

Irma Lorena Acosta Reveles

Die neoliberale Agrargesetzgebung in Mexiko, 1992-2005

Die Beharrungskräfte und Umwälzungen in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft

Die Reform der mexikanischen Agrargesetzgebung zu Beginn der 1990er Jahre kann als die größte Veränderung für die ländliche Bevölkerung in den letzten 50 Jahren bezeichnet werden. Ihre Bedeutung hängt zum großen Teil davon ab, dass versucht wurde, eine Reihe von Grundsätzen zu verlassen, die nach der mexikanischen Revolution von 1910 bis 1917 das Rückgrat der Agrarordnung bildeten. In diesen Jahren gewann (vor dem Hintergrund der sozialistischen Doktrin, die den internationalen Hintergrund für diese Entwicklung bildete) ein Wertesystem jenseits des Individualismus in der mexikanischen Politik an Bedeutung. Soziale Gerechtigkeit und die Durchsetzung kollektiver Interessen waren die Banner von Bauernführern wie Francisco Villa und Emiliano Zapata, die trotz ihrer unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Landnutzung und der Eigentumsrechte, in der Notwendigkeit übereinstimmten, den Boden in die Hände derjenigen zu übergeben, die ihn bearbeiten und dieses Eigentum institutionell abzusichern. Unter dem Dach dieses Diskurses konzentrierte sich die Agrarpolitik mehrere Jahrzehnte auf das Ziel des Wachstums auf dem internen Markt.

Mit der zunehmenden Öffnung der Güter- und Finanzmärkte seit Beginn der 1980er Jahre wurde die Zielrichtung der Agrarpolitik ebenfalls geändert. Sie kehrte zu einer liberalen Grundhaltung zurück, die auf der Überzeugung fußte, dass ihre Subjekte ein effizientes Instrument zur Transformation der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur sein würden. Dieser Beitrag soll die Frage beantworten, bis zu welchem Punkt die neue Agrargesetzgebung in dieser Hinsicht erfolgreich war und einige der nicht vorhergesehenen Auswirkungen zeigen. Das betrifft insbesondere die Ziele der Re-Konversion der angebauten Agrarprodukte, der Veränderung der Besitzverhältnisse und der Exportorientierung der Produktion, die allem Anschein nach nicht annähernd erreicht werden. Es wäre ohne Zweifel ein Irrtum anzunehmen, dass die Veränderungen irrelevant seien, denn es haben sich unerwartete und paradoxe Konsequenzen eingestellt, die zu einer wirtschaftli-

chen und sozialen Polarisierung im mexikanischen Agrarsektor geführt haben. Um zu zeigen, in welche Richtung sich die Entwicklung bewegt, werden zunächst die wichtigsten juristischen Veränderungen vorgestellt, deren Ziel es ist, das Eigentum an Grund und Boden in Wert zu setzen, um die Bodennutzung zu verändern und Investitionen in den ländlichen Raum zu lenken. Danach wird der Fokus auf einige bemerkenswerte Entwicklungen gelenkt und die Richtung dieser Veränderungen analysiert.

Die Agrargesetzgebung als Instrument der *Modernisierung*

Die Initiative zur Reform des Artikels 27 der mexikanischen Verfassung im Jahr 1991 hatte als Vorbild das neoliberale Modell, das seit den 1970er Jahren in Lateinamerika gefördert und seit 1982 vom mexikanischen Staat umgesetzt wurde. Der Vorschlag zur Änderung der Agrarstruktur kam inmitten einer tiefen Krise: Produktion, Produktivität und der Handel mit Agrarprodukten wiesen seit den 1960er Jahren eine entmutigende Entwicklung auf. Andererseits führte die schlechte Lage der ländlichen Bevölkerung dazu, während der Präsidentschaft von Luis Echeverría (1970-1976) die Grenzen der formalen Politik zu verlassen und zu illegalen Landbesetzungen überzugehen. In diesem kritischen Szenario setzte der Neoliberalismus auf eine Veränderung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur, weg von der Versorgung der nationalen Märkte hin zur Orientierung am Weltmarkt; es wurde erwartet, dass sich aufgrund privater Investitionen – seien es nationale oder ausländische – die Agrarstruktur anpassen würde.

Die Agrarpolitik der Jahre 1982 bis 1988 wurde vor diesem Hintergrund unter der Annahme gestaltet, dass das Leitbild der Agrarexporte durch eine Reform des Artikels 27 der mexikanischen Verfassung – dem Eckpfeiler der mexikanischen Agrarpolitik – an Legitimität und Kraft gewinnen würde. Unter den Zielen der Reform ragten heraus: a) das Interesse, die Eigentumsrechte an Grund und Boden abzusichern; b) die Beendigung der kostenlosen Landverteilung und c) die Zulassung privater Investitionen im Bereich des Gemeinschaftseigentums durch eine Veränderung der kollektiven Eigentumsrechte (*Ejidots*¹ und Gemeindeeigentum), um diese im Bereich der landwirtschaftlichen Besitzungen flexibler zu gestalten.

In der Legislaturperiode von Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) bemühte sich die mexikanische Regierung, ihre Verpflichtungen bezüglich der Liberalisierung von Handels- und Finanzströmen gegenüber den internationalen Institutionen einzuhalten. Im Nationalen Entwicklungsplan 1989-1994 wurde entsprechend der Vorgabe der internationalen Finanzinstitutionen mit großem Eifer an der Modernisierung der Produktionsstruktur gearbeitet. Das alte System der Agrarsubventionen mit seiner institutionellen Unterstützung bei Produktion und Vermarktung, Finanzhilfen und Beratungsleistungen, Garantiepreisen, direkten

Investitionen des Staates und den günstigen Preisen für Betriebsmittel, durch welches das Wachstum in der Nachkriegszeit gesichert worden war, wurde abgeschafft. Wörtlich wurde *modernisieren* übersetzt als Anpassung „der wirtschaftlichen Strukturen an die neuen Rahmenbedingungen der internationalen Integration und des Wettbewerbs“ (PND 1989: 16); die Politik setzte auf freie Märkte und den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft. Diesem Vorhaben stand ein enger rechtlicher Rahmen gegenüber, der von seiner Grundeinstellung her protektionistisch und bevormundend war.

Die Diagnose des Entwicklungsplans stellte die Krise des ländlichen Raums als Folge der vorangegangenen Wirtschaftspolitik dar, die durch ihre extreme Unterstützung der Landwirte und die übermäßige Einmischung des Staates die Ineffizienz des landwirtschaftlichen Sektors gefördert habe und eine übermäßige Last für den Staatshaushalt darstelle. Als Konsequenz folgte logischerweise die Dezentralisierung der Verwaltung, die Selbstverwaltung der Produzenten und deren Emanzipation, um das verfügbare natürliche, technische und Humankapital – das vorher oft ineffizient eingesetzt wurde oder brach lag – rational zu nutzen (PND 1989: 70-76). Um diese Ziele zu erreichen, sollte der juristische Rahmen entsprechend der neoliberalen Doktrin angepasst werden. Bereits Monate bevor der Vorschlag zur Reform der Verfassung gemacht wurde, war es normal, dass Beamte die Flexibilisierung der Eigentumsrechte von *Ejidots* und kollektivem Besitz forderten (PROCESO 1990: 30). Private Investitionen konnten nur auf neuen gesetzlichen Grundlagen sicheren Zugang zu Boden und anderen produktiven Ressourcen gewinnen. Mit anderen Worten: unter der alten Gesetzgebung für das Kollektiveigentum (unveräußerlich, unpfändbar, zeitlich unbegrenzt und unteilbar) hätte es keine Anreize zur Kapitalisierung des Agrarsektors gegeben. Der Staat sollte seinerseits den zu großen Protektionismus aufgeben und sich darauf konzentrieren, ausländische Direktinvestitionen anzulocken und deren Verbleib im Land zu sichern. Daher wurden in einem Zeitraum von wenigen Jahren verschiedene Artikel der mexikanischen Verfassung, die die Wirtschaftspolitik und das Eigentum sowie die Nutzung von Grund und Boden enthielten, dementsprechend verändert. Im gleichen Takt, wie das Projekt der Marktöffnung und Deregulierung vorangetrieben wurde, wurden neben den gesetzlichen Grundlagen in den Bereichen Landwirtschaft, Viehzucht, Forst- und Wasserwirtschaft auch die Gesetzgebung bezüglich ausländischer Direktinvestitionen, Genehmigungsverfahren, Außenhandel, der Aufteilung von Grund und Boden, des Volksvermögens, der Wettbewerbsordnung, Tier- und Pflanzenhygiene, des ökologischen Gleichgewichts und des Umweltschutz entsprechend geändert. Tatsächlich wurde die große Mehrheit von ihnen von Grund auf verändert.

