im Jahr 2010 – ein Hinweis darauf, dass das Land in seinen Bemühungen um eine Modernisierung der Produktionsstruktur kaum vorankommt.¹⁷

Das jährliche Wirtschaftswachstum Mexikos für die Dekade 1990 bis 2000 betrug im Durchschnitt 3,1 Prozent, in der folgenden Dekade sank es auf 2,1 Prozent ab, nicht zuletzt wegen des massiven Einbruchs im Jahr 2009 auf -6,1 Prozent. 2010 konnte ein erneuter Anstieg auf 5,4 Prozent und 2011 auf 4,5 Prozent verzeichnet werden. Für die Jahre 2010 bis 2014 hat die Weltbank eine Prognose von 3,6 Prozent errechnet.¹⁸ Diese Ziffer bleibt allerdings deutlich hinter dem zurück, was für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze notwendig wäre. Bezüglich der makroökonomischen Rahmendaten hat sich die Regierung Calderón um eine sehr stabile Entwicklung bemüht: Die Inflationsrate entwickelte sich ohne große Ausschläge zwischen 3,6 Prozent im Jahr 2006 und 5,3 Prozent im Jahr 2009; seitdem ist sie wieder rückläufig auf 3,4 Prozent (2011). Im gleichen Zeitraum konnte Mexiko seine Devisenreserven deutlich aufstocken: Von 76,7 Milliarden US-Dollar auf 165 Milliarden im Jahr 2012.¹⁹ Auch wenn die Rücküberweisungen der mexikanischen Staatsbürger (*remittances*) nur 2,1 Prozent des mexikanischen BIP ausmachen, so war in Folge der Krise in den USA auch dort ein deutlicher Einbruch zu verbuchen:

16 | Vgl. Perspectives OCDE, „México. Reformas para el cambio“, Paris, 2012, 11.

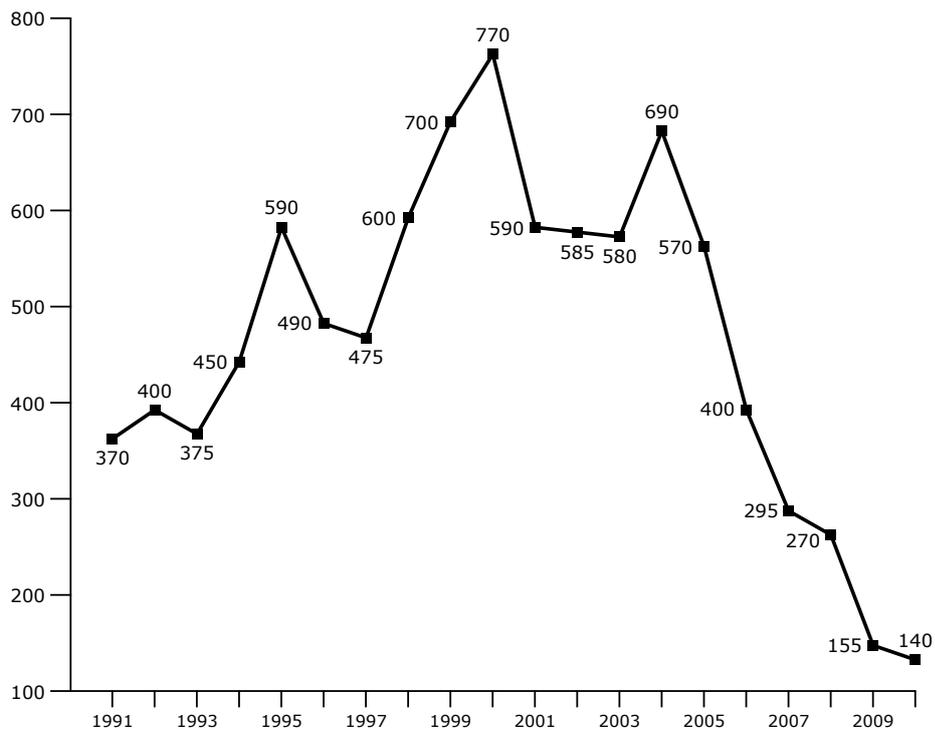
17 | Ebd., 13.

18 | Vgl. Weltbank, „Mexico at a Glance“, http://devdata.worldbank.org/AAG/mex_aag.pdf [08.10.2012].

19 | Vgl. Banco de México, „Reporte sobre las Reservas Internacionales y la Liquidez en Moneda Extranjera“, <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF456§or=4&locale=es> [08.10.2012].

Das historische Maximum von 26 Milliarden US-Dollar aus dem Jahr 2007 konnte nicht gehalten werden, die Zuflüsse brachen im Krisenjahr 2009 um 15,5 Prozent auf 21,2 Milliarden ein und konnten sich seitdem auf einem Niveau von ca. 22 Milliarden stabilisieren.²⁰

Abb. 1

Migration von Mexiko in die USA 1991-2010 (in Tsd.)

Quelle: Pew Research Center.

Ein deutlicher Rückgang aufgrund der Krise in den USA war auch bei den ausländischen Direktinvestitionen zu verzeichnen, die von 27,3 Milliarden US-Dollar im Jahr 2008 auf 16,3 Milliarden (2009) fielen, um in den Folgejahren 2010 und 2011 wieder auf 20,8 bzw. 20,3 Milliarden US-Dollar anzusteigen.²¹ Die Verteilung der Investitionen auf

20 | Vgl. Jesús Cervantes, „Comportamiento reciente del ingreso de México por remesas familiares“, CEMLA, Mexiko-Stadt, 2012, 3.

21 | Vgl. Secretaría de Economía, „Estadística oficial de los flujos de IED hacia México“, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico> [08.19.2012].

Herkunftsländer erklärt den Einbruch im Jahr 2009 recht deutlich, da diese zu 48,5 Prozent aus den USA kamen, gefolgt von den Niederlanden mit 32,5 Prozent, Spanien mit 13,4 Prozent, Deutschland (4,6 Prozent) und anderen Ländern (1,0 Prozent).²² Seinen Anspruch auf eine Führungsrolle kann Mexiko vor allem durch seine wirtschaftliche Position im internationalen Handel untermauern: Gemessen am BIP liegt Mexiko im Jahr 2005 mit 768,672 Millionen US-Dollar auf Rang 11 der weltgrößten Wirtschaftsnationen. In Lateinamerika ist Mexikos Wirtschaft damit nach Brasilien (Rang 8) die zweitgrößte. Mexikos Auslandschulden betragen 2004 138 Milliarden US-Dollar, davon sind 129 Milliarden langfristige Schulden.²³ Der mexikanischen Regierung ist es in den letzten Jahren weitgehend gelungen, das Image des Landes als „Musterknabe“ der internationalen Finanzorganisationen fortzuführen, indem etwa die makroökonomischen Rahmendaten kontrolliert wurden. So liegt etwa die öffentliche Auslandsverschuldung bei 5,4 Prozent des BIP.

Wesentlich bedeutsamer für das Land sind als Folge der Krise die Veränderungen in den Migrationsströmen, die sich angesichts der Krise in den USA erheblich reduziert haben. Die Nachfrage nach Arbeitskräften im Bausektor der USA ist seit der Immobilienkrise deutlich zurückgegangen. Insbesondere illegal arbeitende Migranten sind zu-

Die migrantenfeindliche Gesetzgebung in einigen US-Grenzstaaten wurde zwar durch den Obersten Gerichtshof abgemildert. Gleichwohl steht im Wahlprogramm der Republikaner noch immer der Begriff der „Selbst-Abschiebung“.

dem einer immer konsequenteren Abschiebungspraxis der US-Behörden ausgesetzt. So wurde im Fiskaljahr 2011 das Rekordniveau von 396.906 Personen erreicht, die als illegale Migranten nach Mexiko abgeschoben wurden.²⁴ Die migrantenfeindliche Gesetzgebung in einigen US-Grenzstaaten (angeführt von Arizona) wurde zwar durch das Urteil des Obersten Gerichtshofes der USA abgemildert. Gleichwohl steht im Wahlprogramm der Republikaner unter ihrem Spitzenkandidaten Mitt Romney noch immer der fragwürdige Begriff

22 | Vgl. ProMéxico, „Cambios de la inversión extranjera directa en México“, <http://www.promexico.gob.mx/inversion-extranjera> [08.10.2012].

