

II. "Land ohne Freiheit": Agrarpolitik und Ejido in Mexiko

Die Landreform ist eine der wichtigsten Errungenschaften der mexikanischen Revolution (1910-1917). Sie wurde 1917 in Artikel 27 der Verfassung verankert. Ihr Kernstück ist das Ejido, das vor allem Kleinbauern zugute kam. Das Ejido wurde - wie die Agrarreform insgesamt - während unterschiedlicher historischer Phasen politisch neu bewertet und durch Gesetzesänderungen umgestaltet. Keine Veränderung war jedoch so grundlegend wie die Neuordnung des Artikels 27 vom 6.1.1992 und des dazugehörigen Agrargesetzes vom 26.2.1992.¹ Damit wurde unter anderem die Landverteilung für beendet erklärt und die Privatisierung, der Verkauf und die Langzeitverpachtung des bis dahin unveräußerlichen ejidalen Bodens ermöglicht. Die Präsidenten Salinas (1988-1994) und Zedillo (1994-2000) hofften, eine Zunahme privater Investitionen in den Agrarsektor, eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und eine Anhebung der bäuerlichen Einkommen zu erreichen (Salinas de Gortari 1991a-c; Zedillo Ponce de León 1995, 1996). Ein Befürworter kommentierte die neue Agrargesetzgebung wie folgt: "Der Ejidatario hört nun auf, der Sklave seines eigenen Landes zu sein" (Croda Musule 1992:38). Kritiker befürchteten jedoch, daß es durch die Gesetzesreform und den Beitritt zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) zu einer weiteren Konzentration des Landbesitzes und einer wachsenden Proletarisierung der Kleinbauern komme (so z.B. Calva 1991; PC 1991, Nr. 784; Barkin 1992). Die jüngsten Gesetzesänderungen kämen der Abschaffung des Ejido gleich. Sie werden folglich als Verrat am wichtigsten Revolutionsziel, der Agrarreform, betrachtet (z.B. Villanueva Mukul 1993).

Die Vorstellung von der mexikanischen Revolution, die hier zum Ausdruck kommt, knüpft jedoch in erster Linie an die agraristische und sozialreformerische Bauernerhebung des Südens unter der Führung Emiliano Zapatas im Kampf um "Land und Freiheit" und die zapatistische Agrarreform im Bundesstaat Morelos an, bei der es in nur einem Jahr (zwischen Mitte 1914 und 1915) tatsächlich zu einer radikalen Umverteilung des Bodens gekommen war (Womack 1968:224ff; Tobler 1984:278-284). Doch gelang es den Agraristen innerhalb der revolutionären Bewegung nur während kurzer Phasen, tiefgehende Veränderungen der Besitzverhältnisse und Machtstrukturen auf dem Land zu erreichen. Von Anfang an dominierten vor allem Politiker aus dem liberalen Lager die nationale Agrarpolitik, denen es um die Durchsetzung kapitalistischer Verhältnisse ging. Obwohl sie häufig eine agraristische

Rhetorik verwendeten, war eine umfassende Landreform von ihnen nie beabsichtigt. Die Agrarreform wurde so zu einem Revolutionsmythos, der - wie die folgende kritische Bilanz zeigen wird - nur wenig mit den realen Entwicklungen in der Landwirtschaft zu tun hatte.² Die jüngste Änderung der Gesetzgebung unter Salinas erscheint in dieser Perspektive nicht als Bruch, sondern setzt im wesentlichen die über Jahrzehnte dominierende Orientierung der mexikanischen Agrarpolitik fort.

Nach einer Analyse der Agrarpolitik seit der Revolution wird im folgenden ein kurzer Überblick über die Situation mexikanischer Ejidos heute gegeben. Dem schließt sich eine Darstellung der neuen Agrargesetzgebung und ihrer Umsetzung an.

1. Die Ursprünge des Ejido

Das moderne Ejido hat seine Wurzeln im mittelalterlichen Spanien. Der Begriff leitet sich von *exitus* (lat.: Ausgang) ab und bezeichnete spätestens ab dem 13. Jahrhundert in Kastilien eine besondere Landfläche, die unmittelbar außerhalb der Stadttore lag und Gemeineigentum war. Dort befanden sich zum Beispiel die öffentliche Müllhalde oder Pferche für streunendes Vieh. Außerdem wurde dort geschlachtet und das Getreide gedroschen. Dieses Land durfte aber nicht bestellt werden (Whetten 1948:80). Nach der Eroberung Amerikas erhielten die indianischen Gemeinden von der spanischen Kolonialverwaltung "Landschenkungen", darunter auch Ejidos, für ihre Selbstversorgung zugeteilt. Das Konzept des Ejido bezeichnete anfangs - ähnlich wie in Kastilien - nur eine relativ kleine, unbebaute Fläche außerhalb der Ortschaft, die den Bewohnern zur kostenlosen Nutzung zur Verfügung stand. Seit der späten Kolonialzeit wurde darunter jedoch häufig das gesamte kommunale Land verstanden (Weide- und Waldland, individuelle Anbauparzellen und sogar *propios*, also Anbauflächen, die von der Gemeindeverwaltung zur Deckung ihrer Ausgaben an individuelle Nutzer verpachtet oder kollektiv bearbeitet wurden). Dieses kommunale Land galt bis ins 19. Jahrhundert grundsätzlich als unveräußerlich (Simpson 1937:1-14; Whetten 1948:75-85; Ibarra Mendevil 1989:79-88). Tatsächlich kam es jedoch bereits während der Kolonialzeit durch die

¹ Im gleichen Zeitraum wurden auch andere Ausführungsgesetze geändert (Ley Forestal, Ley de Aguas Nacionales).

² Viele Präsidenten brüsteten sich zwar mit der Landverteilung, doch wurde ein großer Teil des Landes oft nur provisorisch oder auf dem Papier vergeben. Für eine Gegenüberstellung der Zahlenunterschiede zwischen dem Präsidentenerlaß (Resolución Presidencial) und der tatsächlichen Verteilung (Ejecución) siehe Esteva 1980:230f, Tab. 8; vgl. Ibarra Mendevil 1989.

Expansion des Großgrundbesitzes häufig zu willkürlichen Aneignungen kommunaler Ländereien oder illegalen Verkäufen von Gemeindeland (Powell 1972:654ff).

Nach der Unabhängigkeit Mexikos (1821) wurde von den Liberalen nicht nur der Landbesitz der Kirche, welche die Konservativen stützte, sondern auch der Kollektivbesitz der Gemeinden scharf attackiert. Die Bauern sollten vom "grausamen Joch der Dorfgemeinschaft" (zit. in Hale 1968:238; vgl. auch Fraser 1972:630) befreit werden. Land sollte zur freien Ware werden, um so den Weg in eine kapitalistische, moderne Agrarwirtschaft zu ebnen. So wurde schließlich im Rahmen der liberalen Gesetzgebung nach 1856, die während der Regierungszeit des Diktators Porfirio Díaz (1876-1911) noch verschärft wurde, nicht nur die katholische Kirche als größter Grundbesitzer Mexikos enteignet, auch die indianischen Gemeinden verloren große Teile ihres Landbesitzes.³ Im Porfiriat wurde mit Hilfe ausländischer Firmen der Ausbau der Infrastruktur (z.B. Eisenbahnverbindungen) intensiv vorangetrieben, was den Export von Agrarprodukten (Kaffee, Sisal, Vieh etc.) erheblich erleichterte. Auch der Anbau von Baumwolle und Zucker für den Binnenmarkt versprach hohe Gewinne. Dies begünstigte u.a. die massive Expansion der Haciendas auf Kosten des dörflichen Gemeindelandes. Der repressive, in Form der *rurales* (der ländlichen Polizeitruppen) allgegenwärtige Staatsapparat unterstützte diese Expansion mit allen Mitteln.