Der Artikel 27 der mexikanischen Verfassung stellt das Rückgrat der Agrargesetzgebung dar. Seine soziale (für einige Beobachter sozialistische) Ausrich-

tung war eine der wichtigsten Errungenschaften der bewaffneten Revolution zu Beginn des 20. Jahrhunderts, die im internationalen Kontext als der intensive Kampf, kollektive Interessen über individuelle zu stellen, zu sehen ist. Vor diesem Axiom wurden die Möglichkeiten der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe verschiedener gesellschaftlicher Sektoren in Mexiko ausgeweitet.

Die Initiative zur Reform des Artikels 27, die von der Regierung im November 1991 im Kongress eingebracht wurde, schoss weit über das Ziel hinaus, die Agrargesetzgebung den neuen Zielen gemäß anzupassen.² Dem Begriff Agrarreform wurde ein neuer Sinn verliehen, um die Produktion des landwirtschaftlichen Sektors an den Anforderungen des Marktes zu orientieren: Rentabilität und Wettbewerb. Dies führte zu einer Krise, die sich im ländlichen Raum fest verwurzelte und ausweitete und die die Globalisierung als Hintergrund der zu erwartenden Veränderungen herausstellte. Unter den verschiedenen Vorschlägen sind vor allem die folgenden herauszuheben:

Die Beendigung der unentgeltlichen Landverteilung durch die Beseitigung des Anspruchs der Landarbeiter, bei den Behörden die Zuweisung eines Grundstücks als Lebensgrundlage zu beantragen (Absatz III): Seit dem Ende der bewaffneten Revolution im Jahr 1917 gab es verschiedene Regelungen, nach denen Landarbeiter ohne Grundeigentum eine Zuweisung (*acción de dotación*) und die *Ejidos* ohne ausreichende landwirtschaftliche Flächen eine Erweiterung beantragen konnten (*ampliaciones* oder *dotaciones adicionales*).

Entsprechend der Verlautbarungen der Bundesregierung war die Landverteilung an ihre Grenzen gestoßen, weshalb es unsinnig wäre, diese Rechte beizubehalten. Entsprechend dieser Überlegungen verschwand ebenfalls die Enteignung (*afectación*) als juristisches Korrektiv (Artikel 27, Absatz XVI, bis 1992).

Enteignungen von Privatbesitz konnten seit den 1930er Jahren durchgeführt werden, falls dieser als Großgrundbesitz definiert werden konnte (*latifundio*), d.h. wenn die Fläche die vom Gesetz erlaubte Ausdehnung überschritt. Innerhalb dieser Grenzen wurde der Besitz als „klein“ definiert. Flächen, die darüber hinausgingen, konnten der Enteignung unterworfen werden. Aus diesen enteigneten Flächen wurden dann die Zuweisungen verteilt.

Vor dem Hintergrund des liberalen Rechtsdiskurses konnten Landverteilung und Enteignung als eine Bedrohung des persönlichen Vermögens angesehen werden und damit als potenzielles Risiko für Investitionen und Initiativen zur Steigerung der Produktivität.

Private Eigentumsrechte werden stärker geschützt, unabhängig davon, ob die Flächen genutzt werden oder brachliegen (Absatz XV): Seit den 1930er Jahren war es für die Eigentümer verpflichtend, ihren Boden produktiv zu nutzen, um der Enteignung zu entgehen. Die Hierarchie der Interessen, die sich nach der Revolution herausgebildet hatte, gab den sozialen Interessen der Antragsteller – landlose

Bauern – Vorrang gegenüber den Rechten der Eigentümer, um nicht genutzte Flächen zu verteilen. Vor dem Hintergrund des neoliberalen Projekts verlor diese Auffassung ihre Daseinsberechtigung, da die Marktkräfte allein ausreichen sollen, um eine effiziente Nutzung der produktiven Ressourcen sicherzustellen. Dies umfasste auch den Boden, so dass auf künstliche Umverteilungsmechanismen und Angriffe auf die Eigentumsrechte verzichtet wurde.

Handelsgesellschaften wird das Recht erteilt, Eigentum an Boden zu erwerben und diesen direkt oder indirekt landwirtschaftlich zu nutzen; im Falle einer direkten Nutzung darf die Fläche das 25-Fache eines kleinen Grundbesitzes umfassen (Absatz IV).

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit einer liberalen Agrargesetzgebung und dem Großgrundbesitz während der Diktatur von Porfirio Díaz wurde dieses Recht den Handelsgesellschaften seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts aberkannt. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass die Gesetze der Reform und später die Gesetze für Kolonisierung und Brachland der geeignete rechtliche Rahmen gewesen waren, unter dem ausländische Unternehmen die besten Böden und Wasserressourcen des Landes erwerben und die dort ansässige indigene Bevölkerung vertreiben konnten. Im neuen politischen Entwurf – mit geringeren Haushaltsmitteln ausgestattet und an anderen Zielen orientiert – wird der prekären Situation der Mehrheit der landwirtschaftlichen Produktionseinheiten mit der Notwendigkeit, den Sektor zu kapitalisieren, begegnet. Die Privatinitiative erscheint als idealer Agent, um die Entwicklung der Landwirtschaft anzutreiben. Die Diskussion um soziale, politische und ökologische Kosten und Risiken wurde ausgeblendet und der Handlungsspielraum der Privatwirtschaft deutlich erweitert.

Ermöglichung der legalen Verwertung von Flächen in Kollektiveigentum innerhalb des Handelskreislaufs (Ejidos und Gemeindebesitz), sei es komplett oder teilweise, durch verschiedene gesetzliche Regelungen: Auflösung der Regelungen zum kollektiven Eigentum, zur Schaffung individueller Eigentumstitel, zur Erbfolge, zum Kauf-Verkauf, zur Verjährung, zur Pacht und zur Integration in eine Handelsgesellschaft, etc. (Absatz VII).

Mit dem Ziel, die Landbevölkerung von den Auswirkungen wirtschaftlicher Schwankungen abzukoppeln und damit zu verhindern, dass sie Opfer ihres eigenen Mangels wird und ihre Existenzgrundlage verliert, verbot das Gesetz vom 6. Januar 1915 – erlassen mitten im bewaffneten Konflikt –, die Beleihung von kollektivem Eigentum. Hinter diesen Überlegungen stand die Erkenntnis, dass in der bestehenden Gesellschaft – mit vielen Sektoren, die sich im Nachteil gegenüber minoritären Gruppen befanden – Ungleichheit produziert wurde und daher eine proaktive Gesetzgebung als ausgleichender und integrativer Faktor notwendig war. Im Gegensatz zu dieser Auffassung steht die liberale Vermutung, dass

alle Wirtschaftssubjekte gleiche Chancen haben und Privilegien die Gesetze des Marktes pervertieren und Ursache für Ungleichgewichte sind. Die natürliche Mobilität der Produktionsfaktoren resultiert aus dem legitimen individuellen Interesse der Gewinnmaximierung und ist die Grundlage einer reibungslos verlaufenden Wirtschaftsentwicklung.

Dieses Bild wird vervollständigt durch andere Bestimmungen bezüglich der privaten Nutzung der Wasserressourcen (Absatz V) und der Öffnungsklausel, nach der *Ejidros*, Agrargemeinschaften oder ihre Mitglieder sich für neue Organisationsformen entscheiden können, die zuvor den Privateigentümern vorbehalten waren.

Nach der Verabschiedung der Verfassungsreform und der Änderung der Agrargesetzgebung 1992 wurden die Landwirte einmal mehr dazu aufgerufen, die Produktion von Grundnahrungsmitteln zugunsten ertragreicherer Kulturen aufzugeben, die Bodennutzung zu verändern und sich in Unternehmer zu verwandeln, sowie industrielle Vorprodukte und neue Technologien zu nutzen. Insgesamt wurden sie dazu eingeladen, sich auf eigene Rechnung und eigenes Risiko von den Signalen des Marktes leiten zu lassen.

