KOMMENTAR 23.06.2014 | Günther Maihold

Brasilien – Mexiko 0:0

Warum die beiden nicht miteinander können – aber schon gar nicht gegen einander.

Es bedurfte wahrlich nicht der Fußballweltmeisterschaft, um die traditionelle Rivalität zwischen Brasilien und Mexiko wieder zu beleben. Dafür sorgt meist die Politik selbst. Diesmal übernahm der ehemalige brasilianische Präsident Ignacio „Lula“ da Silva diesen Part, indem er Anfang Juni 2014 feststellte, „ich habe mir die mexikanischen Wirtschaftsdaten angesehen und alles ist schlechter als in Brasilien“. Von mexikanischer Seite ist die Einschätzung nicht weniger klar. Ex-Präsident Felipe Calderón (2006-2012) stellte nach vergeblichen Bemühungen um ein Freihandelsabkommen mit Brasilien ernüchtert fest: „Wir können Freunde sein, aber nicht Partner“.

Freunde aber keine Partner

Jenseits der politischen Inszenierung für das jeweilige heimische Publikum liegt das eigentliche Problem darin, dass die brasilianisch-mexikanische Rivalität die wirtschaftliche und politische Entwicklung des lateinamerikanischen Subkontinents hemmt und blockiert. Das Gewicht Lateinamerikas in der internationalen Politik ist eingeschränkt. Nicht geklärte subregionale Führungsansprüche spalten die Region und unterschiedliche ordnungspolitische Ausrichtungen reduzieren Wachstumsoptionen. Nicht nur für die beiden Protagonisten, sondern auch für die kleinen und mittelgroßen Nationen der Region. Schlichtweg, das wirtschaftliche und politische Potential Lateinamerikas bleibt ungenutzt.

Die Offenmarktpolitik Mexikos und der brasilianische Protektionismus haben beide keine nachhaltige

Deutlich wird dies auch an den unterschiedlichen Integrationsprojekten, die beide Staaten vorantreiben: Brasilien ist in den MERCOSUR eingebunden und hat sich mit dem südamerikanischen Bündnis UNASUR ein funktionierendes Instrument in Sicherheits-

wirtschaftliche Entwicklung hervorgebracht.

und Entwicklungsfragen geschaffen. Mexiko hingegen ist aufgrund des NAFTA-Abkommens eng an Kanada und die USA gebunden, hat aber mit der Pazifik-Allianz, der auch Chile, Kolumbien und Peru angehören, eine Integrationsinitiative gestartet, die tief in den regulativen Politikbereich hineinreicht und damit für die Mitgliedstaaten eine neue Integrationsdimension eröffnet.

Damit endete sichtbar die Abwendung Mexikos von Südamerika unter den vorherigen Regierungen, eine Phase, die Brasilien für sein eigenes subregionales Projekt UNASUR zu nutzen wusste. Bislang scheint es nicht zu gelingen, die bislang konkurrierenden Projekte zu einer Form der Verständigung zu bringen, auf die insbesondere die Strategie der chilenischen Präsidentin Michelle Bachelet ausgerichtet ist. Sie hat erkannt, dass das unproduktive Konkurrenzverhältnis überwunden werden muss, wenn die wirtschaftlichen und politischen Chancen der Region nicht weiter Schaden nehmen sollen. Die Offenmarktpolitik Mexikos und der brasilianische Protektionismus haben beide keine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung hervorgebracht, die auch für den Rest der Region Impulse aus erweiterten Binnenmärkten ermöglicht hätte. Kurz gesagt: Die Länder Lateinamerikas erwarten von Brasilien und Mexiko mehr als die Neuauflage einer unproduktiven Rivalität.

Unterschiedliche Bündnisse - unterschiedliche Rollen

Die Konkurrenz beider Länder um einen permanenten Sitz im Weltsicherheitsrat sowie Mexikos Abneigung, sich einem von Brasilien befürworteten Süd-Süd-Diskurs im globalen Dialog anzuschließen, führten zu einer unterschiedlichen internationalen Aufstellung beider Länder. Während Brasilien sich auf eine globale Führungsrolle versteht, sieht Mexiko sich eher als Brückenbauer zwischen Nord und Süd, indem es Kompromisse vermittelt und eine ausgleichende Rolle spielen will.