"Die Ausdehnung des Großgrundbesitzes in dörfliches Gemeindeland konnte dabei alle Formen vom legalen Kauf über die mehr oder minder willkürliche Einverleibung umstrittenen Landes mit Hilfe bestechlicher Beamter und Richter bis zur gewaltsamen Enteignung indianischen Landes durch - meist auch politisch einflußreiche Hacendados annehmen." (Tobler 1984:72)

Besonders in den nördlichen und südlichen Gebieten Mexikos konnten sich zudem Vermesungsgesellschaften riesige Ländereien nationalen Territoriums (zusammengefaßt ein Fünftel

³ Bis zum Porfiriat konnte die im Desamortisationsgesetz von 1856 vorgesehene Umwandlung des kommunalen Landes in Privateigentum vielen indianischen Gemeinden aufgrund der zahlreichen politischen Unruhen noch nicht umgesetzt werden. In dieser Phase wurde vor allem der Kirchenbesitz aufgeteilt. Neben der Schicht von Großgrundbesitzern, die sich bereits in der Kolonialzeit (durch Landverkäufe und -schenken der Krone, aber auch durch illegale, oft gewaltsame Aneignungen, die z.T. erst nachträglich legalisiert worden waren) herausgebildet hatte, formierte sich eine neue Landbesitzergruppe. Diese bestand v.a. aus städtischen Kaufleuten, Beamten und zahlreichen Ausländern (Tobler 1984:71f; vgl. auch Knowlton 1990). Darüber hinaus kam es auch innerhalb der Gemeinden zu beträchtlichen Landkonzentrationsprozessen. Für gute Überblicksdarstellungen über diese Phase siehe Bazant 1991 und Katz 1991. Zu den gesetzlichen Regelungen und zum Prozeß der Desamortisation des Gemeinde- und Kirchenlandes, der

der gesamten Staatsfläche!) aneignen. Bis zum Ende der Díaz-Ära, als diese Praktik schließlich Beschränkungen unterworfen wurde, erlaubten die Kolonisationsgesetze diesen Firmen, bis zu einem Drittel der von ihnen vermessenen Flächen als Entschädigung für die Tätigkeiten zu erhalten. Hierbei kam es häufig zu Konflikten mit Bauern, die derartige Gebiete bereits seit Generationen bewirtschaftet hatten, jedoch keine Landtitel vorweisen konnten.⁴

Nach Schätzungen befanden sich zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit etwa 40 Prozent des gesamten Agrarlandes in Zentral- und Südmexiko im Besitz indianischer Gemeinden. Nach dem Sturz von Porfirio Díaz 1911 waren es nur noch fünf Prozent (Katz 1991:94). Anstatt eine breite Schicht mittlerer Bauern zu schaffen, wie es die Liberalen ursprünglich beabsichtigt hatten, führte die Privatisierung des kirchlichen, kommunalen und nationalen Bodens zu einer Landkonzentration bisher ungekannten Ausmaßes.⁵ Die Mehrzahl der nun landlosen Bauern wurde zu *peones*, die häufig unter schlimmsten Lebensbedingungen in Schuldknechtschaft auf den expandierenden Haciendas tätig waren oder sich als Arbeiter in den Städten verdingten.

2. Agrarreform unter Carranza: Zwei Schritte vor und drei zurück

Nach den Wirren der mexikanischen Revolution, die mindestens eine Million Menschen das Leben kostete, suchte man mit dem Versprechen der Verteilung von Boden und der Wiedereinführung korporativen Bodenbesitzes von Dörfern und Gemeinden den Landhunger der Bevölkerung zu lindern. Die erste Gesetzesgrundlage für die Agrarreform auf nationaler Ebene war das Dekret des Revolutionsführers und späteren Präsidenten Venustiano Carranza vom 6.1.1915, das als Ausführungsgesetz für Artikel 27 in die Verfassung von 1917 aufgenommen wurde. Carranza wollte mit seinem Gesetz Zapata und den Agraristen das Monopol auf die Landreform streitig machen und seine eigene soziale Basis erweitern. Sein Dekret ging sogar über das Agrargesetz der Zapatisten hinaus, indem es nicht nur die

regional stark variierte, siehe Fraser 1972; Powell 1972; Whitecotton 1984 [1977]:221ff; Tutino 1986:258-276; Knowlton 1990.

⁴ Tobler 1984:73. Siehe zur Entwicklung der Landbesitzstruktur im Porfiriat Peña 1964:281-298; Tello 1968:11-16; Tobler 1984:68-94; Tutino 1986:277-325; Katz 1991:74ff. War im "Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras" von 1883 noch eine Höchstgrenze von 2.500 Hektar Land für den individuellen Besitz vorgegeben, so wurde diese im "Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos" von 1894 aufgehoben. Damit war fortan unbeschränkter Landbesitz gesetzlich erlaubt (vgl. zu den Gesetzestexten Medina Cervantes 1987:100-108). Siehe auch Kapitel IV.1.

⁵ Durch die Enteignung des Gemeindelandes wurden 90 Prozent der mexikanischen Bauern zu Landlosen (Katz 1991:94).

Rückgabe des von den Dorfgemeinschaften (Comunidades) enteigneten Bodens (restitución), sondern auch die Zuweisung von Land als Ejido an landlose Dörfer (dotación) vorsah (LA 1992 [1915]).⁶ Doch zeigte sich schon sehr bald, daß dafür nicht die politische Überzeugung Carranzas, sondern allein taktische Erwägungen ausschlaggebend gewesen waren.⁷

Mit dem Niedergang der Bewegungen Zapatas und Francisco "Pancho" Villas, einem der wichtigsten Revolutionsführer des Nordens, sah sich Carranza schon bald einem geringeren Druck zur Agrarreform ausgesetzt. So verfügte er zahlreiche Beschränkungen, um sein eigenes Agrardekret zu blockieren (Peña 1964:309-311). Auch mit seinem Entwurf für die Verfassungsgebende Versammlung in Querétaro im Dezember 1916, der sich stark an die liberale Verfassung von 1857 anlehnte, suchte er gesellschaftliche Reformen zu verhindern. Er konnte sich jedoch nicht durchsetzen, da sich die Mehrheit der Abgeordneten für radikalere Lösungen im Arbeitsrecht (Artikel 123) und im Landbesitz (Artikel 27) aussprach (Tobler 1984:306-333). Trotz ihrer Verankerung in der Verfassung von 1917 wurde die Agrarreform auf nationaler Ebene jedoch nicht vorangetrieben. Im Gegenteil, Carranza, der 1919 den Bauernführer Zapata ermorden ließ, verfolgte weiterhin eine äußerst konservative und bauernfeindliche Politik, die vornehmlich auf eine Wiederherstellung der vorrevolutionären Agrarverhältnisse ausgerichtet war. In vielen Fällen erhielten frühere Großgrundbesitzer - sofern es sich nicht um Feinde der Regierung handelte - ihre beschlagnahmten oder enteigneten Ländereien zurück. Auch wurden bereits durchgeführte Landverteilungen annulliert (Tobler 1984:343-345).

⁶ Ejidos und Comunidades werden in der Agrargesetzgebung nahezu gleich behandelt. Sie unterscheiden sich vor allem in ihren historischen Entstehungsbedingungen. Während das Ejido eine Schöpfung der Agrarreform ist, handelt es sich bei der vergleichsweise geringen Zahl von Comunidades um die Reste von Gemeinden mit einer langen Tradition kommunalen Landbesitzes. Entweder hatten sie ihr Land während der liberalen Reformen und des Porfirians verteidigen können und es im Zuge der Agrarreform nur erweitert, oder sie hatten enteignete Flächen zurückerhalten (siehe z.B. Yates 1981:150; Sheridan 1988:160-165). 1970 gab es in Mexiko nach Zensusangaben (zit. in Appendini u. de Salles 1983:176-182) 1.915 Comunidades mit mehr als 205.000 Comuneros, die zusammen über 9.191.124 Hektar Land verfügten. Demgegenüber existierten 22.692 Ejidos mit mehr als zwei Millionen Mitgliedern und einer Gesamtfläche von 60.532.978 Hektar. Die folgende Darstellung bezieht sich sowohl auf Ejidos als auch auf Comunidades, ohne daß diese gesondert erwähnt werden.

⁷ So hatten die konservativen Kräfte der Revolutionselite Vorschläge zur Wiedereinführung des Ejido ursprünglich zurückgewiesen. Dabei hatte Luis Cabrera im Jahre 1912 in seiner berühmten Rede zur Agrarreform vor der Abgeordnetenkammer die Wiederherstellung des Ejido nur als Übergangslösung vorgeschlagen. Die Möglichkeit zur Subsistenzversorgung, die der Landzugang im Ejido eröffnete, sollte dazu beitragen, die Löhne niedrig zu halten und damit die Zwangsarbeit in den kommerziellen Agrarbetrieben obsolet machen (Cabrera 1992 [1912]; vgl. hierzu auch Tobler 1984:182, 269f, 515).

3. Land für Loyalität (1920-1934)

Auch unter den nachfolgenden sonorensischen Präsidenten⁸ - selbst erfolgreiche Großgrundbesitzer - war eine umfassende Agrarreform niemals beabsichtigt. Bis Anfang der 1930er Jahre setzten sie die Politik von Carranza im wesentlichen fort und schufen zahlreiche gesetzliche und administrative Hemmnisse, die den Prozeß der Landverteilung (von der Petition bis zur Übergabe) behinderten.⁹ Schließlich verkündete Präsident Ortiz Rubio (1930-1932) im Mai 1930 das Ende der Landverteilung.