23 | Vgl. Weltbank, „Global Development Finance 2006. The Development Potential of Surging Capital Flows. II. Summary and Country Tables“, Washington D.C., 2006, 267.

24 | Vgl. die entsprechenden Statistiken des U.S. Immigration and Customs Enforcement Office: <http://www.ice.gov/removal-statistics> [08.10.2012].

der „Selbst-Abschiebung“ als Ziel der Migrationspolitik. Damit ist der Aufbau eines hinreichenden Drucks auf mexikanische Migranten gemeint, „freiwillig“ in ihr Heimatland zurückzukehren.

AUSSENWIRTSCHAFTLICHE POSITIONIERUNG MEXIKOS: VON DER PASSIVEN ZUR AKTIVEN WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Die Suche nach einer erweiterten Integrationsagenda bestimmt die Beziehungen zum nördlichen Nachbarn Mexikos im NAFTA-Verband. Dieses Abkommen setzte auf einen Modernisierungsprozess, der mit der Ansiedlung von Firmen insbesondere im Norden Mexikos mit präferenziellem Marktzugang zu den USA einen Schub für die Wettbewerbsfähigkeit und technologische Innovation der mexikanischen Wirtschaft auslösen sollte. Dies hat sich nur in Teilen als erfolgreich erwiesen. Eine sozioökonomische und territoriale Polarisierung in der mexikanischen Wirtschaft war die Folge; es fehlten Förderungsansätze, die eine aktive Integration der mexikanischen Wirtschaft in den Verband vorangebracht hätten. Weithin vertraute man auf die Marktkräfte, die diesen Weg eröffnen sollten. Dies ist jedoch gerade bei der von Klein- und Mittelbetrieben dominierten Wirtschaftsstruktur des Landes mit Schwierigkeiten behaftet, da es nicht gelang, Wertschöpfungsketten zwischen den verschiedenen Wirtschaftssektoren regional und sektoral herzustellen.²⁵

Die Ansiedlung von Firmen mit präferenziellem Marktzugang zu den USA hat sich nur in Teilen als erfolgreich erwiesen. Es fehlten Förderungsansätze, die eine aktive Integration der mexikanischen Wirtschaft vorangebracht hätten.

Mit dem Jahr 2010 sind die meisten der auf den Freihandel ausgerichteten Regelungen des NAFTA-Abkommens in die Realität umgesetzt. Damit ist die ursprüngliche Agenda dieses Abkommens weitgehend abgearbeitet und es stellt sich die Frage, wie neue Impulse aus den dreiseitigen Beziehungen gewonnen werden können. Diese Suche nach einem innovativen Ansatz vollzieht sich unter den Stichworten NAFTAplus und Post-NAFTA: Gerade angesichts der Spaltung der mexikanischen Ökonomie in einen modernisierten und in den Weltmarkt integrierten Teil (wie etwa die Multilatinas CEMEX, TELMEX und Corona sowie die

25 | Vgl. Enrique Dussel Peters, *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, 2000.

Unter den Stichworten NAFTAplus und Post-NAFTA wurden die schon früher lancierten Überlegungen einer erweiterten Kooperationsagenda zwischen Kanada, Mexiko und den USA erneut angefacht.

vor allem für den US-Markt produzierende Maquila⁻²⁶ und Autoindustrie) sowie die davon weitgehend getrennten Teile der Klein- und Mittelbetriebe der nationalen Wirtschaft, denen es an Wettbewerbsfähigkeit deutlich mangelt, hat die schon früher lancierten Überlegungen einer erweiterten Kooperationsagenda zwischen Kanada, Mexiko und den USA erneut angefacht.²⁷ Dahinter steht nicht nur die Frage, wie es gelingt, beide Wirtschaftssektoren so miteinander zu verflechten, dass daraus die notwendigen Impulse für eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft jenseits des Lohndifferenzials zu den USA gelingt; es geht auch um die Konsolidierung einer Wirtschaftsgemeinschaft in Nordamerika, die jenseits eines Freihandelsabkommens auch Themen wie die Energieversorgung und die Gewährleistung von Sicherheit auf die gemeinsame Agenda setzt. Diese schon im Jahr 2000 von Präsident Fox propagierte Idee eines NAFTAplus zielt in zentraler Weise auf das Thema Migration, das für Mexiko auch weiterhin höchste Priorität besitzt, aber gleichzeitig mit dem Partner USA seit Jahrzehnten kaum befriedigend zu bearbeiten ist.²⁸ Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sind die Spielräume hierfür noch weiter geschrumpft, da das Thema der Grenzsicherung in den USA hohe innenpolitische Priorität gewonnen hat.

Mit der im Jahr 2005 zwischen den Regierungschefs bzw. Präsidenten der Mitglieder des NAFTA-Verbunds vereinbarten Partnerschaft für Sicherheit und Prosperität (Security and Prosperity Partnership of North America, SPP) wurde zwar eine Erweiterung der Kooperationsagenda vereinbart, die über verschiedene Arbeitsgruppen zu Themen wie Transport,

26 | Als Maquila(-dora) oder Lohnveredelungsindustrie werden jene Unternehmen bezeichnet, die ihre Rohmaterialien (etwa Stoff) zollfrei einführen und ihr Produkt (etwa Konfektionsware) im Ursprungsland der Rohmaterialien verkaufen. Die begrenzte Wertschöpfung dieser Industrie liegt in den Arbeitmarkteffekten, die aufgrund eines geringen Lohnniveaus entstehen.

27 | Vgl. hierzu Günther Maihold, „Die USA und Mexiko zwischen NAFTA-Partnerschaft und Zweckgemeinschaft“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*), Nr. 40/2011, 04.10.2011, 16-22.

28 | Vgl. Günther Maihold, „Auf dem Weg zum ‚anderen‘ Mexiko: Eine Bilanz der Amtszeit von Vicente Fox“, in: Peter Birle (Hrsg.), *Lateinamerika im Wandel*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2010, 139-164.

Energie, Umwelt und Finanzdienstleistungen konkrete Schritte vereinbaren sollten, aber schon im Jahre 2009 war diese Initiative wieder eingeschlafen. Erneut erwies sich, dass die USA, aber auch Kanada, nur ein sehr begrenztes Interesse an den Tag legten, über den Freihandel hinaus Vereinbarungen zu treffen und in Anlehnung an den europäischen Integrationsprozess einen Weg hin zu einer Nordamerikanischen Gemeinschaft einzuschlagen.²⁹