Während diese Reformen vorangetrieben wurden, gab es Fortschritte in der Uruguay-Runde des GATT und – auf Bestreben der USA – in den dreiseitigen Verhandlungen zwischen den USA, sowie Mexiko und Kanada, um eine größere wirtschaftliche Annäherung zwischen den drei Ländern zu erreichen. Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) trat im Januar 1994 in Kraft. Ende desselben Jahres bekundete die Regierung der USA ihre Absicht, mittels einer Freihandelszone für ganz Amerika (FTAA) die wirtschaftliche Integration auf den ganzen Kontinent auszudehnen. Diese Maßnahmen erscheinen aus der Sicht der nordamerikanischen Strategie der wirtschaftlichen und finanziellen Expansion innerhalb dieser Hemisphäre sinnvoll, konkret bezüglich des Planes der landwirtschaftlichen Komplementarität und der wirtschaftlichen Positionierung gegenüber den Ländern der Europäischen Union und ihrer gemeinsamen Agrarpolitik.

Mit dem Inkrafttreten der NAFTA verpflichteten sich die beteiligten Länder, alle nicht-tarifären Handelshemmnisse für Agrarprodukte aufzuheben. Es wurde ein System von Importquoten eingeführt, mit Zöllen für darüber hinausgehende Mengen und einem individuellen Zeitplan für jedes Land. Darüber hinaus wurde ein Anstieg der Quoten bei gleichzeitiger Reduzierung der Zölle vereinbart. Den empfindlichsten Sektoren wurde ein längerer Zeitraum zur Anpassung zugestanden. Nach 15 Jahren sollten alle Importzölle und Produktionssubventionen verschwinden (Gómez Cruz & Schwentesius 2003: 6). In Mexiko wurden im selben Jahr die letzten noch existierenden Garantiepreise für Mais und Bohnen aufgehoben und ein Programm direkter Hilfen für die Landwirtschaft (*Programa de Apoyos Directos al Campo* – PROCAMPO)³ gestartet, um die Auswirkungen des interna-

tionalen Wettbewerbs während der festgelegten Gnadenfrist bis zur vollständigen wirtschaftlichen Öffnung zwischen den drei Ländern im Jahr 2008 abzufedern.

In der Regierungszeit von Ernesto Zedillo (1994–2000) bestätigten das Nationale Landwirtschaftsprogramm und die Allianz für den ländlichen Raum das Ziel der Förderung, Ausweitung und Konsolidierung der kapitalintensiven, großflächigen und ertragreichen landwirtschaftlichen Produktion. Die strategischen Eckpfeiler bestanden in der Stärkung der Mechanismen zur Förderung der privaten Investitionen im landwirtschaftlichen Sektor, der fortschreitenden Deregulierung des Gemeinschaftseigentums durch das Programm zur Zertifizierung der Rechte der *Ejidotes* (*Programa de Certificación de Derechos Ejidales – PROCEDE*) und der Kanalisierung der staatlichen Unterstützung auf Unternehmen, deren Produkte in Bezug auf Preis, Qualität und andere Eigenschaften wettbewerbsfähig sind beziehungsweise auf Unternehmen, die sich bereits auf dem Weltmarkt bewährt hatten. Die zugrunde gelegte Annahme war, dass der landwirtschaftliche Sektor von der Kapitalakkumulation und der Ausweitung der Arbeitsplätze profitieren würde, da es sich um einen Sektor handelt, der sich durch die intensive Nutzung nicht qualifizierter Arbeitskräfte auszeichnet (Stallings & Weller 2001: 193). Eine gerechtere Verteilung der Einkommen und eine Verringerung der ländlichen Armut wären demzufolge das *natürliche* Ergebnis der positiven makroökonomischen Veränderungen.

Trotz der wachsenden Unruhen im ländlichen Raum behält die Regierung (2000–2006) die optimistische Perspektive bezüglich der neoliberalen Wachstumsdoktrin bei.⁴ Der Präsident lässt keine Gelegenheit aus, darauf hinzuweisen, dass Mexiko sich auf dem richtigen Weg befindet und dass der NAFTA-Vertrag aus der Regierungszeit von Salinas de Gortari „ein gutes Geschäft“ ist (Bartra 2003: 33). Zudem wurde mit dem Gesetz für eine nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung von 2001 die Bedeutung der Produktivität und der Vermarktung unterstrichen. Das Kapitel VII zum Beispiel hebt die Zielsetzung „der Erhöhung der Produktivität der Wirtschaftssubjekte, der Kapitalisierung der Bewirtschaftung und den Einsatz von Mitteln der technologischen Verbesserung zur Steigerung von Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Aktivitäten der Produzenten“ hervor und die Verpflichtung, „diejenigen Produzenten und Akteure der ländlichen Regionen bevorzugt zu behandeln, denen es bei großem produktiven Potenzial an Entwicklungsmöglichkeiten mangelt“ (Artikel 86). Insbesondere fällt in diesem Dokument die Bezeichnung *Kontraktproduktion* auf, die als Mechanismus der indirekten Finanzierung für den landwirtschaftlichen Sektor durch eine vorweggenommene Vermarktung der Ernte (Artikel 108 und 118, Absatz I) bezeichnet wird.

Ergebnisse der Reformen

Wie bereits ausgeführt, stellt die neue Rechtslage im Bereich der Landwirtschaft einen zentralen Aspekt des mexikanischen Agrarexport-Modells dar, das sehr heterogene Auswirkungen gehabt hat. Auf der einen Seite kann eine geringe Anzahl von horizontal und vertikal in die Agrarindustrie integrierten Unternehmen identifiziert werden – ein prosperierender Sektor von Agrarunternehmern, die unter dem Schutz des Staates stehen und der sich als Speerspitze in den regionalen Märkten positioniert. Auf einem anderen Niveau befindet sich ein ebenfalls kleines Segment der Agrarbetriebe, die dabei sind, ihre Produktion umzustellen und die intersektoralen Verbindungen auszuweiten; dies sind private oder Gemeinschaftsbetriebe, die sich durch ihr Potenzial an natürlichem Kapital, Infrastruktur, vorhandenen Institutionen und umfangreichem Humankapital auszeichnen.

Im Folgenden soll auf eine wachsende Anzahl kleiner und mittlerer Betriebe, die bezüglich der Produktionsstandards, der Produktionskosten und der für den Export erforderlichen Qualität hinterherhinken, hingewiesen werden. Diese sehen sich auf dem nationalen Markt zunehmend legalen und illegalen Importen ausgesetzt. Aufgrund dieses sozialen Verdrängungsprozesses, der durch den Verlust an Rentabilität bestimmt wird, wächst die Anzahl der Kleinbauern in prekärer Situation.

Und schließlich – quasi als Fundament der Pyramide – finden wir die kleinbäuerliche oder Familienlandwirtschaft, die sich in völliger Auflösung befindet. Dies ist ein weiterer Sektor, der langsam aus dem Markt gedrängt wird und dessen Mitglieder gezwungen sind, sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewähren, zu migrieren oder andere Einkommensquellen jenseits der landwirtschaftlichen Aktivitäten zu finden, um das Haushaltseinkommen zu sichern. Die in diesem Sektor vorwiegend produzierten Grundnahrungsmittel werden auf den nationalen Märkten zunehmend von Gütern ersetzt, die importiert werden oder aus großen wettbewerbsfähigen mexikanischen Betrieben stammen, die die Böden mittlerweile auf eine irrationale Weise ausbeuten und so ihr Betriebskapital in dem Eifer erschöpfen, immer niedrigere Produktionskosten zu erzielen. In diesem Sinn führen die Reformen zum Entzug der Grundlagen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft (Acosta 2005: 40).

An dieser Stelle erscheint es sinnvoll darauf hinzuweisen, dass die Probleme des ländlichen Raumes nicht mit der Einführung der neoliberalen Politiken begonnen haben, aber es ist offensichtlich, dass die Krise der Landwirtschaft nicht überwunden ist und es nicht einmal Anzeichen gibt, dass sie sich auf dem Wege der Besserung befindet. Empirische Beobachtungen zeigen, dass sich ohne die Unterstützung des Staates die Probleme der Wettbewerbsfähigkeit für kleine und mittlere Betriebe vervielfacht haben. Tabelle 1 zeigt den Verlauf der für den landwirtschaftlichen Sektor wichtigsten makroökonomischen Indikatoren seit 1990.