Carranza und die sonorensischen Präsidenten betrachteten das Ejido keineswegs als Alternative zur großflächigen Landwirtschaft in Privatbesitz, sondern lediglich als Übergangslösung. Es sollte den Kleinbauern zur Subsistenzsicherung dienen und die Einkünfte aus der Lohnarbeit ergänzen. Ziel war, wie schon bei den Liberalen des 19. Jahrhunderts, die Schaffung einer kommerziellen Farmer-Wirtschaft nach nordamerikanischem Muster.¹⁰ Mittlere private Landbesitzer und der effiziente Großgrundbesitz wurden von Enteignungen ausgenommen und unter anderem durch die Installation von Bewässerungssystemen gefördert. Die Modernisierungsmaßnahmen begünstigten in erster Linie private Produzenten in den bereits vor der Revolution bedeutenden Exportzonen sowie in einigen neu erschlossenen Landwirtschaftsgebieten insbesondere im Norden Mexikos. Aufgrund der Auswirkungen des Ersten Weltkriegs war die internationale Nachfrage nach mexikanischen Agrarprodukten sehr groß. Nicht wenigen Mitgliedern der Revolutionselite gelang es, sich große Territorien anzueignen und an der lukrativen Exportwirtschaft zu partizipieren:

"Durch staatliche Konzessionen und Lieferverträge, privilegierten Zugang zu öffentlichen Kreditquellen, ausgewählte Infrastrukturinvestitionen, militärische 'Inbesitznahme' von Haciendas usw. bildete sich eine neue Oberschicht aus Großgrundbesitzern, Kaufleuten, Bankiers und Industriellen heraus, welche die alte, politisch entmachtete Oligarchie allerdings nicht einfach wirtschaftlich verdrängte, sondern sich ihr vielmehr als ein neues -

⁸ Mit den Sonorensern sind die Präsidenten aus dem Bundesstaat Sonora im Nordwesten gemeint (Adolfo de la Huerta, Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez), die von 1920 bis Mitte der 1930er Jahre die nationale Politik dominierten.

⁹ Siehe insbesondere Tobler 1984:513-567. Für einen Überblick über die zahlreichen, häufig widersprüchlichen Gesetzesinitiativen siehe Peña 1964:312ff; Medina Cervantes 1987:195ff; Chávez Padrón 1991:305ff.

¹⁰ Tobler 1984:547. Bereits in der Präambel zu seinem Agrargesetz von 1915 hatte Carranza ausdrücklich festgehalten, daß es nicht darum gehe, "die alten kommunalen Besitzformen erneut zu beleben oder ähnliche Institutionen zu schaffen". Auch sollte das verteilte Land später in den individuellen Besitz der Nutznießer

durch ihr politisches Machtmonopol allerdings vielfältig privilegiertes - Segment integrierte" (Tobler 1984:375).

Die Landverteilung der Sonorensen war vor allem von politischen Motiven bestimmt und wurde eingesetzt, um sich die Loyalität der Bauern zu sichern. Präsident Calles meinte bereits im Jahre 1926:

"Die Ejidalpolitik ist das beste Mittel, um diese Leute [die Bauern; U. Sch.] zu kontrollieren, indem man ihnen lediglich sagt: Wenn Du Land willst, mußt Du auf der Seite der Regierung stehen; wenn Du aber nicht mit der Regierung bist, erhältst Du eben auch kein Land" (zit. bei Tobler 1984:523).

So erfolgte die Landreform regional höchst unterschiedlich und bevorzugte vor allem die Gebiete, wo starke "pressure groups" vorhanden waren, wie im zentralen Hochland (z.B. Tlaxcala, Distrito Federal und Morelos), dem Kerngebiet der Aufstandsbewegung Zapatas. Zudem war sie in den Jahren besonders intensiv, in denen sich die Revolutionsregierungen durch Rebellionen von innen und Druck durch die USA von außen besonders bedroht fühlten. Das Ausmaß der Landverteilung variierte auch deshalb so stark, weil sie auf bundesstaatlicher Ebene von der Haltung der jeweiligen Gouverneure zur Agrarreform abhing. Nur in wenigen Fällen, so unter Mújica und Cárdenas in Michoacán, Tejeda in Veracruz und Alvarado und Carrillo Puerto in Yucatán, fanden sich Gouverneure zu einer energischen Landverteilung bereit (Tobler 1984:516-521).

Ein Schutz der Bauern, die Landforderungen stellten, wurde nicht gewährleistet. Oft sahen sie sich starkem moralischen, ökonomischen und physischen Druck durch staatliche Autoritäten, Grundbesitzer, Justiz und die auf den Haciendas tätigen Landarbeiter, die mehrheitlich auf der Seite der Landbesitzer (hacendados) standen, ausgesetzt. Die auf den Haciendas ansässigen Landarbeiter (peones acasillados) waren bis 1937 von der Agrarreform ausgeschlossen und vor allem darum bemüht, ihre Arbeitsplätze an der Seite der *hacendados* zu verteidigen. Die Politik der sonorensischen Präsidenten verfolgte zwar das Ziel, die *peones* aus der Hörigkeit der Haciendas zu befreien, bezweckte aber nicht, aus ihnen durch Landzuteilungen freie Bauern zu machen. Berüchtigt waren die sogenannten *guardias blancas* ("Weiße Garden"). Sie bestanden unter anderem aus konservativen Bauern, Ex-Militärs und Landarbeitern, die

überführt werden und nicht als kommunaler Landbesitz bestehen bleiben (LA 1992 [1915], Präambel, Art. 11).

von den Landbesitzern dafür bezahlt wurden, Agraristen zu terrorisieren und umzubringen. Betroffen waren nicht nur einzelne Verfechter der Agrarreform, sondern auch ganze Dörfer, die Landpetitionen eingereicht hatten. Auch das Militär und Geistliche versuchten häufig mit allen Mitteln, die Agrarreform zu behindern. Priester verweigerten nicht selten Agraristen die "letzte Ölung", predigten wortgewaltig gegen die Agrarreform und drohten mit göttlichen Strafen (Hellman 1983:24-27).

Die Haltung der Bauern zur Agrarreform war durchaus unterschiedlich. Dafür war nicht nur der große politische, soziale und ökonomische Druck durch die Großgrundbesitzer verantwortlich.¹¹ Manche Bauern lehnten es aus Stolz ab, geschenktes Land von der Regierung anzunehmen. Doch nicht allein Auseinandersetzungen zwischen Agraristen und Großgrundbesitzern prägten die Agrarreform. Oft kam es zu schweren Streitfällen zwischen bäuerlichen Gemeinden um Landrechte. Auch innerhalb der Ejidos gab es häufig Konflikte um die interne Landverteilung, zumal diese nicht selten höchst unausgewogen verlief (Tobler 1984:533, 542ff).

Die Agrarreform war bis in die 1930er Jahre ein äußerst gewaltsamer Prozeß. Besonders in den peripheren Regionen Mexikos (vor allem in den Bundesstaaten Baja California, Sinaloa und Sonora im Norden, Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Campeche im Süden) blieben die vorrevolutionären Agrarverhältnisse in beträchtlichem Umfang erhalten (siehe auch Kap. IV.3). Die Landkonzentration verringerte sich in ganz Mexiko bis 1934 nur wenig. Während der Exportsektor überwiegend unangetastet blieb, war es vor allem das Land der sogenannten traditionellen Haciendas im zentralen Hochtal, das an kleinbäuerliche Ejidos verteilt wurde. Etwa die Hälfte des verteilten Landes stammte von kleinen und mittleren Betrieben (Tobler 1984:544). Bis zur Präsidentschaft von Cárdenas (1934-1940) wurde meist nur Land schlechter Qualität verteilt.¹² Nicht selten erhielten die Ejidatarios von den Vorbesitzern absichtlich verwüstetes Land.¹³ Zudem blieb der Mehrzahl der Ejidatarios der Zugang zu dem

¹¹ So sammelte der Bauernführer Primo Tapia im Dorf Naranja, Bundesstaat Michoacán Unterschriften für eine Landpetition, indem er vorgab, es sei eine Petition für die Übersendung eines Priesters (Tobler 1984:536).

¹² Bis 1934 waren durch provisorische oder definitive Landverteilung insgesamt rund elf Millionen Hektar Land an über 940.000 Ejidatarios verteilt worden (CIA 1974:50f, Tab. I-2; vgl. Esteva 1980:230f, Tab. 8). Allerdings waren kaum drei Prozent des verteilten Landes bewässert. Der größte Teil (69,5%) konnte aufgrund seiner Kargheit oder aus anderen Gründen überhaupt nicht bewirtschaftet werden (eigene Berechnungen nach CIA 1974:52, Tab. I-3). Der private Landbesitz umfaßte 1930 immer noch 123,15 Millionen Hektar. 2,2 Prozent der privaten Landsitze über 1.000 Hektar verfügten über 78,24 Prozent der gesamten Agrarfläche (eigene Berechnungen nach Simpson 1937:626f, Tab. 30; 640-645, Tab. 39, 40).

¹³ Enteignete Landbesitzer erhielten eine Entschädigung. Außerdem konnten sie einen Teil ihres Besitzes von etwa 50 Hektar Größe behalten. In der Regel wählten sie den Kern (casco) der Hacienda mit den Installationen sowie produktive Flächen aus und überließen den Ejidatarios den Rest.

seit 1926 bestehenden nationalen Agrarkreditsystem versperrt. Sie mußten folglich weiterhin mit überkommenen Techniken arbeiten (Tobler 1984:539f).