International gehören beide Länder unterschiedlichen Gruppen an: Während Brasilien im BRICS-Verbund mit Russland, Indien, China und Südafrika agiert, hat sich Mexiko in der MIKTA-Gruppe mit Indonesion, Südkorea, der Türkei und Australien zusammengeschlossen. Das unterschiedliche Rollenverständnis wird daraus unmittelbar

erkennbar: Brasilien setzt auf das Gewicht der grossen Player im Rahmen der G20 und anderen multilateralen Foren, Mexiko versucht mit den aufstrebenden Mächten aus der zweiten Reihe der Weltpolitik neue thematische Allianzen zu bilden, die zwischen den verschiedenen Fronten vermitteln können.

Angesichts dieser Konsensunfähigkeit in Brasilia und Mexiko-Stadt wird Lateinamerikas Gewicht in multilateralen Foren geschwächt und zerfasert.

Da die USA sich weitgehend aus einer aktiven Rolle in Lateinameria verabschiedet haben, sind die Spielräume in der Außenpolitik erkennbar gewachsen. Dies ist in beiden Ländern zu erkennen: Nachdem sich die brasilianische Außenpolitik in der Regierungszeit von „Lula“ da Silva als eine Überdehnung der eigenen Rolle erwiesen hat, wurde diese überzogene internationale Präsenz des Landes von seiner Nachfolgerin Dilma Rousseff deutlich zurückgenommen. Mexiko hat unter Präsident Enrique Peña Nieto durch eine aktive Rolle in mulilateralen Foren verlorene Präsenz wiedergewonnen.

Beide Protagonisten verfolgen indes keine revisionistische Position in der Weltordnungsdebatte, auch wenn von Brasilien der Anspruch auf eine Neuverteilung der Gewichte zwischen Nord und Süd im Zeichen einer multipolaren Weltsicht sicherlich sehr viel deutlicher artikuliert wird. Da aber beide Akteure weder formell noch informell eine regionale Vertreterrolle für Lateinamerika beanspruchen können, sind sie darauf angewiesen, ihren Gestaltungsanspruch in verschiedene Clubs einzubringen, um sich globales Gehör zu verschaffen. Solche Formen der Kooperation und Politikkoordination sind aber offensichtlich mit extraregionalen Partnern sehr viel einfacher darstellbar als mit einem Land aus der eigenen Region. Angesichts dieser Konsensunfähigkeit in Brasilia und Mexiko-Stadt wird Lateinamerikas Gewicht in multilateralen Foren geschwächt und zerfasert, selbst bei Themen wie dem Klimawandel oder der Bekämpfung des organiserten Verbrechens, wo die jeweiligen Positionen durchaus vereinbar erscheinen.

Misstrauen statt

Kooperation

Während Brasilien im vergangenen Jahrzehnt als aufstrebende globale Macht im Kontext der BRICS-Gruppe gefeiert wurde, sind in der laufenden Dekade die Augen stärker auf Mexiko und seine Reformpolitik gerichtet. Gleichwohl leiden beide Nationen gegenwärtig unter schwachem wirtschaftlichem Wachstum, ihre binnenwirtschaftliche Dynamik reicht nicht aus, um fehlende externe Impulse auszugleichen. Aus einer stärkeren wirtschaftlichen Kooperation könnten für beide Seiten Vorteile erwachsen, da sie nicht direkt um Märkte und Investitionen miteinander konkurrieren. Stattdessen hat sich ein Verständnis ausgeprägt, in dem wichtige soziale Sektoren mögliche Vorteile der Zusammenarbeit gar nicht mehr zur Kenntnis nehmen. Brasilien ist heute der wichtigste Zielort mexikanischer Auslandsinvestitionen. Der bilaterale Handel hat indes durch Brasiliens Limitierung mexikanischer Autoexporte in das Land einen deutlichen Rückschlag erlitten. Die mexikanische Agrarlobby wehrte sich erfolreich gegen eine Marktöffnung für brasilianische Landwirtschaftsprodukte. Das geplante Handelsabkommen scheiterte und die angestrebte Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen wurde auf die lange Bank geschoben. Die Interessengruppen auf beiden Seiten erwiesen sich als stärker als der politische Wille zur Zusammenarbeit, das gegenseitige Misstrauen wurde erneut bestätigt.