Das zentrale Problem besteht darin, dass der Weltmarkt die Kleinbauern in deren Dörfern erreicht und diese dem angeblich freien Markt aussetzt, der jedoch durch

Tabelle 1:

Mexiko: Makroökonomische Indikatoren für die Landwirtschaft (1990-2004)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004*
<i>Wachstum des landwirtschaftlichen BIP (Preise von 1993) (%)</i>	7,3	0,9	0,6	3,5	0,1	3,5	4,0
<i>Anteil der Ausgaben für Landwirtschaft am Gesamthaushalt der Bundesregierung (%)</i>	11,1	4,7	2,5	3,2	3,0	3,2	3,1
<i>Anteil der Kredite für die Landwirtschaft am Gesamtkreditvolumen (%)</i>	8,6	4,9	4,0	3,8	2,8	2,7	2,5
<i>Anteil der Investitionen in Landwirtschaft an den Gesamtinvestitionen der Bundesregierung (%)</i>	19	-2,2	0,3	-0,2	1,0		
<i>Anteil der ausländischen Direktinvestitionen im Agrarsektor (%)</i>		0,1	0,5	0,2	0,0	-0,1	0,1
<i>Agrarexporte**</i>	2.162	4.016	4.217	3.903	3.867	4.664	5.344
<i>Agrarimporte**</i>	2.071	2.643	4.799	5.132	5.375	5.862	6.325
<i>Handelsbilanz des Agrarsektors**</i>	91	1.373	-582	-1.229	-1.508	-1.198	-981
<i>Anteil der Agrarexporte an den Gesamtexporten (%)</i>	5,3	5,0	2,5	2,5	2,4	2,8	2,8
<i>Anteil der Agrarimporte an den Gesamtimporten (%)</i>	5,0	3,6	2,8	3,0	3,2	3,4	3,2
<i>Nominaler Wechselkurs (Pesos/Dolar)</i>	2,8	6,4	9,5	9,3	9,7	10,8	11,3

* Vorläufige Zahlen

** Millionen Dollar

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von CEPAL (2005a): „Información básica del sector agropecuario, Subregión Norte de América Latina y el Caribe 1990-2003“ und CEPAL (2005a): „México: Crecimiento agropecuario, capital humano y gestión del riesgo“.

Subventionen und ungleiche Handelsbeschränkungen zugunsten bestimmter Länder und Produzenten verfälscht ist (Gordillo 2004: 80).

Vor dem Hintergrund der strukturellen Defizite der mexikanischen Landwirtschaft bezüglich einer erfolgreichen Konversion, der wirtschaftlichen Verletzlichkeit der Betriebe und der Risiken bei Abhängigkeit von Fremdkapital gab es eine Vielzahl von Warnungen vor den verheerenden sozialen Auswirkungen und einem dramatischen Rückgang der Produktion als Folge der Reformen. So wurden z.B. ein drastischer Rückgang der Produktion von Grundnahrungsmitteln, die Übernahme der kleinbäuerlichen Flächen durch große Agrarunternehmen und der Einsatz moderner Technologien, durch die ehemals selbständige Landarbeiter zu abhängig Beschäftigten werden, vorausgesagt. Ohne Zweifel hat sich die Situation im ländlichen Raum drastisch verändert und es ist überflüssig, darauf hinzuweisen, dass sich die Krise der Landwirtschaft vertieft hat. Es lohnt sich allerdings, einige der Veränderungsprozesse genauer zu untersuchen und dabei unerwartete Ergebnisse herauszustellen.

Als erstes kann festgestellt werden, dass die Produktion von Grundnahrungsmitteln im Gegensatz zu den Vorhersagen nicht drastisch gesunken ist (Tabelle 2), da diese immer noch auf dem größten Teil der genutzten Fläche und von der Mehrzahl der Betriebe angebaut werden; aus Sicht der Kleinbauern allerdings hat der Verkauf von Mais und Bohnen – der wichtigsten Grundnahrungsmittel Mexikos – seine Funktion als wichtigste Einnahmequelle verloren.

Von den aktuell 3,5 Millionen Produzenten von Grundnahrungsmitteln widmen sich schätzungsweise 86 % dem Anbau von Mais; die dafür genutzte Fläche schwankte in den letzten Jahren zwischen sieben und acht Millionen Hektar⁵, was ungefähr 40 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche des ganzen Landes entspricht (Rivera 2004: 287). Allerdings versteckt sich hinter diesen aggregierten Zahlen die Tatsache, dass nur 40 % dieser landwirtschaftlichen Betriebe Nettoverkäufer sind. Ein Drittel produziert ausschließlich für den Eigenkonsum, der Rest kauft Nahrungsmittel auf dem Markt zu, um die mageren Ernten auszugleichen und die Subsistenz der Familie bis zur nächsten Ernte sicherzustellen (Acosta 2003: 94). Auch denjenigen Betriebe, die regelmäßig Märkte beschicken, weisen eine große Heterogenität bezüglich der Kosten und Erträge auf, vor allem seit sich Mitte der 1990er Jahre zunehmend mittlere Betriebe mit bewässerten Flächen auf den Anbau von Grundnahrungsmitteln spezialisiert haben. Dadurch wird der gleiche Markt von Betrieben mit Erträgen von über 8 Tonnen pro Hektar⁶ und Kleinbauern, die ohne Bewässerung und Lohnarbeiter Erträge von weit unter zwei Tonnen pro Hektar erreichen und unvorhersehbaren natürlichen Schwankungen ausgesetzt sind, bedient. Diese arbeiten mit geringer Produktivität, die Kosten liegen nur knapp unter den erzielten Preisen und teilweise sogar darüber, daher sind sie besonders anfällig gegenüber unvermittelten Marktverän-

derungen (Rubio 2004: 28). Die Tatsache, dass die Preise für landwirtschaftliche Produkte und insbesondere für Grundnahrungsmittel seit den 1970er Jahren eine fallende Tendenz aufweisen, ist von besonderer Bedeutung. Diese Tendenz hat sich seit der wirtschaftlichen Öffnung noch deutlich verstärkt.

Sicherlich ist die Produktion von Grundnahrungsmitteln in den letzten Jahren nicht drastisch eingebrochen. Die wachsende Nachfrage allerdings wurde durch legale wie illegale Importe befriedigt (Morett & Cosío 2004: 11). In einem kürzlich veröffent-

Tabelle 2: Mexiko: Ernte der wichtigsten Kulturen (1990-2004)

	1990	1995	2000	2004
<i>Gesamt (in 1000 ha)</i>	<i>13.727</i>	<i>14.521</i>	<i>12.896</i>	<i>13.133</i>
Gesamt (%)	100	100	100	100
Mais	53,5	55,2	55,3	56,6
Leguminosen	16,5	15,1	12,9	15,0
Grüner Kaffee	4,3	5,0	5,4	5,3
Obst (ohne Melonen und Zitrusfrüchte)	3,6	3,9	4,5	4,5
Zuckerrohr	4,2	3,9	4,8	4,5
Weizen	6,8	6,4	5,5	4,0
Gemüse und Melonen	3,5	3,2	4,5	3,9
Zitrusfrüchte	2,0	2,7	3,8	3,7
Kakao	0,5	0,6	0,6	0,6
Hack- und Knollenfrüchte	0,6	0,5	0,6	0,5
Soja	2,1	0,9	0,5	0,5
Baumwolle	1,6	1,9	0,6	0,5
Reis	0,8	0,5	0,7	0,4
Tabak	0,2	0,1	0,2	0,1
Anteil der wichtigsten Kulturen an der gesamten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche	53,0	53,2	47,2	
<i>Anbau von Grundnahrungsmitteln* (in 1000 ha)</i>	<i>12.628</i>	<i>12.708</i>	<i>11.630</i>	<i>12.179</i>
<i>Anteil der Grundnahrungsmittel* an der Gesamtfläche der Dauerkulturen (%)</i>	<i>91,9</i>	<i>87,5</i>	<i>90,2</i>	<i>92,7</i>

* Mais, Bohnen, Sorghum, Roggen, Weizen, Hafer, Reis

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von CEPAL (2005a): „Información básica del sector agropecuario, Subregión Norte de América Latina y el Caribe 1990-2003“ und CEPAL (2005a): „México: Crecimiento agropecuario, capital humano y gestión del riesgo“.

lichten Bericht des Landwirtschaftsministeriums der USA wird die Integration der Landwirtschaft in Nordamerika seit Inkrafttreten der NAFTA analysiert. Darin wird festgestellt, dass der Export von Mais aus den USA nach Mexiko bis 2004 von 0,5 Millionen Tonnen auf 7,4 Millionen Tonnen angestiegen ist, was einem Wachstum von 1.400 % entspricht. Das ist besonders überraschend, weil es sich bei Mais um das einzige Primärgut im Bereich von Getreide und Leguminosen handelt, das noch bis 2008 einer Übergangsregelung unterworfen ist (González 2005).