4. Lázaro Cárdenas: Das Ejido als gesellschaftliche Alternative

Erst während der Amtszeit von Präsident Cárdenas (1934-1940) kam es tatsächlich zu einer tiefgreifenden Umstrukturierung der Landbesitzverhältnisse.¹⁴ Er forcierte die Landverteilung massiv, und - anders als bei seinen Vorgängern - blieben auch ehemals prosperierende kommerzielle Flächen nicht von Enteignungen verschont. Darüber hinaus wurden die auf den Haciendas ansässigen Arbeiter in die Landverteilung einbezogen. Am Ende von Cárdenas' Regierungszeit befand sich immerhin fast die Hälfte (47,4%) der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Besitz von Ejidos (gegenüber 13,4% im Jahre 1930; CIA 1974:55, Tab. I-5). Zwischen 1935 und 1940 verteilte Cárdenas effektiv eine Gesamtfläche von über 20 Millionen Hektar an 11.347 Ejidos mit 771.640 Ejidatarios und damit fast doppelt soviel Land wie unter allen seinen Vorgängern zusammengenommen (Eckstein 1966:46, Tab. 1; Esteva 1980:230f, Tab. 8). Auch erhielten die Ejidatarios nun erstmals in größerem Umfang staatliche Förderung in Form von Krediten sowie Unterstützung im technischen Bereich und bei der Vermarktung ihrer Produkte. Mit der Einführung der "kollektiven Ejidos"¹⁵ versuchte Cárdenas, ein Gegenmodell zur kapitalistischen Landwirtschaft zu schaffen. Der unter den sonorensischen Präsidenten als "Bolschewismus" geächtete *agrarismo* wurde salonfähig und prägte nicht nur den allgemeinen politischen Diskurs, sondern inspirierte auch Künstler und Literaten.

Cárdenas' Agrarpolitik folgte jedoch nicht einfach seiner ideologischen Orientierung, obwohl er sicherlich starke Sympathien für die Belange der Kleinbauern empfand.¹⁶ Sie war auch eine Folge der veränderten nationalen und internationalen Rahmenbedingungen. So war es im Zuge der Weltwirtschaftskrise 1929 zu einem Zusammenbruch der Nachfrage nach mexikanischen Exportgütern gekommen, was vor allem den Industrie- und den Agrarexportsektor betraf. Ehemals florierende Zentren des Agrarexports waren von den Auswirkungen der Wirtschaftskrise besonders betroffen. Eine massive Zunahme der

¹⁴ Bereits unter Abelardo Rodríguez (1932-1934) waren einige anti-agraristische Maßnahmen zurückgenommen und die Landverteilung erneut beschleunigt worden.

¹⁵ Hier erfolgte die Produktion durch ein (zumeist von außen) organisiertes Kollektiv des Ejido oder einer Teilgruppe seiner Mitglieder (vgl. Eckstein 1966, s.u.).

¹⁶ Allgemein zu Cárdenas und seiner Agrarpolitik siehe z.B. Hernández Chávez 1979; Tobler 1984:568ff; Reitmeier 1990:209ff; Knight 1991.

Arbeitslosigkeit und soziale Unruhen waren die Folge.¹⁷ Die Zahl der arbeitslosen Landarbeiter wurde durch die zwangsweise Repatriierung von annähernd einer Million mexikanischen Tagelöhnern aus den USA zwischen 1930 und 1938 noch verstärkt. Auch die Produktion von Grundnahrungsmitteln (Mais, Bohnen, Weizen etc.) war in den Krisenjahren von 1927 bis 1933 stark zurückgegangen. Da 1934 68,4 Prozent der in der Landwirtschaft aktiven Bevölkerung nicht über Land verfügten und die Arbeitsmöglichkeiten für Lohnarbeiter insbesondere in den Agrarexportzonen stark eingeschränkt waren, wuchs vor allem dort der Druck auf die Regierung, Boden zu verteilen (Hernández Chávez 1979:170; Martínez Saldaña 1990:315f). Die ökonomische Krise und die daraus resultierende wachsende Polarisierung der mexikanischen Gesellschaft begünstigten so den Agrarismus in der nationalen Politik und trugen zur Nominierung von Cárdenas zum Präsidentschaftskandidaten bei.

Nach der Auffassung von Cárdenas sollte das Ejido die Campesinos vor kapitalistischer Ausbeutung bewahren. Es sollte einen Raum bieten, in dem die Bauern an ein politisches Klassenbewußtsein herangeführt und organisiert werden konnten. Dabei spielte der Ausbau des Bildungssystems eine entscheidende Rolle. Vor allem junge agraristische Lehrer trugen zur Organisation der Bauern bei. Cárdenas suchte zur Unterstützung seiner Politik eine Einigung der häufig militanten und untereinander zerstrittenen Bauernorganisationen zu erreichen. So kam es 1935 zur Bildung der CNC (Confederación Nacional Campesina). Diese repräsentierte zum Zeitpunkt ihrer Gründung etwa drei Millionen Kleinbauern und Landarbeiter.¹⁸ Mit der Integration der CNC in die von Cárdenas 1938 unter dem Namen Partido de la Revolución Mexicana (PRM) reorganisierte Staatspartei wurden sie automatisch deren Mitglieder.¹⁹

Cárdenas ging es vor allem darum, einen internen Markt zu schaffen und den Agrarsektor zu entwickeln, von dem die Modernisierung der Wirtschaft und Gesellschaft ausgehen sollte. Dabei war dem Staat eine marktregulierende Rolle zugeordnet, um vor allem kleine und mittlere Produzenten, aber auch die Konsumenten zu schützen. Die Preise für Grundnahrungsmittel wurden stark subventioniert und ihre Produktion mit öffentlichen Hilfen angekurbelt. Der Staat begann, große Mengen Land insbesondere in den stagnierenden

¹⁷ Cockcroft 1990:123ff. Zwischen 1929 und 1933 hatte sich die Zahl der Arbeitslosen nahezu verdreifacht.

¹⁸ Alle, die bereits Land erhalten hatten oder deren Landpetitionen bearbeitet wurden, wurden gesetzlich zur Organisation in Agrarligen und Bauerngewerkschaften verpflichtet (Reitmeier 1990:245).

kommerziellen Agrarzonen zu enteignen und an Ejidos zu verteilen.²⁰ Solche Maßnahmen verhalfen Cárdenas zur Konsolidierung seiner politischen Macht.

Das Jahr 1937 markierte den Höhepunkt der Landverteilung, aber zugleich auch eine Wende in der cardenistischen Agrarpolitik. Der starke innen- und außenpolitische Druck (insbesondere nach der Verstaatlichung der ausländischen Erdölgesellschaften 1938) führte dazu, daß Cárdenas einen gemäßigeren Reformkurs einschlagen mußte, um die wichtigsten Ergebnisse seiner Politik zu erhalten (CIA 1974:38f).

Für Cárdenas bildete das Ejido das zentrale Element zur Belebung und Modernisierung des Agrarsektors. 1935 erließ er ein Dekret zur Gründung technischer Zentralen, die Ejidatarios in verschiedenen Regionen mit landwirtschaftlichen Geräten unterstützen sollten. Gleichzeitig wurden die öffentlichen Ausgaben für Agrarkredite drastisch erhöht.²¹ Der größte Teil davon floß an die 1936 geschaffene nationale Ejido-Kreditbank (Banco Nacional de Crédito Ejidal, BNCE) und damit an die Ejidos, die sich für diese Zwecke vorzugsweise als Produktionskooperativen organisieren sollten. Da der Kreditanstoß allein nicht ausreichte, übernahm die Regierung bald die kollektive Organisation selbst. Dabei konzentrierte sie sich auf die neuen Ejidos in Gebieten ehemaligen kommerziellen Anbaus, um die Produktivität der großen Flächen zu erhalten, ihre Zersplitterung zu verhindern und den Rohstoffzufluß für die Industrie nicht zu unterbrechen. Unter Cárdenas wurden 700 bis 800 kollektive Ejidos in einigen der fruchtbarsten Regionen Mexikos organisiert (Eckstein 1966:486).

Die Organisation und Überwachung der neugegründeten *sociedades ejidales* erfolgte durch die Ejidalbank, deren Funktionen damit weit über die einer reinen Kreditinstitution hinausgingen. So übernahm die Bank ebenfalls die technische Beratung und pumpte große Kreditsummen in den Aufbau der kollektiven Ejidos. Die erwirtschafteten Überschüsse wurden dem Arbeitseinsatz entsprechend unter den Ejidatarios aufgeteilt. Innerhalb der Ejidos wurde eine soziale Infrastruktur aufgebaut, die Ausbildung, medizinische Betreuung, Strom- und Wasserversorgung der Haushalte, Einkaufskooperativen und Erholungsaktivitäten umfaßte. Trotz

¹⁹ Der PRM war die Nachfolgepartei des 1929 gegründeten PNR (Partido Nacional Revolucionario) und wurde 1946 zum PRI (Partido Revolucionario Institucional).