Für die USA und Kanada sind offensichtlich Kooperationsmuster attraktiver, die den trilateralen Rahmen des NAFTA-Abkommens für hinreichend ansehen, um unter diesem Dach multiple bilaterale Übereinkommen abzuschließen. Ein solcher themen- und politikfeldbezogener Ansatz erspart es einerseits den Mitgliedstaaten, jeweils notwendige Verhandlungen sofort im Dreierformat führen zu müssen, und kommt andererseits dem Interesse der USA an einem multiplen Bilateralismus entgegen. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der Migrationspolitik, bei der Kanada kein Interesse daran hat, seine herausgehobene Position im Zugang der Bürger zum US-Arbeitsmarkt durch gemeinsame Verhandlungen mit Mexiko zu gefährden. Entsprechend haben insbesondere Vertreter der Wirtschaft das Konzept NAFTAplus zur Seite gelegt und hervorgehoben, dass ihnen an einer Gestaltung der bilateralen Beziehungen in einer Post-NAFTA-Ära auf der Höhe des 21. Jahrhunderts gelegen ist.³⁰ Dabei werden vor allem Forderungen erhoben, die sich auf die Vereinfachung der Kontrollverfahren für den Güterverkehr an der Grenze beziehen mit dem Ziel, diese zu einer „Modellgrenze im Weltmaßstab“ auszubauen. Es wird argumentiert, die Bedingungen der Abfertigung an der Grenze müssten so gestaltet werden, dass für die Versorgungsketten der Unternehmen keine Verzögerungen und Unternehmensverluste durch Staus und umständliche Verfahren entstehen. Da sich allein die US-Exporte nach Mexiko von 28 Milliarden US-Dollar im Jahr 1990 auf 163

Vertreter der Wirtschaft haben das Konzept NAFTAplus zur Seite gelegt und hervorgehoben, dass ihnen an einer Gestaltung der bilateralen Beziehungen in einer Post-NAFTA-Ära auf der Höhe des 21. Jahrhunderts gelegen ist.

29 | Paradigmatisch dafür steht Robert A. Pastor, *Toward a North American Community: lessons from the old world for the new*, Washington D.C., 2001; sowie jüngst ders., *The North American Idea. A Vision of a Continental Future*, Oxford, 2011.

30 | Vgl. American Chamber Mexico / U.S. Chamber of Commerce, „Steps to a 21st Century U.S.-Mexico Border. A U.S. Chamber of Commerce Border Report“, <http://uschamber.com/sites/default/files/reports/mexicoreportfullbook.pdf> [08.10.2012].

Milliarden US-Dollar im Jahr 2010 erhöht haben, wird neben dem Import von saisonalen Konsumgütern (Früchte, Gemüse etc.) auch weiteres dynamisches Wachstum durch grenzübergreifende Produktionsprozesse im Bereich der Lohnveredelungsindustrie (Maquila) erwartet, so dass eine Erweiterung des bestehenden Verbindungsnetzes dringend geboten ist.

Wenn allerdings die wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen im NAFTA-Raum jenseits des erreichten Niveaus des Freihandels auf die Ebene reiner Nachbarschaftspolitik zurückfallen sollten, dann wird Mexikos Erwartung einer tiefer gehenden Partnerschaft langfristig enttäuscht werden. Gegenwärtig macht der Handel innerhalb Nordamerikas 36 Prozent am Gesamthandelsvolumen dieser Region aus, mit abnehmender Tendenz seit dem Jahr 2001. Die Bindung Mexikos an den nördlichen Nachbarn beschränkt insoweit die eigenen Politik- und Entwicklungsoptionen, eine Situation, die man gerade mit dem Abschluss des NAFTA-Abkommens hatte überwinden wollen. Angesichts der Präferenzen der nördlichen Nachbarn Mexikos ist ein konzeptioneller Neuanfang für die nordamerikanische Idee dringend gefragt.

Zugleich bemüht sich Mexiko darum, den Anschluss an die Wirtschaftsdynamik im pazifischen Raum nicht zu verlieren.³¹ Im Gegensatz zu vielen Ländern Südamerikas hat

Die Arbeitskosten betragen in China nur ein Fünftel derjenigen in Mexiko. 2004 verdrängte China Mexiko als zweitwichtigsten Handelspartner der USA.

Mexiko auf dem US-Markt mit der chinesischen Konkurrenz zu kämpfen. Bei zehn zentralen Produkten, die für Mexiko 85,7 Prozent und für China 52,7 Prozent des Außenhandels ausmachen, besteht eine unmittelbare Konkurrenzsituation auf dem US-Markt.³² Im Jahr 2004 verdrängte China Mexiko aus seiner Stellung als zweitwichtigster Handelspartner der USA. Diese Position hat Peking weiter konsolidieren können, zumal im Bereich der Lohnveredelungsindustrie. Trotz doppelt so hoher Zollbelastung und trotz inzwischen auch in China angestiegener Löhne sind beispielsweise chinesische Textilien für vergleichbare mexikanische Produkte eine ernste Konkurrenz, da die

31 | Vgl. Jörg Husar, *Chinas Engagement in Lateinamerika. Rohstoffbedarf, Versorgungssicherheit und Investitionen*, Verlag für Entwicklungspolitik, Saarbrücken, 2007.

32 | Vgl. Enrique Dussel Peters, *Implications of China's Recent Economic Performance for Mexico*, Bonn, 2005, 5 f.

Arbeitskosten in China nur ein Fünftel derjenigen in Mexiko betragen. Im Bereich elektronische Produkte und Auto-Teile, die von Mexiko in großem Umfang aus China bezogen werden und in die Herstellung von Kraftfahrzeugen für den US-Markt einfließen, ist das Land nicht in der Lage, sein Handelsbilanzdefizit mit China von über 40 Milliarden US-Dollar (2010) auszugleichen.

Ein Ausgleich der Handelsbilanz dürfte auch in der nahen Zukunft eher unwahrscheinlich sein. Aus dem gleichen Grund treten die Verhandlungen zum Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen beiden Ländern seit Jahren auf der Stelle. Mexiko befürchtet die Überschwemmung des eigenen Marktes mit Billigwaren aus China, die die eigene Klein- und Mittelindustrie noch weiter schädigen und massive Verluste an Arbeitsplätzen nach sich ziehen könnte. Daher ist auch die Unternehmerschaft Mexikos gespalten hinsichtlich der Frage, wie die Beziehungen zu China (immerhin inzwischen zweitwichtigster Handelspartner des Landes) in Zukunft gestaltet werden sollen.³³ Angesichts geringer Investitionen Chinas in Mexiko und der überbordenden Handelsagenda geraten Fragen nach einer breiteren bilateralen Beziehung in den Hintergrund,³⁴ sodass auch die außenpolitischen Berater des neuen Präsidenten Enrique Peña Nieto einen deutlichen Schwerpunkt auf eine Rekonstruktion der Beziehung zu China legen, um mit einem Neuanfang stärker das Potenzial und weniger die negative Sicht auf einen Konkurrenten in den Vordergrund zu rücken.³⁵ Nicht zuletzt sieht Mexiko gerade im asiatischen Raum (in Japan und Südkorea sowie in Teilen Chinas) Orientierungspunkte für Konzepte technologischen Wandels, um die Stagnation zu überwinden und eine Neuplatzierung innerhalb der Weltgemeinschaft zu erreichen.³⁶

33 | Vgl. Enrique Dussel Peters, „La manufactura en México: condiciones y propuestas para el corto, mediano y largo plazos“, in: José Luis Calva (Hrsg.), *Nueva estrategia de industrialización*, Mexiko-Stadt, 2012, 79-115 (105).

34 | Vgl. Enrique Dussel Peters, „Hacia una agenda bilateral de México y China“, in: Calva (Hrsg.), Fn. 33, 152-165.

35 | Vgl. Emilio Lozoya Austin und Jorge Montaña Martínez, „Una visión de México para el futuro“, *Foreign Affairs Latinoamericana*, Bd. 12, Nr. 2/2012, 43-51 (49).

36 | José Luis Manríquez, „México en el espejo del Este Asiático: Cambio tecnológico, desarrollo económico e inserción en el mundo“, in: Guadalupe González und Olga Pellicer (Hrsg.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*, Mexiko-Stadt, 145-175.