Nach einem Jahrzehnt *größerer juristischer Freiheit für den Kleinbauern* findet sich dieser in einer institutionellen und wirtschaftlichen Umgebung wieder, die durch Aspekte geprägt ist, die ihn von den Handels- und Finanzkreisläufen ausschließen. Grund dafür ist seine geringe Produktivität. Er ist Opfer einer erzwungenen Marginalisierung als Lieferant, aufgrund seiner Ineffizienz wird der Zugang zu Krediten erschwert und er wird als Käufer beseitigt, da er durch die sinkenden Preise seiner Produkte merklich an Kaufkraft verliert. Da sich diese ineffizienten Kleinbauern weigern, ihre landwirtschaftlichen Aktivitäten einzustellen, entsteht der Eindruck, dass sie ihren Lebensunterhalt auf diese Weise sicherstellen. Es genügt jedoch, die Zusammensetzung der Einkünfte eines solchen Haushalts zu untersuchen, um festzustellen, dass dies nicht so ist. Studien von internationalen Organisationen wie der Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, der FAO, der lateinamerikanischen Wirtschaftskommission CEPAL und der Weltbank haben zu den folgenden Ergebnissen geführt: In mehr als 80 % der Haushalte von Kleinbauern lebt mindestens ein Mitglied außerhalb der Gemeinde und unterstützt seine Familie finanziell; in den Haushalten der *Ejidatarios* beträgt der nichtlandwirtschaftliche Anteil des Einkommens 55 %. Um ohne dieses zusätzliche Einkommen nicht in Armut zu leben, wären mindestens 25 Hektar (ohne Bewässerung) notwendig. Nur 44 % der Einkommen im ländlichen Raum Mexikos stammt aus landwirtschaftlichen Aktivitäten; zwischen 73 und 83 % der landwirtschaftlichen Betriebe befinden sich in Auflösung und ihre Zukunft hängt von den außerlandwirtschaftlichen Einkommen ab.

Die mexikanische Regierung räumt ihrerseits ein, dass der außerlandwirtschaftliche Anteil 44 % der Betriebseinkommen beträgt (ASERCA 2003) und gibt durch das Ministerium für Agrarreform den strategischen Charakter dieser *ländlichen, aber nicht landwirtschaftlichen Einkommen* zur Sicherung der Grundbedürfnisse der Haushalte im ländlichen Raum bekannt. Es wird besonders darauf hingewiesen, dass es sich dabei vor allem um selbständige Tätigkeiten, Rücküberweisungen und Mitteln aus dem PROCAMPO handelt, die bei armen Familien allein bereits 40 % des Gesamteinkommens ausmachen (SRA 2004: 2). Vor diesem Hintergrund ist es interessant festzustellen, dass diese *Produktionssubvention* aufgrund ihrer Zielgruppe und ihrer Nutzung zur Sicherung der Grundbedürfnisse zu einem Instrument der Sozialpolitik geworden ist.

Des Weiteren wurde eine Konzentration des Bodens und die Privatisierung des Gemeindееigentums der *Ejid*os vorhergesagt. Allerdings zeigen die Fakten, dass es bis heute nicht zu größeren Verkäufen, Flächenagglomerationen zur Nutzung von Skaleneffekten oder dem Transfer von Gemeinde- in Privateigentum gekommen ist.

Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass vor der Reform des Artikels 27 der Verfassung bereits am Rande der Legalität Übertragungen von Bodennutzungs- und Eigentumsrechten stattgefunden hatten, die nun sichtbarer geworden sind. Es kann zum Beispiel beobachtet werden, dass die Anzahl von unterschiedlichen Formen der Halbpacht, der Gemeinschaftsbewirtschaftung⁷ sowie der Vermietung deutlich zugenommen hat, Bodenverkäufe dagegen nur in geringem Umfang. Informationen des Agrar-Katasteramtes zufolge ist nur einer von 10 registrierten Verträgen ein Verkauf, bei zweien handelt es sich um Verleihung, drei sind Verpachtungen und vier betreffen die genossenschaftliche Nutzung. 80 % aller Übereinkünfte sind allerdings informell und werden nicht registriert, da sich die ländliche Bevölkerung per Handschlag einigt (RAN 2001: 149). Im Übrigen betreffen die meisten Transaktionen von Gemeinschaftseigentum die Übertragung der Nutzungsrechte oder die Veräußerung der Rechte an Parzellen (Artikel 79 und 80 des Landwirtschaftsgesetzes) und finden innerhalb von landwirtschaftlichen Produktionseinheiten statt. Dies hat eine ungleichere Verteilung der Bodenressourcen unter den Mitgliedern zur Folge.

Aus dieser Praxis ergibt sich ein Verhaltensmuster für Eigentümer von kleineren Flächen. Diese neigen eher zur Verpachtung oder ähnlichen Übereinkünften, durch die sie regelmäßige Einkünfte erhalten, ohne das Land zu verkaufen. Dagegen tendieren die Eigentümer größerer Flächen dazu, diese durch die regelmäßige Nutzung zusätzlicher Flächen auszudehnen (Escalante 2001: 21). Hier ist es angebracht, Ana de Ita (2003: 48) zu zitieren, die vor dem Hintergrund der Auswirkungen von PROCEDE auf die Konzentration des Bodenbesitzes festgestellt hat, dass die Kleinbauern ihr Land nicht auf dem Markt zum Verkauf oder zur Verpachtung anbieten, „um einen Gewinn oder Ertrag zu erzielen... Der Boden wird verpachtet, weil die notwendigen Ressourcen zur Bewirtschaftung nicht vorhanden sind.“

Eine andere Beobachtung bezieht sich auf die geringe Umwandlung von Gemeinschafts- in Privateigentum. Zu Beginn der 1990er Jahre erstreckte sich das Gemeinschaftseigentum (also *Ejid*os und Gemeindebesitz) in Mexiko auf mehr als 103,29 Mio. Hektar, was ungefähr 52,7 % der Gesamtfläche Mexikos entspricht und sich auf 29.950 Produktionseinheiten verteilte (INEGI 1991). Zum Zeitpunkt der letzten Erhebung (RAN 2004) im Dezember 2004 waren weniger als 800.000 Hektar dieser Flächen in Privateigentum überführt worden. Zur gleichen Zeit wurden jedoch auch 1204 neue *Ejid*os gegründet und insgesamt 340.000 Hektar aus Privateigentum in gemeinschaftliche Nutzungsformen überführt, vorwiegend im Südosten Mexikos (Salazar 2004).

Der Boden ist heute dem Spiel von Angebot und Nachfrage ausgesetzt und Flächen, die aufgrund ihrer Infrastrukturanbindung, Lage, Eigenschaften oder institutioneller Vorteile privilegiert sind, werden – ähnlich wie die Nutzungsrechte für Wasser – aufgekauft (Pérez 2005: 10). In Übereinstimmung mit den Prognosen haben sich einige Regionen zu Kapital akkumulierenden Wachstumspolen gewandelt. Allerdings muss diese Betrachtung relativiert werden, da Mexiko in den Bereichen Autobau, Tourismus, privatisierten Unternehmen, spekulativen Anlagen und Finanzdienstleistungen Anlagemöglichkeiten mit höherer Rentabilität bietet. Aufgrund der Beschaffenheit, der Risiken, der Marktkontrolle im Ernährungsbereich und vor allem des Wettbewerbs zwischen den unterentwickelten Ländern um internationale Finanzströme ist die mexikanische Landwirtschaft bis heute keines der Hauptziele ausländischer Direktinvestitionen (siehe Tabelle 1).

Tatsächlich ist die rechtliche Flexibilität bezüglich der Handelbarkeit von Boden im Agrarsektor deutlich gestiegen. Große landwirtschaftliche Betriebe, agroindustrielle Unternehmen und das Finanzkapital sind jedoch nicht darauf angewiesen, der Eigentümer des Bodens zu sein, um diesen zu nutzen und sind auch nicht bereit, diesen zu pachten. Investitionen in Kauf oder Pacht von Böden würden dieses Kapital quasi einfrieren. Es erscheint daher vorteilhaft, flexible Übereinkünfte zu treffen, wie zum Beispiel die Auftragslandwirtschaft⁸ oder Formen der flexiblen Zusammenarbeit. Das aktuelle Landwirtschaftsgesetz erlaubt den *Ejidots* diese Form von Kooperationsverträgen für einen Zeitraum von 30 Jahren abzuschließen, verlängerbar um die gleiche Zeitspanne (Artikel 45). Der Vorteil für das Unternehmen besteht darin, seine Aktivitäten in verschiedenen Regionen gleichzeitig ausüben zu können, langfristige Arbeitsverträge zu umgehen und sich gegebenenfalls räumlich schnell verändern zu können. Auf diese Weise löst der Investor das Problem des Zugangs zum Boden, nutzt die günstige Arbeitskraft und vermeidet arbeitsrechtliche oder institutionelle Verpflichtungen. Er muss sich noch nicht einmal darum kümmern, ob die Bodennutzung nachhaltig ist oder sich um unternehmerisches Verhalten bemühen.