²⁰ Die wichtigsten betroffenen Zonen waren die Laguna-Region in Durango und Coahuila, das Tal von Mexicali im Bundesstaat Baja California, Los Mochis in Sinaloa, El Mante in Tamaulipas, das Yaqui-Tal in Sonora, die yucatekischen Henequén-Haciendas (siehe auch Kap. IV.1) und zahlreiche Kaffee-Plantagen in Chiapas sowie die Reis- und Zitrusfruchtregionen von Lombardía und Nueva Italia in Michoacán. In vielen Fällen wurde auch die dazugehörige Infrastruktur enteignet (Hernández Chávez 1979:174, 176).

²¹ Zum Beispiel umfaßten 1936 die öffentlichen Ausgaben für landwirtschaftliche Produktionskredite 9,5 Prozent des gesamten Staatshaushalts (Knight 1991:258).

zahlreicher struktureller Probleme, die sich durch die hastige und unausgewogene Planung ergeben hatten, waren die Produktionszahlen der meisten kollektiven Ejidos in den ersten Jahren hoch. Sie lagen sogar vielfach höher, als unter der früheren Hacienda-Ökonomie (Eckstein 1966). Diese positive Entwicklung endete, als der Staat nach 1940 die Unterstützung der Ejidos verringerte (s.u.).²² Erst jetzt nahmen auch die zahlreichen sozialen Probleme der Kollektive (Korruption, Mißtrauen, interne politische Konflikte etc.) an Intensität zu (Eckstein 1966:466ff). Das schließliche Scheitern vieler Ejidos war nicht der kollektiven Organisation an sich geschuldet, wie viele Kritiker (z.B. Yates 1981) behaupten. So kommt Eckstein zu dem Ergebnis:

"Die Tatsache, daß viele kollektive Ejidos (...) prosperierten, scheint zu beweisen, daß dort, wo die physischen und sozialen Bedingungen vorteilhaft waren, das System als solches ökonomisch solide, sozial gangbar und überzeugend war" (Eckstein 1966:490).

Nicht alle Agrargebiete Mexikos verzeichneten jedoch einen Aufschwung wie die staatlich besonders intensiv geförderten produktiven Regionen mit kollektiver ejidaler Organisation. Die Mehrheit der Ejidatarios wirtschaftete weiterhin individuell auf Subsistenzniveau (Reitmeier 1990:233). Vielfach blieben alte Abhängigkeitsverhältnisse zu Hacienda-Besitzern, Geldverleihern und Aufkäufern bestehen. Trotz der im Vergleich umfangreichen Landverteilung unter Cárdenas verfügten 1940 0,3 Prozent aller Agrarbetriebe immerhin noch über 60 Prozent des gesamten Bodens (Esteva 1980:42f). Auch besaßen viele der ehemaligen *hacendados* weiterhin ein Monopol über die erforderliche Infrastruktur zur Produktion und Weiterverarbeitung von Agrarprodukten sowie das Kapital für notwendige Kredite. Damit behielten sie zentrale Machtinstrumente in der Hand, die sie gegen die neuen Ejidatarios, aber auch gegen Agrarfunktionäre ausspielen konnten. So war es nicht selten, daß sich, wie im Falle des Zuckermühlenbesitzers William Jenkins in Atencingo (das einzige kollektive Ejido im Bundesstaat Puebla), das alte Abhängigkeitsverhältnis zwischen Bauern und *hacendado* problemlos wiederherstellte. Um einer Agrarreform zu entgehen, hatte Jenkins große Landflächen mit Bewässerung an die auf seiner Hacienda ansässigen Arbeiter verteilt. Diese mußten jedoch als Ejidatarios weiterhin den Zucker an Jenkins Mühle verkaufen. Jenkins kontrollierte das Ejido de facto vollständig, das für ihn die Rohstoffe produzierte, Überschüsse wurden nicht umverteilt. Ejidatarios wurden von ihm angestellt oder entlassen,

²² 1940 lag der Wert der Hektarerträge im gesamten ejidalen Sektor noch neun Prozent höher als bei den privaten Agrarunternehmen (über fünf Hektar). 1960 erwirtschafteten diese dagegen pro Hektar 25 Prozent

als hätte es nie ein kollektives Ejido gegeben. Sie lebten zwischen 1938 und 1947 von dem Lohn, den ihnen Jenkins zukommen ließ. Protest wurde unterdrückt, Körperstrafen blieben üblich (Otero 1989:285f).

Unter Cárdenas hatten sich zwar die Landbesitzverhältnisse, nicht jedoch die räumliche Zerteilung des Agrarsektors verändert. Weiterhin bestand eine vornehmlich auf den Export orientierte, kommerzielle Landwirtschaft im Norden, die nun von kollektiven Ejidos und privaten Landbesitzern getragen wurde. In den übrigen Zonen dominierte dagegen die Produktion von Grundnahrungsmitteln für die Subsistenz und den internen Markt durch die große Masse der Ejidatarios und der privaten Kleinbesitzer (mit Minifundien von weniger als fünf Hektar).

Die umfangreiche cardenistische Landverteilung, die wie in früheren Phasen häufig konfliktreich erfolgte,²³ wurde von der Mehrheit der Landbevölkerung mit großem Enthusiasmus begrüßt, und noch heute nimmt Cárdenas gerade für viele ältere Bauern - gleich neben Emiliano Zapata - eine zentrale Position als Nationalheld ein. Mit der Landverteilung und der staatlichen Unterstützung der Kleinbauern durch Kredite und dem Ausbau von Infrastruktur, Bildungswesen und Gesundheitsversorgung stieg der Lebensstandard und auch das Selbstbewußtsein der Campesinos. So erzählten Kleinbauern 1939 einem Reisenden: "Früher lebten wir wie Tiere. Heute sind wir zumindest Menschen, und wenn wir mehr ernten, verdienen wir auch mehr" (zit. in Knight 1991:260; Übers. U. Sch.). Die Mindestlöhne auf dem Land lagen 1939 durchschnittlich ein Drittel höher als 1934/35 (Knight 1991:260). Der Erfolg der cardenistischen Agrarreform läßt sich trotz zahlreicher Probleme letztlich daran messen, daß kaum ein Ejidatario seinen neuen Status gegen eine Rückkehr zur alten Hacienda-Ökonomie einzutauschen geneigt war (Whetten 1948:239; CIA 1974:400ff).

Die Agrarpolitik der Regierung Cárdenas trug durch die Verbesserung der Lebensbedingungen vieler Menschen auf dem Land entscheidend zur Entschärfung der politischen und sozialen Spannungen des nachrevolutionären Mexiko bei. Mit der Integration der nationalen Bauernorganisation CNC in die Staatspartei und dem Aufbau einer agrarischen Bürokratie von bisher ungekanntem Ausmaß legte Cárdenas jedoch zugleich das Fundament für die politische Kontrolle der kleinbäuerlichen Bevölkerung. Auf dieses Fundament sollten seine Nachfolger verstärkt und mit neuen Zielsetzungen aufbauen.

mehr als die Ejidos (CIA 1974:213).

²³ Zur Verteidigung der Agrarreform erhielten die Kleinbauern von der cardenistischen Regierung 60.000 Gewehre (CIA 1974:37).

5. Agrarreform "light" (1940-1970)

Nach dem Regierungswechsel 1940 kam es zu einer völlig neuen Orientierung der Agrarpolitik, die im wesentlichen bis heute besteht. Die staatliche Förderung konzentrierte sich nun wieder fast ausschließlich auf die private Großlandwirtschaft. Diese galt den Nachfolgern von Cárdenas als der einzig verlässliche Wachstumspol, der dem ejidalen Sektor organisatorisch und wirtschaftlich weit überlegen sei. Damit verabschiedeten sie sich von der cardenistischen Linie, die den Aufbau der landwirtschaftlichen Produktion mit sozialer Gerechtigkeit zu verbinden suchte, und knüpften an die Politik der sonorensischen Präsidenten an. Mit verstärkten Investitionen in ländliche Infrastruktur (Dämme, Großbewässerungssysteme, Straßen, Elektrizität usw.) sollte in Regionen hohen landwirtschaftlichen Potentials insbesondere die Exportproduktion gefördert werden. Die erzielten Deviseneinkünfte sollten den Ausbau der nationalen Industrie finanzieren. Begünstigt wurden weiterhin vor allem Gebiete im Norden Mexikos, die bereits durch ihre geographische Lage über einen direkten Zugang zu den US-amerikanischen Märkten verfügten. Die Ejidos sollten vornehmlich zur Produktion von preiswerten Grundnahrungsmitteln oder von Rohstoffen für die Industrie beitragen und als Reservoir billiger Arbeitskräfte für die private Großlandwirtschaft oder den schnell wachsenden industriellen Sektor dienen. Diese Arbeitsteilung funktionierte weitgehend während des sogenannten mexikanischen Wirtschaftswunders (milagro mexicano) zwischen 1955 und 1970, das eine Auswirkung der schon unter Cárdenas begonnenen Importsubstitutionspolitik war. In diesen Jahren wurden gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten von bis zu sechs Prozent erreicht.