DIE FISKALISCHE SEITE DER WACHSTUMSSCHWÄCHE: DIE ÜBERFÄLLIGE STEUERREFORM

Der Erfolg der Regierung von Präsident Felipe Calderón in der Sicherung makroökonomischer Stabilität Mexikos in schwierigen Zeiten kann auf eine effektive Haushaltspolitik zurückgeführt werden. Indes darf diese positive Wertung nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Haushaltspolitik in einer strukturellen Krise befindet, die aus dem Rückgriff auf Öleinnahmen und die daraus folgende Unfähigkeit des mexikanischen Staates bei der Steuererhebung resultiert. Das zentrale Problem besteht darin, dass Schwankungen im internationalen Ölpreis unmittel-

Im Zeitraum 1990 bis 2009 kamen 30 Prozent der staatlichen Einnahmen aus dem Ölgeschäft und 40 Prozent aus Steuereinnahmen. Im OECD-Durchschnitt machen Steuern 70 Prozent der staatlichen Einnahmen aus.

bar auf den Haushalt durchschlagen. Nicht ohne Grund ist diese Situation der mexikanischen Haushaltspolitik als „fiskalische holländische Krankheit“³⁷ bezeichnet worden, da sie den Zwang des mexikanischen Staats zu einer effizienten Steuerpolitik und -erhebung systematisch zum Erliegen brachte. Im Zeitraum 1990 bis 2009 kamen 30 Prozent der staatlichen Einnahmen aus dem Ölgeschäft und 40 Prozent aus Steuereinnahmen.³⁸ Im OECD-Durchschnitt machen Steuern 70 Prozent der staatlichen Einnahmen aus. Unter den Steuern stehen die Einkommenssteuer mit einem Anteil von 50 Prozent und die Mehrwertsteuer von 35 Prozent am gesamten Steueraufkommen hervor, wobei sich die Mehrwertsteuer auf einen Anteil von 3,78 Prozent (2010, OECD-Durchschnitt 6,6 Prozent) am BIP beläuft. Die wachsende Informalität der mexikanischen Wirtschaft beschränkt zusehends die Produktivität dieser Steuerquelle, da sich die Wirtschaftssubjekte weitgehend der Zahlung entziehen. Der Anteil der Einkommenssteuer am BIP beträgt in Mexiko 5,2 Prozent, während im OECD-Maßstab ein Durchschnitt von 16,7 Prozent erreicht wurde.

Unmittelbar wird erkennbar, dass die fiskalischen Grundlagen des mexikanischen Staates schwach sind. Im Bereich der Einkommenssteuer tragen lediglich 19 Millionen Beschäftigte bei 40 Millionen ökonomisch aktiver Bevölkerung

37 | Vgl. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al sistema de protección social*, Mexiko-Stadt, 2012, 30.

38 | Rest: parastaatliche Unternehmen, nicht-tributäre Einnahmen. Vgl. ebd., 84.

zu dieser Steuer bei. Nach Berechnungen der Obersten Steuerbehörde SAT beläuft sich die Steuerhinterziehung bei beiden zentralen Steuerquellen auf ca. fünf Prozent des BIP – ein Volumen, das den Aufwand für Sozialausgaben um rund drei Prozent überschreitet.³⁹

Dem schwachen Steuerstaat Mexiko entspricht insoweit auch die Unfähigkeit zur Einkommensumverteilung auf der Grundlage einer progressiven Steuerpolitik. Der mexikanische Staat ist dazu gezwungen, nur eine prozyklische Ausgabenpolitik zu betreiben, da er in einer Rezession unmittelbar fehlende Einnahmen ausgleichen muss. Deshalb bleiben notwendige Wachstumsimpulse aus.

Durch stark differenzierte Mehrwertsteuersätze auf unterschiedliche Warengruppen ist auch die Steuerbasis bislang durch politische Vorentscheidungen kaum zu erweitern.

Hinzu kommen Subventionen für Benzin, deren Streichung 1,5 bis zwei Prozent mehr Wachstum ermöglichen würde. Allerdings sind solche Entscheidungen in einem ölproduzierenden Land mit so hohen politischen Kosten verbunden, dass etwa die Regierung Calderón sich darauf beschränkt hat, eine schleichende Erhöhung der Benzinpreise einzuführen, um die hohen Preissubventionen senken zu können. Erkennbar ist, dass weder die Steuermoral noch der Steuerdruck bei Privatpersonen und Unternehmen sehr ausgeprägt sind. Von einer Steuerkultur kann aufgrund der Zusatzfinanzierung durch die Öleinnahmen nicht gesprochen werden. Hier einen schnellen Umschwung in der Haltung der Steuerpflichtigen herbeizuführen, dürfte jegliche Regierung überfordern. Indes sind neue Weichenstellungen zur Vermeidung der negativen Auswirkungen unvermeidlich, wenn Mexiko auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad mit soliden fiskalischen Grundlagen einschwenken will.

Weder die Steuermoral noch der Steuerdruck sind sehr ausgeprägt. Von einer Steuerkultur kann aufgrund der Zusatzfinanzierung durch die Öleinnahmen nicht gesprochen werden.

DER ENERGIESEKTOR: DRINGENDER REFORMBEDARF MIT STRATEGISCHER BEDEUTUNG

Auf dem amerikanischen Kontinent zeichnet sich Mexiko bis heute durch eine Sonderrolle im Energiebereich aus: Seit der Nationalisierung des Sektors im Jahre 1938 unterliegt

39 | Siehe ebd., 109.

der gesamte *upstream*-Bereich bei Öl und Gas⁴⁰ der staatlichen Kontrolle. Ausländische Beteiligungen sind unmöglich. Während im *downstream*-Bereich bei Gas seit 1994 eine Lockerung für neue Beteiligungsformen ermöglicht wurde oder sogar Privatisierungen stattfanden, ist dies für den gesamten Ölsektor mit Ausnahme der Petrochemie nicht möglich und wird nach Umfragen auch von der mexikanischen Bevölkerung mit deutlicher Mehrheit abgelehnt. Im Elektrizitätsbereich besteht ein staatliches Monopol für das Leitungsnetz und die Stromverteilung, während im Bereich der Stromerzeugung private Unternehmen Zulassungen erhalten haben.



Tankstelle der nationalen Ölgesellschaft PEMEX: Seit der Nationalisierung des Sektors im Jahre 1938 unterliegen Öl und Gas der staatlichen Kontrolle. Ausländische Beteiligungen sind unmöglich. | Quelle: Michael C. Rael (CC BY).

Die Debatte in Mexiko über die Nutzung der Energieressourcen ist stark geprägt von der Auseinandersetzung um die Frage der Beteiligung privater Unternehmen. Die Privatisierungsgegner halten am Konzept nationaler Souveränität der Erdölreserven fest, die als nationales Eigentum nicht veräußert oder konzessioniert werden dürfen. Diese nationalistische Grundlegung ihrer Argumente bleibt für die Gesellschaft auch weiterhin bestimmend. Es gelingt

40 | In der Öl- und Gasindustrie wird unterschieden zwischen *upstream* als die Suche nach und Förderung/Produktion von diesen Energieträgern und *downstream*, der den Verkauf, die Verarbeitung und Verteilung des Rohstoffs Gas oder Öl umfasst.

immer wieder, Massendemonstrationen unter diesem Motto zu organisieren. Diesem Druck können sich auch die Abgeordneten des Parlaments nicht entziehen. Die Reforminitiativen der Exekutive (zuletzt im Jahr 2008) versuchen daher, die Öffnung des Öl- und Gasmarktes über eine graduelle Strategie herbeizuführen und auf die grundsätzliche Debatte über eine Verfassungsreform zu verzichten. Die bisherigen Schritte seit den letzten Reformgesetzen haben kritische Beobachter jedoch nicht ermutigt, dass es auf diesem Wege gelingen wird, die Reformnotwendigkeiten mit der Reformbereitschaft zur Deckung zu bringen. Das Resultat ist eine Ambiguität der Ölpolitik,⁴¹ ohne dass daraus eine klare Perspektive für die Befriedigung der Energiebedürfnisse des Landes gewonnen werden könnte.