Brasilien und Mexiko müssten sich für eine stärkere Konvergenz der regionalen Wirtschaftsräume einsetzen und gemeinsam auf internationaler Ebene auf die geeigneten Rahmenbedingungen einwirken.

Die Wirtschaftskommission der VN für Lateinamerika (CEPAL) hat beiden Ländern schon seit Jahren eine stärkere Kooperation ins Aufgabenheft geschrieben, um die Überwindung der Folgen der Finanzkrise erfolgreich zu gestalten. Rechnet man die wichtigsten wirtschaftlichen Makrodaten beider Länder zusammen, so stellen sie bei jeder relevanten wirtschaftlichen Variable der Region mehr als die Hälfte. Brasilien und Mexiko müssten sich daher für eine stärkere Konvergenz der regionalen Wirtschaftsräume einsetzen und gemeinsam auf internationaler Ebene auf die geeigneten Rahmenbedingungen einwirken. Diese Lokomotivfunktion wird aber aus politischen Gründen umgangen und von maßgeblichen Interessengruppen vereitelt, eine Verantwortung, der sich die Regierungen beider Länder sehr viel deutlicher bewusst werden müssen – zwangsweise, weil ihr eigenes Wirtschaftswachstum in den kommenden

Jahren eher bescheiden ausfallen wird.

Deutschland und die lateinamerikanischen Rivalitäten

Die deutsche Außenpolitik hat seit Jahren erfolgreich der Versuchung widerstanden, angesichts der brasilianisch-mexikanischen Rivalität „über die Bande“ zu spielen. Vielmehr hat man versucht, durch eine ausgleichende Behandlung beider Länder die Rivalitäten nicht noch von außen zu schüren. Erkennbar ist jedoch eine besondere Nähe zum außenpolitischen Aktivismus Brasiliens, während die mexikanischen Erwartungen an eine formale Gleichstellung angesichts fehlender Gegenleistungen eher ohne große Sympathie aufgenommen wurden. Auch formell bewegen sich die Länder auf einem unterschiedlichen Aufmerksamkeitsniveau: Während mit Brasilien im Jahr 2008 eine strategische Partnerschaft begründet wurde, unterzeichneten Deutschland und Mexiko im Jahr 2007 ein „Abkommen über eine vertiefte Zusammenarbeit“, die in Mexiko-Stadt, aber nicht in Berlin, als gleichwertig eingestuft wird.

Unabhängig von der formalen Wertigkeit dieser diplomatischen Instrumente stellt sich jedoch die Frage, ob nicht die verschiedenen außenpolitische Profile beider Länder und ihre internationalen Rollen von der deutschen Außenpolitik sehr viel strategischer bezogen auf bestimmte Themen genutzt und gefördert werden sollten. Themenbezogene Partnerschaften für gemeinsames Handeln im globalen Kontext setzen allerdings voraus, dass diese systematisch betrieben und gestaltet werden, indem die Interessen und Kapazitäten der jeweiligen Partner angesprochen und weiterentwickelt werden. Ein solcher Ansatz könnte deutsche Außenpolitik sehr viel effektiver in Lateinamerika verankern und den Weg zu Kooperationen bahnen, die sich jenseits formaler diplomatischer Konsultationen flexibel und unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure entwickeln lassen.



Günther Maihold
Berlin

Prof. Dr. Günther Maihold ist Professor für Politikwissenschaft am Lateinamerika-Institut der FU Berlin.