Bei den massiven Veränderungsprozessen, die auf die mexikanische Landwirtschaft im Rahmen der als "Grüne Revolution" bezeichneten Modernisierungsphase nach 1940 einwirkten, waren unter anderem die folgenden Faktoren besonders bedeutsam: 1. die Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktionsfläche, 2. die staatliche Unterstützung für Kredite und die Vermarktung kommerzieller Produkte, 3. staatliche Preiskontrollen für Energie, Saatgut und Düngemittel, 4. die Ausdehnung der landwirtschaftlichen Forschungsprogramme und 5. die Intensivierung der Bewirtschaftungsformen durch zunehmende Mechanisierung, die Verwendung neuen hybriden Saatguts sowie von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln. Die größte Bedeutung hatte jedoch der Ausbau der Bewässerung, der insbesondere durch das 1946 neugegründete Ministerium für Wasserressourcen

(Secretaría de Recursos Hidráulicos) vorangetrieben wurde.²⁴ All diese Maßnahmen zeigten bald eine durchschlagende Wirkung in den Produktionszahlen. So stiegen beispielsweise die Maiserträge von durchschnittlich 575 Kilogramm pro Hektar Anfang der 1940er Jahre auf 1.025 Kilogramm in den 1960er Jahren und die Weizen erträge von 773 auf 2.154 Kilogramm pro Hektar (CIA 1974:81-92). Die "Grüne Revolution" wurde zusätzlich durch die gestiegenen Preise für landwirtschaftliche Produkte auf den internationalen Märkten begünstigt. Gleichzeitig verschärfte sich jedoch die bestehende Polarisierung zwischen der staatlich geförderten Großlandwirtschaft und dem aus dem Entwicklungsmodell weitgehend ausgeschlossenen (privaten und ejidalen) kleinbäuerlichen Sektor. Nur wenigen Ejidos gelang es, zur Steigerung der Agrarproduktion um jährlich durchschnittlich fünf Prozent zwischen 1940 und 1965 beizutragen (Reitmeier 1990:327). Zudem führte die Modernisierung eines Teils des Agrarsektors zur Verdrängung vieler permanenter Landarbeiter, deren Tätigkeiten durch den Einsatz von Maschinen obsolet geworden waren. Sie wurden durch ein Heer saisonaler Lohnarbeiter ersetzt, die nur noch zur Erntezeit Beschäftigung fanden.

Die Präsidenten Avila Camacho (1940-1946), Alemán Valdés (1946-1952) und Ruíz Cortines (1952-1958) strebten die vollständige Abwicklung der kollektiven Ejidos durch Parzellierung an. Sie betrachteten diese Ejidos als Keimzellen des Kommunismus und fürchteten die starke politische Position, die zahlreiche kollektive Kreditgenossenschaften in der lokalen Politik ausübten (Reitmeier 1990:307-310). Bereits 1941 legte die Regierung von Avila Camacho neue Prioritäten für die Ejidalbank fest und reduzierte die Kredite für "nicht wettbewerbsfähige Projekte" drastisch.²⁵ Die Bank argumentierte, daß die meisten Ejidos nicht in der Lage seien, ihre Kredite zurückzuzahlen, und daß ihre Betreuung zu kostspielig sei. Die Agrarpolitik forderte Ejidos zu Wettbewerbsfähigkeit auf, bevorzugte jedoch private Unternehmer in allen Bereichen.²⁶ Die Landverteilung an individuelle Ejidos ging zwar, wenn auch in geringerem Umfang, weiter, doch war der verteilte Boden in der Regel wieder von

²⁴ Die öffentlichen Investitionen für Bewässerungsmaßnahmen umfaßten von 1940 bis 1979 zwischen 70 und 99,2 Prozent des Gesamtetats für den Agrarsektor. Das Land in den neu erschlossenen Bewässerungsdistrikten kam jedoch fast ausschließlich privaten Landbesitzern zugute (Barkin 1991:35).

²⁵ 1945 blieben 86 Prozent aller Ejidatarios von staatlichen Krediten ausgeschlossen und mußten mit lokalen privaten Kreditgebern (meist Händler, die Wucherzinsen forderten) vorlieb nehmen (Whetten 1948:191-202).

²⁶ So mußten z.B. in den Ejidos von Yucatán, welche Henequén (eine Agavenart zur Herstellung von Pflanzenfasern) anbauten, die Entfaserungsmaschinen an die *hacendados* zurückgegeben werden (Knight 1991:313).

schlechter Qualität.²⁷ Die administrativen Vorgänge bis zur Übergabe des Landes an Ejidos waren äußerst langwierig und wurden oft durch endlose Rechtsstreitigkeiten hinausgezögert.²⁸ Mit sogenannten *certificados de inafectabilidad* erhielten zahlreiche private Landbesitzer staatliche Garantien, die sie von einer Enteignung ausnahmen, obwohl ihr Landbesitz vielfach die gesetzlich zulässigen Höchstgrenzen überstieg. Landbesitzer setzten sich gegen Landbesetzungen mit den altbekannten Mitteln Gewalt, Pseudoaufteilungen des Landbesitzes und Bestechung zur Wehr. Insbesondere im Zuge der Vergabe von Ländereien in den neugeschaffenen Bewässerungsgebieten an Privatleute, der staatlichen Förderung der Viehzucht und der illegalen Verpachtung ejidalen Landes kam es vor allem seit den 1950er Jahren zur Entstehung von "Neolati-fundien".²⁹

Der Widerstand der Kleinbauern gegen diese Entwicklungen blieb relativ gering, da sie politisch und ökonomisch geschwächt waren und ihr offizieller Interessenverband, die CNC, von der Regierung massiv kontrolliert wurde. Nach der politischen Umstrukturierung der CNC 1942, bei der alle "Kommunisten" (damit waren die Verfechter der Agrarreform gemeint) entfernt worden waren, übernahm sie fortan die Rolle, die Regierungspolitik, unabhängig davon wie bauernfeindlich sie war, zu unterstützen und ihren Mitgliedern möglichst nahe zu bringen. Die CNC fungierte vornehmlich als Karriereleiter für aufstrebende, jedoch in der Regel kooptierte Bauernfunktionäre. Korruption, undemokratische Strukturen, Repression gegen unabhängige Bewegungen etc. führten dazu, daß die Organisation bei der Mehrheit der Kleinbauern an Ansehen verlor. Über die Manipulation durch die CNC wurden Ejidatarios zunehmend zur Klientel der Präsidenten und Staatsgouverneure.

Die Zunahme von Klientelbeziehungen zwischen Bauern und staatlichen Agenturen resultierte aus der wachsenden ökonomischen Unsicherheit, politischen Kontrolle und Abhängigkeit, mit welcher der ejidale Sektor zu kämpfen hatte. Denn Kredite, Landbesitz, politische Ämter und Positionen insbesondere innerhalb der kollektiven Ejidos waren

²⁷ Mit zusammen effektiv 11,9 Millionen Hektar verteilten diese drei Präsidenten zwischen 1940 und 1958 nur etwas mehr als die Hälfte dessen, was unter Cárdenas an Ejidatarios vergeben worden war (Esteva 1980:230f, Tab. 8).

²⁸ Nach CIA (1974:685f) vergingen zwischen 1917 und 1967 durchschnittlich 13-14 Jahre von der Petition bis zur definitiven Übergabe eines Ejidos.

²⁹ Vgl. Stavenhagen u.a. 1968; Warman 1975. Allein im Yaqui-Tal in Sonora, einer bedeutenden Region kollektiver Ejidos unter Cárdenas, waren Mitte der 1960er Jahre 80 Prozent des Ejido-Landes illegal an Privatunternehmer verpachtet worden (Hewitt de Alcántara 1978:193; siehe auch Eckstein 1966:150-157).

zunehmend vom Wohlwollen staatlicher Stellen abhängig.³⁰ Die staatliche Einflußnahme manifestierte sich in verstärkter Gewalt gegen Landfordernde Bauern und ihre Führer sowie im Rückgang der Mitbestimmungsrechte der Ejidatarios über ihre Vermarktungs- und Produktionsprozesse, deren Kontrolle sich nun vollständig in den Händen von Institutionen wie dem Agrarministerium, der Ejidalbank sowie der CNC befand. Infolge der Einschränkung der Entscheidungsfreiheit in den Ejidos wurde die kollektive Organisation von den Bauern zunehmend als ähnlich drückend empfunden wie die frühere Hacienda-Ökonomie. Die Bank wurde zum neuen *patrón* (Grundherrn). Politische Kontrolle, Abhängigkeit und das Fehlen einer unabhängigen Justiz waren der Nährboden für Korruption.