Obwohl kein OPEC-Mitglied, hat sich Mexiko über lange Zeiträume an deren Preispolitik orientiert. Dass die Mitgliedschaft nie vollzogen wurde, ist nicht zuletzt auf die erheblichen Erdölreserven in geografischer Nähe zu den USA zurückzuführen. Mexikos Abgrenzungsbedürfnis bezüglich der Ressource Öl gegenüber den USA ist bis heute noch breit in der Gesellschaft verankert, Widerstände gegen ein Reformprogramm sind leicht zu mobilisieren. Seit Artikel 27 der Verfassung von 1917 das Recht der Nation am Öl stipulierte, ist die zunächst sehr begrenzte Verfügung über Öllager im mexikanischen Golf zum Bezugspunkt der nationalen Identität geworden. Versuche des nordamerikanischen Nachbarn, Zugriff auf diese energetischen Ressourcen zu gewinnen, haben regelmäßig zu massiven Auseinandersetzungen zwischen beiden Ländern geführt. Die Artikulation des bilateralen Verhältnisses zu den USA ist daher für Mexiko trotz anderer politischer Konjunkturen im Innern überlebenswichtig. Dies ist nicht zuletzt auf die Verfügung über Mexikos Erdölreserven zurückzuführen, die in Lateinamerika nach Venezuela und Brasilien mit 11,4 Milliarden Barrel zu den drittgrößten gehören. Nach Brasilien besitzt Mexiko die größten Raffineriekapazitäten mit 1,606 Millionen Barrel pro Tag und fungiert nach Venezuela als zweitgrößter Ölexporteur des

Dass die Mitgliedschaft Mexikos in der OPEC nie vollzogen wurde, ist nicht zuletzt auf die erheblichen Erdölreserven in geografischer Nähe zu den USA und ein starkes Abgrenzungsbedürfnis zurückzuführen.

41 | Vgl. Isabelle Rousseau, „Las transformaciones de las políticas de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática: Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004)“, *Foro Internacional*, Bd. 46, Nr. 1, 21-50 (49).

Subkontinents mit 1,487 Millionen Barrel pro Tag (2011). Im weltweiten Vergleich besitzt das Land 0,7 Prozent der Erdölreserven im Jahre 2011, was etwas unterhalb der brasilianischen Bestände liegt.⁴² 1,3 Millionen Barrel pro Tag, d.h. 72 Prozent der gesamten Exportmenge, wurden im August 2012 in die USA geliefert, darauf folgen Europa mit zwölf Prozent, Asien mit neun Prozent und Kanada mit drei Prozent.⁴³

Die Erdölförderung Mexikos sinkt deutlich, von 3,8 Millionen Barrel pro Tag im Spitzenjahr 2004 auf 2,9 Millionen Barrel pro Tag im Jahr 2011. Somit steht das Land vor einer sich dramatisch reduzierenden Zahl an Reservejahren für seine Erdölausbeutung, da in den vergangenen Jahren die Prospektion sowie Investitionen in neue Förderanlagen vernachlässigt wurden. Das Ölfeld Canterell, aus dem über Jahre die mexikanische Ölförderung gespeist wurde, ist weitgehend ausgebeutet, ein vergleichbarer Ersatz im Tiefwasserbereich des Golfs von Mexiko nicht in Sicht. Zwar meldete die nationale Ölgesellschaft PEMEX neue Ölfunde

Die nationale Ölgesellschaft PEMEX meldete zwar neue Ölfunde im mexikanischen Golf, allerdings ist das Unternehmen technisch nicht in der Lage, diese Vorräte im Tiefwasserbereich zu fördern.

im mexikanischen Golf, allerdings ist das Unternehmen technisch nicht in der Lage, diese Vorräte im Tiefwasserbereich zu fördern. Zudem befinden sie sich im gemeinsam von den USA, Kuba und Mexiko zu bewirtschaftenden Grenzbereich. Mit dem Jahr 2010 endete das

von den beteiligten Staaten festgelegte Moratorium für die Ausbeutung der grenzüberschreitenden Ölvorkommen, so dass mit den USA ein Abkommen über die gemeinsame Förderung vereinbart wurde. Perspektivisch wird das Land nicht darum herumkommen, PEMEX durch die Beteiligung privaten Kapitals zu modernisieren. Entsprechende Initiativen hat der neue Präsident Peña Nieto bereits erkennen lassen: Er möchte das brasilianische Unternehmen PETROBRAS zum Vorbild für die Umgestaltung von PEMEX machen.⁴⁴ Mexiko steht somit vor der Herausforderung, rechtliche und technische Voraussetzungen zu klären, um die

42 | Soweit nicht anders angezeigt, finden hier die Zahlen des *BP Statistical Review of World Energy 2012* Verwendung.

43 | Vgl. Secretaría de Energía (SENER), „Sistema de Información Energética Petróleos Mexicanos. Volumen de exportación de crudo por país“, <http://sie.energia.gob.mx/sie/bdiController> [08.10.2012].

44 | Jenaro Villamil, „Pemex seguirá el ejemplo de Petrobras, anuncia Peña Nieto“, *Proceso*, Nr. 1874, 29.09.2012, <http://proceso.com.mx/?p=320387> [08.10.2012].

vorhandenen Lagerstätten explorieren und nutzen zu können. Nach gegenwärtigen Prognosen wird Mexiko im Jahr 2020 zu einem Nettoölimporteur werden, wenn nicht durch intensive Prospektion neue gesicherte Quellen erschlossen werden.

Noch dramatischer stellt sich die Situation bei der Versorgung mit Gas dar: Die Gasreserven des Landes betragen 0,40 Billionen Kubikmeter (2011), was einen Anteil an den Weltreserven von 0,2 Prozent entspricht. Mit einer Produktion von 52,5 Milliarden Kubikmeter kann Mexiko seinen Bedarf von 68,9 Milliarden Kubikmeter (2011) nicht decken, so dass es bereits heute ein Netto-Gasimporte, vor allem aus den USA, ist. Angesichts eines massiven Wachstums der Nachfrage nach Gas in Höhe von ca. 6,8 bis neun Prozent⁴⁵ pro Jahr ist davon auszugehen, dass das Land trotz einer Expansion der nationalen Förderung auf Importe angewiesen sein wird.

Der Energiemix des Landes ist naturgemäß stark am Erdöl orientiert, das im Jahre 2008 58 Prozent zum nationalen Energieverbrauch beigetragen hat. 30 Prozent Gas, vier Prozent Kohle, fünf Prozent Wasserkraft sowie ein Prozent Nuklearenergie ergänzen dieses Profil, das durch weitere zwei Prozent auf der Basis anderer Erneuerbarer Energieträger komplettiert wird.⁴⁶ Angesichts der zukünftigen Energieentwicklung des Landes, die eine sehr viel größere Bedeutung von Gas auch zur Stromerzeugung absehen lässt, werden die Importkosten für Mexiko in den kommenden Jahren deutlich zunehmen, zumal auch im Sektor der Energiegewinnung umfassende Investitionen unabdingbar sind. Gegenwärtig exportiert Mexiko 1,3 Milliarden Kilowattstunden in die USA und hat durch den Bau von Generatoren im grenznahen Bereich sein Interesse dokumentiert, hier weiterhin zu investieren. Gleiches gilt für die Südgrenze des Landes, wo durch Investitionen zur Elektrizitätsgewinnung auch Guatemala und Belize versorgt werden sollen.

Angesichts der zukünftigen Energieentwicklung des Landes, die eine sehr viel größere Bedeutung von Gas auch zur Stromerzeugung absehen lässt, werden die Importkosten für Mexiko in den kommenden Jahren deutlich zunehmen.