Im Süden des Landes zum Beispiel zahlen private Unternehmen den *Ejidatarios* ein Entgelt „für das Recht am Berg“, beuten die Waldressourcen übermäßig aus und reduzieren die Biodiversität. Es sind Fälle bekannt, in denen die Agrarindustrie sich im Voraus verpflichtet, die Ernte aufzukaufen und einen Teil des Preises als Anzahlung tätigt, um den Anbau zu finanzieren. Dabei werden die Bedingungen der Zusammenarbeit wie Qualität und Preis einseitig von der Industrie festgelegt. Für Obst, Gemüse, tropische Produkte und Tierfutter hat sich diese Vorgehensweise in Mexiko und Lateinamerika stark ausgebreitet (Echánove 2004: 225). Ein anderer Aspekt, der die – trotz der aggressiven *Landpolitik* der Weltbank – geringe Neigung, den Bodenbesitz zu konzentrieren, erklärt, liegt in der Existenz anderer Produktionstechnologien, die eine extensive Produktionsweise überflüs-

sig machen und es den Unternehmen erlauben, auf kontrollierte Produktionsbedingungen wie z.B. Gewächshäuser zu setzen.

Und drittens kann festgestellt werden, dass die vorhergesagte Änderung der Bodennutzung und die Modernisierung der Produktionsstrukturen eingetreten sind, allerdings nur bei einem geringen Prozentsatz der landwirtschaftlichen Produktionsbetriebe und verbunden mit großen Widerständen gegen die grundlegende Erneuerung der Produktionsprozesse (Lara 2003; Rubio 2004; Morett & Cosío 2004 sowie Rosenzweig 2005).

Sowohl mexikanische Landwirte, die in der Lage sind, hohe Erträge zu produzieren, ihre Produkte exportieren und wettbewerbsfähig sind, als auch die in den letzten Jahren in der Landwirtschaft auftretenden Investoren zeichnen sich durch ihre Genügsamkeit aus, da sie sich auf Produkte spezialisieren, für die es kein Monopol gibt, für die Marktnischen existieren und die aufgrund der Nachfrage aus den Regionen mit bevorzugtem Marktzugang eine hohe Rentabilität versprechen. Eine andere Möglichkeit angesichts des Investitionsrisikos sind strategische Allianzen und damit die Möglichkeit, direkt oder indirekt die verschiedenen Stationen der Produktionskette bis hin zum Konsumenten zu kontrollieren. Dies ist der Fall bei Weizen, der Agave, Blumen, ökologisch angebauten oder exotischen Produkten. Im Bereich der Viehwirtschaft gilt dies für die Aufzucht von Jungtieren.

In den letzten Jahren hat sich der Gartenbau als dynamischster Bereich erwiesen, gefolgt von der Blumenzucht. Allerdings kann die Entwicklung der Produktion dieser Güter nicht verallgemeinert werden. Sie umfasst nur einige 1.000 Agrarbetriebe im ganzen Land, die in ungefähr 100 Unternehmen zusammenfließt, in denen die Verpackung und Vermarktung bis zum Endkunden im Ausland organisiert wird. Aufgrund der Kosten beschränkt sich der Gartenbau auf Betriebe ohne Finanzierungsbedarf, auf Regionen mit Bewässerung oder mit hohen Niederschlägen (dies gilt vor allem für Obst). Oftmals vereinnahmen diese Betriebe Oberflächengewässer, beeinflussen den Zuschnitt der Bewässerungsgebiete oder bohren Tiefbrunnen zu Lasten der Wasserversorgung von benachbarten Wohngebieten. Es kommt auch oft zu Konflikten mit anderen Anbauprodukten, die von der öffentlichen Hand weniger unterstützt werden.

Die Produktion von Obst und Gemüse konzentriert sich in wenigen Bundesstaaten und innerhalb dieser jeweils in wenigen Ortschaften; allein im Staat Sinaloa liegen 36 % der für den Gartenbau genutzten Flächen des Landes. Die Konzentration zeigt sich auch darin, dass von den 49 Obst- und Gemüsesorten, die in Mexiko angebaut werden, nur sechs (Tomate, Kartoffel, Grüner Chili, Kürbis, Grüne Tomate und Gurke) mehr als 80 % der Produktion und mehr als 70 % der Exporte in diesem Sektor ausmachen (Barrón 2002: 49-56). Paradoxerweise wird bei der Vermarktungsstrategie für die Produkte des mexikanischen Gartenbaus auf den US-amerikanischen Markt gesetzt. Dort stehen sie im Wettbewerb mit subventionier-

tem Obst und Gemüse aus US-Produktion und aus anderen unterentwickelten Regionen und sind aus Gründen der *nationalen Sicherheit* der USA nicht-tarifären Handelshemmnissen und anderen willkürlichen Restriktionen ausgesetzt.

In diesem Sektor – als angeblicher Devisenquelle – konzentriert sich die Unterstützung durch die öffentliche Hand sowie das mexikanische und ausländische Kapital. Allerdings wird auch hier oftmals die Nutzung der neuesten Produktionstechnologien vermieden, da diese einen längeren Zeitraum der Umstellung erfordert und die Prozesse weniger flexibel werden. Ein weiterer – und vielleicht wichtiger Grund – ist jedoch die Möglichkeit, die Produktion und/oder Produktivität durch andere Methoden kurzfristig zu erhöhen, z.B. durch die Abwälzung von Risiken und Kosten durch unmenschliche Formen der Ausbeutung von Arbeitskraft. So sind z.B. 90 % der Landarbeiter nicht bei der Sozialversicherung registriert⁹ (Morett & Cosio 2004: XIII). Das Fehlen stabiler Arbeitsbeziehungen ist ebenso typisch für den ländlichen Raum wie Akkordlöhne und die Einstellung von Arbeitern, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu Minderheiten geringe Lohnforderungen stellen (Lara Flores 2003: 374f).

Kleine und Familienbetriebe können aufgrund ihrer materiellen Defizite und der fehlenden öffentlichen Unterstützung weder die angebauten Agrarprodukte anpassen noch im Bereich der Technisierung Schritt halten. Die Reichweite der Modernisierung reduziert sich für diese Betriebe auf industrielle Vorprodukte (Saatgut, Pestizide, Düngemittel), die Reorganisation des Faktors Arbeit oder eine nicht nachhaltige Bodennutzung, z.B. durch Monokulturen. Gemeinsam werden unterschiedliche Arten der Kooperation versucht, um Vorprodukte und Ausrüstung zu erwerben, sowie öffentliche Mittel zu beantragen und die Vermarktung zu organisieren. Anstatt sich auf die Herstellung von ein oder zwei Produkten zu spezialisieren und dabei alle verfügbaren Ressourcen auf dieses riskante Unterfangen zu setzen, ziehen es die Bauern vor, ihre Produktion und damit ihre Einkommensquellen zu diversifizieren. Zusammen mit der Viehzucht im Hinterhof ist der Anbau von Getreide für den menschlichen Konsum oder als Futtermittel (gelber Mais für Rinder, Sorgum für Vögel und Schweine) seit langer Zeit eine hilfreiche Strategie, da die Erzeugnisse aus der Viehzucht Teil des familiären Konsums sind und sowohl als Sicherheit als auch als Ersparnis für schlechte Zeiten genutzt werden (Davis 2000).

Die Reaktionen der Betriebe, deren Produktion Rentabilitätsprobleme aufweist und deren Überlebensfähigkeit gefährdet ist, müssen eher als Überlebensstrategie denn als Wettbewerbsstrategie aufgefasst werden. Zu diesem Punkt existieren Untersuchungen, die das Anwachsen der nicht landwirtschaftlichen Aktivitäten in ruralen Umgebungen, die wachsende Bedeutung der Rücküberweisungen von Migranten und der Subventionen aus den Töpfen der kompensatorischen Sozialpolitik für den täglichen Bedarf herausstellen (Dirven 2004: 23). Sowohl empiri-

sche Daten (Tabelle 3) als auch ökonometrische Analysen zeigen, dass – vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Öffnung – durch PROCAMPO im Bereich der *Ejidós* keine Konversion der Produktion hin zu wettbewerbsfähigeren Kulturen erreicht worden ist, da die Mittel bestenfalls zum Erwerb von Inputs genutzt werden, keinesfalls jedoch für neue Technologien (Kjöllerström 2004: 25).