Die soziale und ökonomische Polarisierung in der Landwirtschaft, die stagnierende Landverteilung, die zahlreichen Neolatifundien in den Bewässerungszonen und die politische Repression führten gegen Ende der 1950er Jahre vermehrt zu kleinbäuerlichen Protesten. So kam es unter López Mateos (1958-1964) und Díaz Ordaz (1964-1970) zu einem leichten Kurswechsel, bei dem die Bauern unter anderem durch vermehrte Landverteilung (vielfach durch Kolonisierungsprogramme oder durch die Verteilung von Weideland³¹), verbesserte Kreditbedingungen und erneute kollektive Organisation "befriedet" werden sollten. Daß auch während dieser Phase keine wirkliche Verbesserung der Lage der Kleinbauern angestrebt wurde, zeigt sich u.a. daran, daß der Privatsektor weiterhin bevorzugt behandelt wurde und Repression gegen Bauernführer bis hin zu Morden gängige politische Praxis blieb (z.B. Smith 1991:351). So wundert es nicht, daß Díaz Ordaz schließlich am 5.8.1969 das offizielle Ende der Landverteilung in zahlreichen Bundesstaaten verkünden ließ, da angeblich kein Boden mehr verfügbar sei, obwohl zahlreiche Latifundien von der Agrarreform verschont worden waren (CIA 1974:57; Reitmeier 1990:306f).

³⁰ Selbst das verbriefte Recht auf ejidalen Landbesitz konnte durch Enteignung, wie im Falle der Region Guerrero, zum Ausbau der Touristengebiete oder urbaner Zonen rückgängig gemacht werden (Knight 1991:312).

³¹ Offiziell verteilten die beiden Präsidenten zwischen 1958 und 1970 zusammen über 25 Millionen Hektar Land und damit mehr als Cárdenas. Tatsächlich erhielten die etwa 523.000 Begünstigten jedoch zusammen nur 7,28 Millionen Hektar (Esteva 1980:230, Tab. 8).

6. Agrarkrise ab Mitte der 1960er Jahre

1953 waren erstmals offizielle Garantiepreise für Grundnahrungsmittel eingeführt worden, die auch für Großfarmer interessante Profite versprachen. So produzierte der kommerzielle Agrarsektor in den folgenden Jahren zunehmend Grundnahrungsmittel. Die Produktionssteigerungen waren so beträchtlich, daß Mexiko selbst mit dem hohen Bevölkerungswachstum nach 1950 nicht nur in der Lage war, den internen Markt zu versorgen, sondern darüber hinaus auch neben den üblichen Exportgütern (vor allem Vieh, Baumwolle, Kaffee, Obst, Gemüse) Grundnahrungsmittel in die USA auszuführen. Auf Druck der USA wurde die mexikanische Preispolitik jedoch schon 1957 wieder verändert. Von nun an zielte sie vermehrt darauf ab, die Nahrungsmittelpreise zugunsten der urbanen Verbraucher niedrig zu halten und so das städtische und industrielle Wachstum zu fördern (Hewitt de Alcántara 1978:90-94; Reitmeier 1990:297-299). Mitte der 1960er Jahre wurde deutlich, daß die Strategie einer Industrialisierung auf Kosten der Landwirtschaft und die Steigerung der Agrarproduktion durch Intensivierung nicht dauerhaft fortgesetzt werden konnten. Die Produktivität der Anbauflächen ließ sich nicht mehr unbegrenzt steigern. Ferner wurde die Erschöpfung der Böden zunehmend zu einem Problem. Die Wachstumsraten des Agrarsektors fielen auf 1,2 Prozent und waren damit bedeutend niedriger als das Bevölkerungswachstum von jährlich 3,5 Prozent. Durch den Verfall der Mindestpreise für Grundnahrungsmittel war der kleinbäuerliche Sektor besonders schwer betroffen. So fiel der Maispreis z.B. zwischen 1963 und 1972 real um mehr als 30 Prozent (Rubio 1990:28ff; siehe auch Anhang 1, Tab. 1). Der Anstieg der Lebenshaltungskosten und die zunehmende Arbeitslosigkeit führten zu einer Verschärfung der Armut auf dem Land.

Ab Mitte der 1960er Jahre setzte, angeregt durch das höhere Lohnniveau (vgl. Anhang 1, Tab. 2) und die bessere soziale Infrastruktur in den Städten, eine starke Landflucht ein.³² Viele Bauern gaben die Produktion auf. Ejidatarios verpachteten oder verkauften ihre Parzellen, obwohl dies nach dem Agrargesetz illegal war. Die Armutsgürtel in den Städten wuchsen an. Gleichzeitig verdrängte der vermehrte Anbau von landwirtschaftlichen Rohstoffen für die Industrie, Futtermitteln für die expandierende Viehzucht und agrarischen Konsumgütern für die urbanen Mittel- und Oberschichten (Gemüse, Obst etc.) in vielen Regionen die Produktion

³² Allein zwischen 1960 und 1970 wanderten etwa 14 Prozent der ländlichen Bevölkerung in die urbanen Zentren ab (Reitmeier 1990:324).

von Grundnahrungsmitteln. So verlor Mexiko seine Fähigkeit zur Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln und mußte diese in wachsendem Umfang einführen.

Mit Hungermärschen, Landbesetzungen und sporadischen Ausbrüchen von Gewalt versuchten Bauern, die Regierung auf ihre miserable Lage aufmerksam zu machen. In verschiedenen Landesteilen (unter anderem in Guerrero, Veracruz, Chiapas, Tabasco und Campeche) begannen Guerillagruppen zu operieren.³³ Zur selben Zeit erschütterten Studentenunruhen die alte Ordnung, die mit dem Massaker von Tlateloco am 2.10.1968 blutig unterdrückt wurden. Am Ende der Amtszeit von Díaz Ordaz war die Gesellschaft polarisiert, und das mexikanische Wirtschaftswunder, das seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs durch hohe Wachstumsraten, die Ausgeglichenheit der Zahlungsbilanz, Preisstabilität und relative gesellschaftliche Stabilität geprägt war, gehörte der Vergangenheit an.³⁴

7. Echeverría Alvarez (1970-1976): Paternalismus und Kontrolle

Präsident Echeverría wollte die Regimekrise durch eine partielle Änderung der Regierungspolitik überwinden. So sprach er von demokratischer Öffnung, verwendete eine populistische Rhetorik und suchte mittels Kooptation, kritische Intellektuelle in die offizielle Politik einzubinden. Als Gegenstück zur früheren Strategie des *desarrollo estabilizador* (Entwicklung zur Stabilisierung) propagierte Echeverría eine "gemeinsame Entwicklung" (*desarrollo compartido*), an der auch gesellschaftliche Sektoren beteiligt werden sollten, die bislang ausgeschlossen waren, darunter die lange vom Staat vernachlässigten Kleinbauern in Ejidos. Echeverría strebte eine Modernisierung und Steigerung der kleinbäuerlichen Produktion an. Er initiierte eine verstärkte Landverteilung³⁵, erhöhte die öffentlichen Ausgaben für Armutsbekämpfung sowie für Kredite und Investitionen in den ejidalen Sektor. Darüber hinaus veränderte seine Regierung die Agrargesetzgebung. Eine wichtige Rolle spielte das mit Krediten der Weltbank finanzierte "Projekt öffentlicher Investitionen für die landwirtschaftliche Entwicklung" (PIDER). Das Spektrum der Einzelmaßnahmen reichte von der Konstruktion kleiner Bewässerungssysteme und der Mechanisierung der Landwirtschaft über Wohlfahrtsprogramme bis zur Organisation von Bauern. Vor allem in Regionen mit

³³ Zu den unabhängigen Campesino-Bewegungen vgl. Reitmeier 1990. Siehe auch Cockcroft 1990:243f.

³⁴ Das Handelsdefizit war zwischen 1965 und 1970 von 367 auf 946 Millionen Dollar gestiegen. Mexiko mußte zunehmend Kredite aus dem Ausland aufnehmen. 1970 war die öffentliche und private Verschuldung auf 4,2 Milliarden Dollar angewachsen (Smith 1991:359-363).

³⁵ Zwischen 1971 und 1976 verteilte Echeverría durch Präsidentenbeschluß etwa 11,57 Millionen Hektar Land, effektiv waren es hingegen nur 6,5 Millionen Hektar. Dies waren immerhin zwei bis drei Millionen Hektar mehr als seine beiden Vorgänger jeweils de facto verteilt hatten (Esteva 1980:230f, Tab. 8).

hohem landwirtschaftlichen Potential wurde die Kollektivierung von Ejidos wieder gefördert. Schlüsselinstitution von PIDER wurde CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares). Unter den Regierungen von Alemán bis Díaz Ordaz hatte CONASUPO³⁶ die Aufgabe, vor allem die Preise für Grundnahrungsmittel niedrig zu halten und so die Entwicklung der Industrie und des urbanen Sektors zu fördern (s.o.). Nun hatte die Institution zum Teil widersprüchliche Aufgaben zu erfüllen. Einerseits ging es darum, den Markt für Grundnahrungsmittel zu regulieren und im Rahmen einer verbesserten Preispolitik die Einkommen der ländlichen Produzenten zu steigern, andererseits sollte sie aber auch die Versorgung von Konsumenten mit niedrigen Einkommen sicherstellen. CONASUPO hatte u.a. die Aufgabe, lokale und regionale Zwischenhändler auszuschalten, die als ein wesentliches Hindernis für die Entwicklung des kleinbäuerlichen Sektors betrachtet wurden, um so die Produzenten direkt mit staatlichen Hilfen erreichen zu können. Um die Selbstversorgung zu gewährleisten, wurde nun vor allem die Grundnahrungsmittel produzierende Landwirtschaft ohne Bewässerungssysteme im Zentrum und Süden Mexikos unterstützt. 1973 wurden zum ersten Mal seit vielen Jahren die Mindestpreise für Grundnahrungsmittel erhöht (Anhang 1, Tab. 1).