45 | Vgl. Isabelle Rousseau, „Las transformaciones de las políticas de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática: Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004)“, *Foro Internacional*, Bd. 46, Nr. 1, 21-50 (37).

46 | Vgl. Country Analysis Briefs, „Mexico“, <http://eia.doe.gov> [08.10.2012].

Die Regierung von Präsident Fox setzte im Juni 2002 für die Bereiche der Exploration und Förderung von Erdöl und Gas ein neues Finanzierungsschema in Gestalt multipler Dienstleistungsverträge in Gestalt der *Contratos de Servicios Múltiples (CSM)* ein. Mit diesem Instrument wollte PEMEX 5,6 Milliarden US-Dollar an Investitionen in das Land leiten, die zu höheren Förderquoten und technologischer Innovation beitragen sollen.⁴⁷ Im Rahmen von CSMs beauftragt PEMEX in- und ausländische Privatunternehmen mit der Durchführung von Dienstleistungen, die – im Gegensatz zur im Erdölbereich üblichen Gewinnbeteiligung (*profit-sharing*) – von PEMEX mit einem Fixbetrag abgeglichen werden. Damit – so die Firma – bleibe die nationale Kontrolle bewahrt, auch wenn die Dienstleistung auf einen Zeitraum von zehn bis 20 Jahren vertraglich vereinbart werde. Statt 10.000 Einzelverträge sind sechs Globalverträge geschlossen worden,⁴⁸ die als neue Modelle der Ausführung öffentlicher Aufträge verstanden werden. Gerade angesichts der Defizite des Landes bei der Ausbeutung neu entdeckter Erdöllager im karibischen Tiefwasserbereich ist die Firma auf die Finanzierung und das externe Know-how durch CSM-Verträge angewiesen.

Weiterhin ist das Interesse der Regierung in Washingtons spürbar, Mexiko möge seine Ölexporte steigern und Selbstversorgung im Gas-Bereich erlangen.

Da Mexiko den Energiesektor bewusst aus den Verhandlungen des NAFTA-Abkommens 1994 ausgenommen hatte, sind die Bestrebungen der USA zum Aufbau eines regionalen Energiemarktes nicht vorangekommen. Weiterhin ist aber das von der Regierung in Washington artikulierte Interesse spürbar, Mexiko möge seine Ölexporte steigern und Selbstversorgung im Gas-Bereich erlangen. Der Privatisierungsprozess im mexikanischen Erdölbereich ist gegenüber den neuen Initiativen im Erdgassektor (Öffnung im *downstream*-Bereich) weniger weit fortgeschritten. Die bilaterale Bindung Mexikos an die USA hat die Interessen

47 | Vgl. Víctor Rodríguez Padilla, „Contratos de servicios múltiples en Pemex: eficacia, eficiencia y rentabilidad“, *Revista Problemas del Desarrollo*, Nr. 163, Bd. 41, 10-12/2010, 119-140.

48 | Vgl. „Disposiciones Administrativas de Contratación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios“, <http://eisourcebook.org/cms/Mexico%20Pemex%20%28NOC%29%20Contracting%20Guidelines%20%28in%20Spanish%29.pdf> [08.10.2012].

verschiedener US-Regierungen befördert, dass ihr südliches Nachbarland schon wegen der Ölvorkommen der „natürliche Alliierte“ bei der Gestaltung des Erdölpreises und der Versorgung der USA sei. Darüber hinaus haben private Energiekonzerne immer wieder strategisches

Interesse an der Öffnung des mexikanischen Ölmarktes für ausländische Interessen formuliert. Mexiko spielt als drittgrößter Erdöllieferant der USA nach Kanada und Saudi-Arabien insbesondere angesichts der Konflikte im Nahen Osten und der unsiche-

Mexiko spielt als drittgrößter Erdöllieferant der USA nach Kanada und Saudi-Arabien insbesondere angesichts der unsicheren Beziehungen Washingtons zu Venezuela eine wichtige Rolle für den US-Markt.

ren Beziehungen Washingtons zu Venezuela eine wichtige Rolle für den US-Markt. Zudem drängen im Rahmen des Ressourcenbooms mit China und Indien rohstoffhungrige Akteure auf den gesamtamerikanischen Öl- und Gasmarkt, der dadurch in den vergangenen Jahren eine deutliche Expansion erfahren hat. Das Interesse der USA an der Bewahrung einer unabhängigen Energieversorgung und der Gewährleistung eines stabilen Preises dominierte insoweit das spezifische Interesse des unmittelbaren Nachbarn an den mexikanischen Ressourcen. Dabei scheint aber weiterhin eine bilaterale Verständigung im Vordergrund zu stehen, die nicht auf die Integration der Energiemärkte in Nordamerika setzt, da man dafür keine mexikanische Bereitschaft zu erkennen vermag. Gleichwohl besteht ein deutliches Interesse an einer breiteren Beteiligung US-amerikanischer Firmen an den CSMs und der Nutzung von Spielräumen im Gas- und petrochemischen Bereich.

Hier setzte auch die Regierung Calderón an, indem sie sich abermals an die Reform des Energiesektors wagte. Dem schließlich im November 2008 angenommenen Reformgesetz ging eine intensive öffentliche und parlamentarische Debatte voraus, die erneut verdeutlichte, dass in Mexiko der Nationalismus nicht vom Thema Öl zu trennen ist. Unter heftigen Protesten der Opposition wurden sieben Teilgesetze verabschiedet, die PEMEX größere Freiheit bei der Vergabe von Aufträgen und der Zusammenarbeit mit anderen Erdölfirmen eröffnen, jedoch unter der Bedingung, dass eine Bezahlung in Geld und nicht durch Konzessionierung von Ausbeutungsrechten erfolgt. Zudem wurde mit der Comisión Nacional de Hidrocarburos eine neue Regulierungsinstanz geschaffen, die außerhalb von PEMEX angesiedelt ist und eine Kontrolle über strategische Entscheidungen

des Konzerns wahrnehmen soll. Angesichts des breiten Privatisierungsprozesses im Rahmen der Strukturanpassungspolitik seit 1982 und verstärkt nach 1988 hat sich der mexikanische Staat umfassende Ressourcen für die Bedienung seines Klientensystems gegeben. Die Strukturanpassungsprozesse nach der Zahlungsunfähigkeit in den Jahren 1982 und 1994 haben so zur Reduktion von Renten innerhalb der bestehenden Machtgruppe der PRI beigetragen, nur PEMEX ist bislang von diesem Prozess ausgenommen geblieben. Gerade die Gewerkschaften im Unternehmen – insbesondere die Systemgewerkschaft STRPM – haben es immer wieder geschafft, sich als „Staat im Staate“ im Einvernehmen mit der Konzernführung exklusive Rechte und Sozialleistungen zu sichern. Die patrimonialen und paternalistischen Grundstrukturen gesellschaftlicher Organisation haben fortexistiert, die „Modernitäten Mexikos“ sind insoweit Ausdruck dieser hybriden gesellschaftlichen Entwicklung, die bislang ohne dramatische (Durch-) Brüche ausgekommen ist. Ob diese Politik weiter so fortgeschrieben werden kann, muss heute bezweifelt werden. Sowohl aus den Reformnotwendigkeiten des Energiesektors heraus als auch aus fiskalischen Gründen scheint dieses paternalistische Modell an seine Grenzen zu gelangen, auch wenn viele hoffen, dass es durch den Wahlerfolg der PRI wieder zu neuer Blüte kommen könnte.

Die grundverschiedenen wirtschafts- und energiepolitischen Ordnungsvorstellungen Mexikos und seiner nordamerikanischen Partner behindern eine Erweiterung der Zusammenarbeit im Bereich der Ölwirtschaft.