Tabelle 3:

Mexiko: Verwendung der monetären Transfers aus dem Programm PROCAMPO

Verwendungszweck	Prozent
Ersparnisse	3,0
Lebensmittel, Transport, Kleidung und Medikamente	42,4
Kraftstoff	15,2
Tilgung von Schulden	12,7
Bodenbearbeitung, Erwerb von Saatgut und Düngemitteln	25,8
Andere	0,9
Gesamt	100,0

Quelle: Encuesta de opinión ASERCA, in: Rosenzweig, Andrés (2005).

Zusammenfassung

In Mexiko wurden die neoliberalen Politiken seit 1992 durch die Agrargesetzgebung unterstützt. Diese verlor ihre soziale Komponente, durch die sie für mehr als ein halbes Jahrhundert von der Privatwirtschaft abgekoppelt war. Während in der Vergangenheit das Thema soziale Gerechtigkeit den juristischen und politischen Diskurs mit dem Ziel des Gleichgewichts innerhalb der Klassengesellschaft dominierte, wurde dieses durch das Konzept der Gleichheit von Chancen und Ausgangspositionen der Wirtschafts- und Rechtssubjekte ersetzt. Im Verlauf der Jahre bestätigte sich, dass die liberale Agrargesetzgebung und -politik ein eingeschränktes Segment des Agrarsektors begünstigte, das eng mit den internationalen Nahrungsmittelkonzernen verbunden ist. Die überwiegende Mehrzahl der Betriebe war jedoch nicht fähig, dem Ruf der Modernisierung nachzukommen.

In dieser Arbeit sollten vor allem drei interessante Prozesse herausgehoben werden, da sie sich von den Vorhersagen unterscheiden und außerdem der grundlegenden ökonomischen Rationalität zu widersprechen scheinen. Erstens haben die kleinen Betriebe – sowohl Unternehmer als auch Kleinbauern – weite Marktanteile verloren und sich in den Eigenverbrauch geflüchtet. Soweit es ihnen möglich ist, widerstehen sie jedoch dem Druck des Wettbewerbs und des Staates, die Produktion von Getreide einzustellen. Parallel zu diesem Prozess haben die effizienten Betriebe ihre Produktion um Getreide erweitert, um sich den mexikanischen Markt mit den Importen zu teilen.

Zweitens ist die Anzahl der Verkaufs-Transaktionen auf dem Bodenmarkt mehr als zwei Legislaturperioden nach seiner Liberalisierung immer noch sehr gering und bleibt weit hinter den Erwartungen zu Beginn der Reform zurück. Diese Tatsache lässt sich zum Teil mit der vorherrschenden Kultur in den ländlichen Gemeinden erklären und zeigt ihre Verwurzelung mit dem Land. Ohne Zweifel jedoch resultiert dieses Phänomen auch aus anderen Gründen. Einer davon ist der intensive – nicht extensive – Charakter der Produktion der Exportgüter, der den traditionellen Technologien nicht entspricht. Des Weiteren konzentriert sich diese Form der Nutzung auf hochwertige Böden und konkurriert um diese. Ein weiterer Grund ist, dass der Kauf von Produktionsfläche heute nicht mehr die günstigste Form der landwirtschaftlichen Nutzung ist.

Die dritte Entwicklung, die untersucht wurde, ist die Modernisierung der Landwirtschaft, d.h. die Kapitalisierung der Betriebe, ihre Technisierung und ihre Verbindung zu den Exportmärkten. Diese ist gering geblieben, was die Attraktion von Investitionen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbreitung der Erfahrungen in andere Zonen des Landes angeht. Dass dies trotz des versprochenen Erfolgs der Agrarunternehmen, die mit Spitzentechnologie arbeiten, passiert, ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass dieser Typ von Unternehmern weiß, dass der Weltmarkt neben Angebot und Nachfrage auch durch Institutionen und Akteure bestimmt wird, die über größeren Einfluss verfügen als die mexikanische Regierung.

Auch wenn es stimmt, dass einige der schlimmsten Voraussagen, die die Reform des Artikels 27 der Verfassung verurteilt haben, nicht eingetroffen sind – die Produktion von Getreide ist nicht in der vorhergesagten Weise zurückgegangen, es gab keine massiven Privatisierungen von Gemeindeland und die Bodennutzung wurde ebenso wenig drastisch verändert – soll an dieser Stelle keineswegs behauptet werden, dies sei ein Schritt in die richtige Richtung, um die Agrarkrise in Mexiko zu beenden. Stattdessen wird die Auffassung vertreten, dass diese vielschichtige Situation die derzeitige spezifische Exklusion im ländlichen Raum darstellt. Sie erinnert an eine Dialektik von Selektion-Segregation, die durch die neoliberalen Politiken eingeleitet wurde. Und in diesem Sinn haben sowohl die Agrargesetzgebung – als Schlüsselement der Politik – und die pro-liberalen Landwirtschaftsprojekte eine entscheidende Rolle gespielt.

Unter den Folgeerscheinungen lässt sich die regionale Konzentration der landwirtschaftlichen Entwicklungspole herausheben, die sich von der generellen Vernichtung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft abhebt. Dabei soll das Abrutschen von mittleren Betrieben und anderen ehemals rentablen Produktionseinheiten jedoch nicht verschwiegen werden. Für viele soziale Gruppen, die bis vor einigen Jahren von ihrer Ernte leben oder zumindest überleben konnten, hat die Landwirtschaft aufgrund des veränderten Verhältnisses von Kosten und Erträgen ihre Bedeutung als Mittel zur Bedürfnisbefriedigung verloren. Daraus resultiert das

Anwachsen der Migration und der Suche nach Alternativen zur landwirtschaftlichen Beschäftigung in einem bisher unbekanntem Maße.

Vor diesem Hintergrund verliert der Landarbeiter auch deshalb, weil ihn das Angebot an Arbeit, die vorherrschenden Vertragsbedingungen und die Arbeitsbedingungen in den dynamischen Bereichen der Landwirtschaft prekären Reproduktionsbedingungen unterwerfen. Solange sich die Opposition zu den neoliberalen Politiken nicht unter einem Dach formiert, und sei es nur, um eine Partialekritik am Wachstumsmodell zu üben, kann erwartet werden, dass die Zahl der entbehrlichen landwirtschaftlichen Betriebe und Landarbeiter in kurzer Zeit steigen wird.

Übersetzung aus dem Spanischen: Volker Hamann

Anmerkungen

- 1 Der *Ejido* ist eine Besitzform, die gekennzeichnet ist durch gemeinsamen Grundbesitz und individuelle Nutzung; <http://de.wikipedia.org/wiki/Ejido> (Anm. d. Red).
- 2 Die mexikanische Rechtsprechung definiert die Bedingungen, die mit der Ausübung des Eigentumsrechts verbunden sind, – unabhängig vom Eigentümer – durch eine abstrakte Norm, nämlich die allgemeine und dauerhafte Nutzung, Nutznießung und Verwertung des Bodens. Diesem Rechtsverständnis entsprechend handelt es sich um ein relatives – nicht absolutes – Recht und seine Ausübung unterliegt einer sozialen Komponente.
- 3 Dieses Programm ist fast die einzige noch verbliebene Subvention und seine Bedeutung beruht nicht auf der Höhe der Unterstützung, sondern darin, dass 50 % der Betriebe und der landwirtschaftlichen Fläche abgedeckt werden; d.h. 2.681.000 Betriebe und 13.571.000 ha im Jahr 2000 (ASERCA 2002).
- 4 Ende 2002 und Anfang 2003 ist es durch politischen Druck gelungen, die Bundesregierung zu einem landesweiten Abkommen für die Landwirtschaft zu zwingen, das verschiedene Verpflichtungen enthielt: Überprüfung des landwirtschaftlichen Teils des NAFTA-Vertrages und der Agrargesetzgebung sowie ein höheres Budget. Nichts davon ist bisher umgesetzt worden, aber es ist gelungen, die öffentlichen Beschwerden zu verringern und die Bewegung „El Campo No Aguanta Más“ (Das Land hält nicht mehr durch) zu schwächen.
- 5 An zweiter Stelle folgen die Produzenten von Bohnen mit 6,6 % der Betriebe – ca. 228.000 (CEPAL 2005a: 12).
- 6 Wie z.B. im Produktionszyklus Herbst-Winter in den Staaten Sinaloa, Jalisco und Mexiko, die ggf. auch auf vielversprechendere Kulturen umschwenken könnten.
- 7 Verpachtung von Boden für einen Produktionszyklus, entlohnt in Naturalien und im Geltungsbereich des Zivilrechts.
- 8 Seit 2002 fördert die Bundespolitik Termingeschäfte im Bereich der Agrarprodukte.
- 9 In dieser Zahl sind die Waldarbeiter und Fischer mit enthalten.