Die Ziele und Ergebnisse der Energiepolitik Mexikos zeugen von andauernder Ambivalenz. In seinen Exporten orientiert sich Mexiko voll auf den US-Markt, und die Regierung sucht nach verfassungskonformen Wegen, um die internationalen Ölkonzerne in die Produktion einzubinden, ohne nationale Souveränitätspostulate zu verletzen. Mexiko ist es gelungen, die Abhängigkeit seiner Wertschöpfung vom Erdölsektor zu reduzieren. Die soziale Entwicklung des Landes ist nicht mehr so zentral von den Einnahmen des Ölsektors abhängig wie dies vor 15 Jahren noch der Fall war. Die grundverschiedenen wirtschafts- und energiepolitischen Ordnungsvorstellungen Mexikos und seiner nordamerikanischen Partner bezogen auf einen gemeinsamen Energiemarkt behindern eine Erweiterung der Zusammenarbeit in diesem Bereich der Ölwirtschaft. Bei Gas und Elektrizität hingegen sind flexiblere Formate eingeführt worden. Weiterhin wird für das praktische Handeln

des Landes die US-amerikanische Energiesicherheitspolitik von höchster Relevanz bleiben.

Tabelle 1

**Internationale Positionierung Mexikos
bezogen auf Wettbewerbsfähigkeit (2001-2010)**

Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit	2001	2005	2010
Ökonomische Sektoren mit Potenzial	25	28	31
Günstige internationale Beziehungen	32	26	41
Effiziente und effektive Regierungen	28	28	32
Wirtschaftliche Sektoren mit Weltklasse-Charakteristika	36	35	30
Markt mit effizienten Faktoren	39	42	30
Stabiles und funktionales politisches System	26	27	38
Stabile Makroökonomie	31	28	25
Offene und qualifizierte Gesellschaft	34	34	34
Nachhaltige Umweltpolitik	40	42	39
Objektives und vertrauenswürdiges Rechtssystem	34	35	35
Platz im Ranking	32	32	32

Quelle: IMCO, Fn. 51.

**WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND INNOVATIONSPOLITIK:
AUF DEM WEG ZU HÖHERER PRODUKTIVITÄT**

Betrachtet man die internationalen Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit, so schneidet Mexiko nur sehr bescheiden ab, auch wenn in den letzten Jahren ein positiver Trend festzustellen ist. In dem vom World Economic Forum (WEF) zusammengestellten *Global Competitiveness Index* kam das Land im Jahr 2000 auf Platz 32, fiel im Krisenjahr 2009 auf Rang 60 zurück und schafft es in der aktuellen Ausgabe für die Jahre 2012/2013 auf Rang 53.⁴⁹ Damit liegt Mexiko hinter den aufstrebenden Ökonomien wie Singapur, Südkorea, China und Brasilien, konnte aber Indien wieder hinter sich

49 | Vgl. World Economic Forum, „Global Competitiveness Index 2012-13“, http://www3.weforum.org/docs/CSI/2012-13/GCR_Rankings_2012-13.pdf [08.10.2012].

lassen. Nur in drei der zwölf maßgeblichen Dimensionen des Indikators (makroökonomische Stabilität, Größe und Tiefe des Binnenmarkts sowie Transportinfrastruktur) kann sich das Land im vorderen Viertel positionieren, während es sich insbesondere in den Dimensionen Innovation, Sekundarschulen und Ausbildung sowie öffentlichen Institutionen im Schlussdrittel der 140 erfassten Länder bewegt. Hinzu kommen Defizite bei der Arbeitsmarktregulierung, geringe Investitionen in Innovation und Entwicklung sowie Faktoren der prekären Sicherheitslage.⁵⁰ Ein vom mexikanischen Institut für Konkurrenzfähigkeit (Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO) herausgegebener Index zeigt, welche große Baustelle sich hier für die neue Regierung aufbaut (Tabelle 1).⁵¹

Zusätzliche Anstrengungen in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sind unausweichlich für die neue Regierung des Landes. So ist die Arbeitsproduktivität zwischen 2004 und 2010 nach Angaben des nationalen Statistikinstituts durchschnittlich nur um 0,6 Prozent gewachsen, während in den Phasen dynamischer Industrieentwicklung über drei Prozent errechnet wurden.⁵² Nach Zahlen der Weltbank aus dem Jahr 2008 beträgt die Arbeitsproduktivität eines mexikanischen Arbeitnehmers nur 61 Prozent eines südkoreanischen Arbeiters, so dass etwa für die OECD Maßnahmen angebracht sind, die sich sowohl auf die Ausbildung und Innovationspolitik beziehen als auch auf Reduzierung der Transaktionskosten bei der Gründung neuer Unternehmen. Darüber hinaus wären Investitionen und Forschung, Wissenschaft und Technologie nötig. Hinzu kommt die territoriale Polarität in der Produktivitätsentwicklung: Während die grenznahen Staaten des Nordens eine hohe oder sehr hohe Produktivität aufweisen, ist im Süden des Landes eine genau gegenläufige Tendenz erkennbar. Dies spiegelt sich im entsprechenden Lohngefälle wider, so dass die regionalen Disparitäten immer weiter wachsen.

50 | Vgl. Klaus Schwab und Xavier Sala-i-Martin (Hrsg.), „Global Competitiveness Report 2012-13“, Genf, 2012, 49.

51 | IMCO, „Más allá de los BRICS. Índice de Competitividad Internacional 2011“, Mexiko-Stadt, 2011.

52 | Vgl. Adrián de León Arias und Pablo Sandoval Cabrera, „Política industrial, competitividad y productividad: una relación necesaria para el desarrollo“, in: José Luis Calva (Hrsg.), *Nueva estrategia industrial*, Mexiko-Stadt, 2012, 186-218 (199).

In einem Land wie Mexiko, in dem einem Sektor von maximal 300 meist international verorteten Unternehmen mit aktiver Exporttätigkeit eine große Masse von Mikro-, Klein- und Mittelunternehmen gegenübersteht, die 85 Prozent der Beschäftigung garantiert, sind die Notwendigkeiten einer aktiven Industriepolitik unmittelbar erkennbar.⁵³ Solche politische Initiativen sind auch als Beitrag gegen eine weitere Expansion der informellen Ökonomie anzusehen. Unverzichtbar ist insoweit ein nationales Innovationssystem, das jenseits traditioneller industriepolitischer Ansätze der staatlichen Regulierung der Produktion oder sogar direkter staatlicher Produktion neue Steuerungsinstrumente einführt, die eine Entwicklung von Anschlussfähigkeit der nationalen Produktion an internationale Wertschöpfungsketten sichert und damit Hindernisse im Bereich von (Aus-) Bildung, Technologieentwicklung und Innovationsfähigkeit überwindet. Hierzu müssen insbesondere die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, die gegenwärtig gerade einmal 0,4 Prozent des BIP betragen und Mexiko damit den letzten Platz im Rahmen der OECD bescheren, deutlich ausgeweitet werden. Dies gilt nicht nur für staatliche Ansätze, sondern auch für die Beiträge der Privatwirtschaft in diesem Bereich. Entscheidend ist insoweit die Interaktion von Industriepolitik sowie Wissenschafts- und Technologieförderung, um die Synergien zwischen diesen Politikbereichen zu entwickeln und wirksam werden zu lassen. Die damit verbundene Liste an Einzelmaßnahmen, die die OECD vorgelegt hat,⁵⁴ weist den Weg für einen notwendigen Umschwung der mexikanischen Innovationspolitik in Richtung Produktivitätsentwicklung, macht aber auch deutlich, dass hier die Positionen der etablierten Interessen wirtschaftlicher und gewerkschaftlicher Macht angetastet werden, deren Unterstützung für eine solche Neuorientierung nur schwer zu erlangen sein wird.