Literatur

Acosta Reveles, Irma Lorena (2005): „De campesinos a ‘multifuncionales’. La explotación agrícola familiar en México“. In: *Revista Vínculo Jurídico, Revista de la Unidad Académica de Derecho de la UAZ*. Nr. 61. Januar-März. Zacatecas, México (<http://213.254.226.17/biblioteca/IrmaAcosta/CampesinosMultifuncionales.pdf>).

- ASERCA (2003): *La iniciativa del zócalo rural: el IICA al servicio de la agricultura el bienestar rural de México*. <http://www.infoaserca.gob.mx/ponencias/DR-MOSCARDI-presASERCA.pdf>
- Bartra, Armando (2003): *Cosechas de IRA, Economía política de la contrarreforma agraria*. Ed. Itaca e Instituto Maya A.C., México.
- Barrón, Ema; Sifuentes, Ema Lorena; Hernández, José Manuel (2002): *Apertura económica en las frutas y hortalizas de exportación en México. Un acercamiento al estudio de la segmentación de los mercados de fuerza de trabajo*. Dirección Editorial Universitaria, México.
- CEPAL (1999): *Efectos sociales de la globalización sobre a economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua*. México.
- CEPAL (2004): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. CEPAL-Naciones Unidas, Chile.
- CEPAL (2005a): *México: Crecimiento agropecuario, capital humano y gestión del riesgo*. Naciones Unidas, México.
- CEPAL (2005b): *Panorama 2005: El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe. Unidad de Desarrollo Agrícola*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL, 2005c. *Información básica del sector agropecuario, subregión norte de América Latina y el Caribe 1990-2003*. Naciones Unidas, México.
- CLOC (2004): *Comentario sobre la política de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. http://movimiento.org/cloc/show_text.php?Key=2714
- Contreras Castillo, José M. (2005): „La eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas: implicaciones para México“. In: *Revista Comercio Exterior*, Bd. 55, Nr. 2, Februar. México, S. 182-190.
- Davis, Benjamín (2000): „Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México“. In: *Revista de la CEPAL*, Nr. 72, Dezember. Santiago de Chile, S. 99-119.
- Del Valle Rivera, María del Carmen (Hg) (2004): *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*. Ed. UNAM-IIES y Plaza y Valdes. Mexico
- De Ita, Ana (2003): *México: Impactos del PROCEDA en los conflictos agrarios y la concentración de la tierra*. CECCAM. <http://www.landaction.org/gallery/Mon%20PaperMEXICOspan.pdf>.
- Dirven, Martine (2004): „Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola“. In: *Serie desarrollo productivo 146*. Red de Desarrollo Agropecuario, Santiago de Chile (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14284/lcl2062e.pdf>).
- Echánove Huacuja, Flavia (2004): „La expansión de las hortalizas en los años noventa y su vínculo con la agroindustria hortícola“. In: Rubio, Blanca (Hg): *El sector agropecuario Mexicano frente al nuevo milenio*, Coedición UNAM y Plaza y Valdés, México.
- Escalante, Roberto (2001): *El mercado de tierras en México*. Serie desarrollo productivo. CEPAL, Santiago de Chile.
- Fritscher Mundt, Magda (2004): „El tema agrícola en las disputas internacionales“. In: Del Valle Rivera 2004, S. 111-130.
- Gómez Cruz, Manuel Ángel; Schwentesius, Rita (2003): *Desastroso Impacto del TLCAN en el Sector Agroalimentario: Es urgente una Posición del Legislativo para su Revisión*. Gutachten des CIESTAM für das mexikanische Parlament. Mexico.
- Gómez Cruz, Manuel Ángel; Schwentesius, Rita (2004): „TLCAN y sector agroalimentario: 10 años de experiencia“. In: *Boletín intercambios*. Nr. 27, 3. Jg., Juni 2003; <http://www.rimisp.org/boletines/bol27/INTERCAMBIOS27Junio.pdf>
- González Amador, Roberto (2005): „La importación de maíz de EU creció 15 veces con el TLC“. In: *La Jornada*, 16. 3. 2005 (Zeitungsartikel), Mexiko.
- Gordillo, Gustavo (2004): „Seguridad alimentaria y agricultura familiar“. In: *Revista de la CEPAL* núm 83. Santiago de Chile, S. 71-84.
- Kjöllerström, Mónica (2004): „Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina“. In: *Serie desarrollo productivo*, Nr. 155. Red de desarrollo agropecuario CEPAL, Santiago de Chile.

- Lara Flores, Sara María (2003): „Análisis del mercado de trabajo rural en México en un contexto de flexibilización“. In: *¿Una nueva ruralidad en américa latina?* Biblioteca virtual de CLACSO; <http://168.96.200.17/ar/libros/rural/flores.pdf>
- Morett Sánchez, Jesús C.; Cosío Ruiz, Celsa (2004): *Los jornaleros agrícolas en México*, Ed. UACH y Diana, Mexiko.
- Pérez, Matilde (2005): „La esperanza en el agro sonorenses ‘se secó’“. In: *La Jornada*, 9. 1. 2005 (Zeitungsartikel), Mexiko.
- Proceso*, 18. 6. 1990. Mexiko.
- Registro Agrario Nacional (RAN) (2001): „Numeralia“. In: *Revista estudios agrarios*, Nr. 16. Januar-April. S. 149-159.
- Rivera Herrejón, M. Gladys (2004): „El sector maicero y la política agrícola en México durante los noventa“. In: Del Valle Rivera 2004, S. 287-316.
- Rosenzweig, Andrés (2005): *El debate sobre el sector agropecuario Mexicano en el tratado de libre comercio de américa del norte*. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Mexiko.
- Rubio, Blanca (Hg.) (2004): *El sector agropecuario Mexicano frente al nuevo milenio*, Coedición UNAM-Plaza y Valdés. Mexiko.
- Stallings, Barbara; Jürgen; Weller (2001): „El empleo en América Latina, base fundamental de la política social“. In: *Revista de la CEPAL*, Nr. 75. México (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/19327/stallings.pdf>).
- Secretaría de Reforma Agraria (SRA) (2004): *Los ingresos no agrícolas, nueva opción en el área rural*, Dirección General de Política y Planeación. Mexiko.

Gesetzestexte und Verwaltungsvorschriften:

- ASERCA (2002): Informe técnico de la SAGARPA para el II informe de gobierno. Mexiko.
- INEGI (1994): Censo agropecuario ganadero y forestal 1991. México.
- Iniciativa para reformar el artículo 27 constitucional (1991): Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República. México.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley agraria (1992).
- Ley de desarrollo rural sustentable (2001).
- Plan nacional de desarrollo (PND) 1989-1994. (1989) Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México.
- Procuraduría Agraria (2006): Estadísticas Agrarias 2006. CD-ROM.
- Registro Agrario Nacional (RAN) (2004): Universo de trabajo y avance del PROCEDE, Información estadística. Dirección General de Registro. <http://www.ran.gob.mx/archivos/16.htm>.
- Registro Agrario Nacional (RAN): Servicio de Información estadística en línea: http://www.ran.gob.mx/ran/archivos/ServiciosRAN/informacion_estadistica.html.
- SAGAR: Programa alianza para el campo 1995-2000. México.
- Secretaría de Reforma Agraria (SRA): Servicio de Información Agraria Básica. <http://www.sra-eservicios.gob.mx/sra-e/dgia/fuentes/fichas.asp>.
- Salazar A., Florencio (2004): Comparecencia del Secretario de la Secretaría de Reforma Agraria ante el Congreso de la Unión, Glosa del cuarto informe de gobierno. 19. 10. 2004
- SARH (1990): Programa nacional de modernización al campo. México

Anschrift der Autorin

Irma Lorena Acosta Reveles
ilacosta2@hotmail.com