Um Hindernisse im Bereich von (Aus-) Bildung, Technologieentwicklung und Innovationsfähigkeit zu überwinden, müssen insbesondere die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung deutlich ausgeweitet werden.

53 | Vgl. Mario Capdevielle und Gabriela Dutrénit, „Políticas para el desarrollo productivo y la innovación: desafío y oportunidad para la economía mexicana“, in: Calva (Hrsg.), Fn. 52, 153-184.

54 | Vgl. OECD, „Reformas estructurales en las políticas regulatoria, de competencia y de educación para lograr un crecimiento más rápido de la productividad“, Estudios económicos de la OCDE, 2011, OECD Publishing, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2011/reformas-estructurales-en-las-politicas-regulatoria-de-competencia-y-de-educacion-para-lograr-un-crecimiento-mas-rapido-de-la-productividad_9789264115934-6-es [08.10.2012].

Tabelle 2

Beitrag zum Welt-BIP/Land (in Prozent)

Land	1990	2000	2010
Brasilien	2,11	2,00	3,31
China	1,63	3,72	9,32
Indien	1,45	1,43	2,74
Mexiko	1,20	1,81	1,65
Russland	2,36	0,81	2,35
Südafrika	0,51	0,41	0,58

Quelle: Weltbank.

DIE WIRTSCHAFTLICHE REFORMAGENDA UND IHRE TÜCKEN

Für Mexikos Bestreben, als Teil der BRICS gesehen zu werden, gibt es zum einen den hohen Erwartungshorizont, die internationale Gemeinschaft möge die Leistungen des Landes anerkennen. Zum anderen gilt es aber, die doch erheblichen Blockaden durch gemeinsame Anstrengungen zu überwinden, um an das BRICS-Niveau heranzukommen. Die Wirtschaftsdynamik Mexikos entsprach in der vergangenen Dekade – bei allen konjunkturellen Schwankungen – nicht derjenigen der BRICS-Staaten (mit Ausnahme Südafrikas). Die in Mexiko unter dem Titel „Warum schreibt sich BRIC nicht mit M?“ geführte Debatte⁵⁵ begann mit einer Äußerung des mexikanischen Präsidenten Felipe Calderón auf dem Wirtschaftsforum in Davos im Jahr 2007.

55 | Vgl. Alejandro Nadal, „BRIC se escribe sin M“, *La Jornada*, 31.01.2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/31/index.php?section=opinion&article=025a1eco> [08.10.2012]; Jorge Eduardo Navarrete, „BRIC se escribe sin M“, *El Periódico de México*, 02.07.2009, http://elperiodicodemexico.com/nota_impresion.php?sec=&id=266226 [08.10.2012].

Dem Selbstverständnis Mexikos als „Brückenland zwischen Regionen und Kulturen“⁵⁶ während der beiden konservativen Regierungen Vicente Fox (2000-2006) und Felipe Calderón (2006-2012) folgend, betreibt Mexiko eine aktive Politik der Diversifizierung seiner wirtschaftlichen Außenbeziehungen. Das Land besitzt bilaterale oder biregionale Freihandelsverträge mit 43 Staaten weltweit, darunter mit Israel, Japan, Costa Rica, El Salvador, Uruguay, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivien, NAFTA, EFTA (Island, Norwegen, Liechtenstein, Schweiz) und der EU.⁵⁷ Seit dem Jahr 2005 stagniert diese Strategie jedoch. Neue Initiativen mit China, Indien und dem pazifischen Raum kamen nicht voran, Abschlüsse konnten bislang nicht erzielt werden. Nicht umsonst beklagen daher auch Beobachter, dass Mexiko trotz seiner langjährigen Mitgliedschaft in APEC die Dynamik dieses Raums verschleife.⁵⁸ Mit der Einladung Mexikos durch Präsident Barack Obama, als zehntes Land dem transpazifischen Freihandelsabkommen (Transpacific Partnership) beizutreten, hat die Regierung Calderón im Juni 2012 eine Zusage erhalten, die die Position des Landes international verbessert.⁵⁹

Die neue Regierung von Präsident Enrique Peña Nieto hat erkennen lassen, dass sie Mexiko als „aufstrebende Ökonomie“ mit einem klaren Gestaltungsinteresse in Fragen der internationalen Politik positionieren möchte.⁶⁰ Damit wird

56 | Diese Konzeption wurde insbesondere von Präsident Fox befördert. Vgl. „Como país puente entre regiones y culturas, México está decidido a desempeñar un papel activo y de vanguardia en la conformación de un sistema internacional que responda a los desafíos de los tiempos actuales“, Ansprache des Präsidenten Mexikos Vicente Fox während der Generaldebatte der 56. VN-Vollversammlung am 10.11.2001, <http://un.org/webcast/ga/56/statements/011110mexicoS.htm> [08.10.2012].

57 | Vgl. ProMéxico, "Tratados comerciales", http://www.promexico.gob.mx/es_us/promexico/Trade_agreements [08.10.2012].

58 | Vgl. Jorge Alberto Lozoya, „México ante el resurgimiento de Asia Pacífico“, in: Guadalupe González und Olga Pellicer (Hrsg.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*, Mexiko-Stadt, 2011, 129-144.

59 | Vgl. Posición de México en el TPP, <http://economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad/nota-dia/7330-posicion-de-mexico-en-el-tp> [08.10.2012].

60 | Vgl. seine Aussage: „México como el país que en América Latina puede tener las condiciones para la inversión, como una economía emergente con un futuro inmediato promisorio para la inversión“, <http://www.enriquepenanieto.com/sala-de-prensa/entrada/en-mexico-hay-animo-politico-y-social-para-encontrar-un-verdadero-cambio-ep> [08.10.2012].

ein neues Leitbild für das Land erkennbar, in dem die Voraussetzungen für die neue Rolle durch Strukturreformen geschaffen werden müssen, damit der Standort für ausländische Investitionen attraktiver wird. In seinen Auslandsbesuchen vor der Amtsübernahme hat Peña Nieto immer wieder Wirtschaftsforen gesucht, um diese neue Orientierung seiner Regierung zu vermitteln.

Mit dieser Zielstellung sind jedoch die bestehenden Reformblockaden nicht beseitigt: Zwar wird gegenwärtig im mexikanischen Kongress eine Reform der Arbeitsgesetzgebung diskutiert, die zu einer stärkeren Flexibilisierung beitragen soll. Ein Erfolg dieser von PRI und PAN gemeinsam angestrebten Neufassung des Arbeitsgesetzes, die auch etablierte Machtpositionen antasten würde, ist aber noch nicht ausgemacht. Dem Projekt stehen ebenso wie bei der Steuerreform und der Energiereform starke korporative Interessen von Gewerkschaften und Unternehmerschaft entgegen, so dass es als eine erste Nagelprobe für die Durchsetzungsfähigkeit des Präsidenten verstanden werden kann. Zur Debatte stehen dabei nicht weniger und nicht mehr als die Traditionsbestände seiner eigenen Partei PRI, die noch immer formal durch eine korporative Organisation geprägt ist, welche eine interne Demokratisierung verhindern. Zudem sind Fragen der nationalen Souveränität Bestandteil des ideologischen Korpus seiner Partei, die auf dem Altar der Öffnung des Energiesektors für Privatkapital geopfert werden müssten. Diese ideologischen Legate der mexikanischen (Post-) Revolution sind weiterhin mobilisierungsfähig. Sie könnten den vom neuen Präsidenten zur Schau gestellten Reformimpetus bremsen. Ohne eine tragfähige Reformallianz wird das anstehende Programm zur Neuaufstellung Mexikos kaum erfolgreich sein können. Widerstände wird der neue Präsident dabei nicht nur in der Gesellschaft, der Wirtschaft und den etablierten Machtgruppen gewärtigen müssen – auch seine eigene Partei könnte sich als ernstes Hindernis erweisen.