Der Erfolg der neuen Politik war jedoch begrenzt, da sie von vielen der beteiligten Bürokraten unterlaufen wurde und es zu Konflikten zwischen rivalisierenden Institutionen kam. Zudem erwies sich die Verdrängung der Zwischenhändler durch CONASUPO als ein schwieriger und äußerst langwieriger Prozeß. Gleichzeitig verstärkte sich durch kostspielige, ökologisch zumeist nicht angepaßte Entwicklungsprojekte, die zum Teil eine hohe Verschuldung der Begünstigten zur Folge hatten, die Abhängigkeit der Ejidatarios von der Regierung. Die Projekte wurden oft zentral und ohne ihre Mitbestimmung geplant, unsachgemäße Ausführung und Korruption unter Funktionären oder ejidalen Autoritäten waren häufig. Die Akzeptanz der Maßnahmen war dementsprechend gering, und viele Projekte mußten bald wieder aufgegeben werden. Außerdem standen die erzielten Produktionsergebnisse in keinem vernünftigen Verhältnis zur Höhe der staatlichen Investitionen.³⁷

³⁶ Bzw. die Vorgängerin CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.) ab 1950 (Hewitt de Alcántara 1978:91).

³⁷ Siehe z.B. Gates 1993:133ff; siehe auch Kapitel VI.2.2, Kapitel VII.2.4, Kapitel IX.2 und Kapitel XI.3. Unter Echeverría stiegen die Auslandsschulden Mexikos um 500 Prozent (von 4,2 auf über 20 Milliarden Dollar) und die Agrarimporte um über 300 Prozent. Die nationale Maisproduktion erzielte keine nennenswerte Steigerung und lag relativ konstant bei 8,4 Millionen Tonnen (Andrade u. Blanc 1987:221, Tab. 11.2; Reitmeier 1990:426f; vgl. Appendini 1992:68ff).

Auch unter Echeverrías Regierung hatte die Agrarreform eine vornehmlich politische Zielrichtung: Die Befriedung der Kleinbauern. Wichtige strukturelle Umgestaltungen, wie eine Veränderung der Machtverhältnisse auf dem Land oder eine Reform der korrupten CNC, wurden hingegen nicht eingeleitet. Trotz seines fortschrittlichen Images scheute der Präsident sich nicht, Campesino-Aufstände blutig niederschlagen zu lassen.

8. Agrarpolitik im Zeichen des Ölbooms: José López Portillo (1976-1982)

Als López Portillo im Dezember 1976 die Regierung übernahm, befand sich Mexiko in der schwersten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit. Doch dann wurden in Chiapas, Tabasco und Campeche neue große Erdölvorkommen gefunden. Der Ölboom ab 1978 wurde als Eröffnung einer neuen Entwicklungsphase gefeiert. Er führte jedoch nicht zu dem erhofften uneingeschränkten Wachstum, sondern zur "Petrolisierung" der Wirtschaft, das heißt der zunehmenden Abhängigkeit der mexikanischen Ökonomie vom Erdölexport.³⁸ Die Ölverkäufe sollten nun die hohe Staatsverschuldung ausgleichen. Doch der Sturz des Ölpreises Mitte 1981 führte zu einem drastischen Rückgang der Deviseneinnahmen und löste eine massive Kapitalflucht aus (Smith 1991:380). Im August 1982 mußte Mexiko seine Zahlungsunfähigkeit erklären und, um eine Umschuldung zu erreichen und Notstandskredite zu erhalten, einen rigiden Maßnahmenkatalog des Internationalen Währungsfonds akzeptieren.

Im Agrarsektor setzte López Portillo zunächst Echeverrías Politik fort. Die erwünschten Produktionssteigerungen blieben jedoch aus. Während des kurzen Ölbooms konzentrierte sich die Agrarpolitik unter dem Slogan "Allianz für Produktion" erneut auf eine verstärkte Förderung der mittleren und großen privaten landwirtschaftlichen Betriebe. Doch sollten auch produktive Ejidos mehr Anreize und Unterstützung zur Grundnahrungsmittelerzeugung erhalten.

Während Echeverrías Rhetorik die Ausbeutung der Kleinbauern durch Geldverleiher und Zwischenhändler angeprangert hatte, waren es für López Portillo vor allem technische Probleme, die eine fortschrittliche Entwicklung der Landwirtschaft behinderten.³⁹ So initiierte

³⁸ Die Einkünfte aus der Ölförderung stiegen von 311 Millionen Dollar 1976 auf 14 Milliarden 1981 und umfaßten zu diesem Zeitpunkt bereits drei Viertel aller mexikanischen Exporte. Gleichzeitig stiegen jedoch die Importe weiter, was zwischen 1979 und 1981 zu einem jährlichen Handelsbilanzdefizit von über drei Milliarden Dollar führte (Smith 1991:378).

³⁹ Foley 1992:42. Dem Privatsektor war die Politik der Regierung Echeverría zu weit gegangen. Um diesen zu beruhigen, hatte López Portillo bereits im Mai 1978 verkündet, daß er eine Einstellung der Landverteilung

er im März 1980 mit dem SAM (Sistema Alimentario Mexicano) ein Programm, das - wie Echeverría PIDER - die Selbstversorgung Mexikos mit Grundnahrungsmitteln sicherstellen sollte. Gleichzeitig sollten im Rahmen eines "Nationalen Plans für strukturschwache Zonen und marginale Gruppen" (COPLAMAR) Mangelernährung und schlechte medizinische Versorgung der Bevölkerung bekämpft werden. Die Finanzierung erfolgte zunächst über die Erdöleinnahmen unter dem Motto: "Den Reichtum des Öls aussäen".⁴⁰

Anders als Echeverría bemühte sich López Portillo, eine Kapitalisierung der ejidalen Landwirtschaft nicht nur über öffentliche Kreditvergabe, sondern durch die Assoziation von Ejidos mit privaten Investoren in Produktionseinheiten (*unidades de producción*) zu erreichen. Die gesetzlichen Grundlagen hierfür wurden mit dem "Ley de Fomento Agropecuario" (LFA) vom 2.1.1981 geschaffen. Es beinhaltete in einigen Punkten bereits eine Öffnung des ejidalen Sektors, die schließlich im Zuge der Agrargesetzgebungen von de la Madrid und Salinas noch erweitert werden sollte.⁴¹ Dem Nahrungsmittelprogramm SAM gelang es zwar mit ungeheurem finanziellen Auswand, Produktionssteigerungen zu erzielen, die Grundnahrungsmittelversorgung Mexikos konnte jedoch weiterhin nur durch zusätzliche Agrarimporte sichergestellt werden (Andrade u. Blanc 1987:221, Tab. 11.2). Das Programm hatte sich vor allem auf die Gebiete mit einem hohen landwirtschaftlichen Potential konzentriert. Viele Kleinbauern waren erst gar nicht aufgenommen worden (Reitmeier 1990:523; Robles 1992:171f). Mit hohen staatlichen Zuwendungen insbesondere im Rahmen der Wohlfahrtsprogramme konnte der Staat dennoch die Loyalität großer Teile der Landbevölkerung gewinnen.

beabsichtige. Diese führe nur zur Zersplitterung der Agrarflächen und mindere die landwirtschaftliche Produktivität. Bis 1980 sollten deshalb nur noch die vorliegenden Petitionen bearbeitet werden. Dennoch kam es aus politischen Motiven zu einer stillschweigenden Fortsetzung der Landverteilung. López Portillo ließ während seiner Präsidentschaft real 15,7 Millionen Hektar Land an 305.000 Ejidatarios verteilen. Die von ihm unterzeichneten Präsidentenerlasse beliefen sich jedoch nur auf 5,6 Millionen Hektar. Diese Differenz erklärt sich vermutlich durch die Ausführung noch ausstehender Präsidentenentscheide der Vorgängerregierungen (Ibarra Mendevil 1989:173f).

⁴⁰ Allein 1980 wurden von staatlicher Seite vier Milliarden Dollar in das Programm investiert (Appendini 1992:73). Zum SAM, COPLAMAR und anderen assoziierten Programmen siehe verschiedene Beiträge in Austin u. Esteva (Hrsg.) 1987; Appendini 1992:73-92; Fox 1993.

⁴¹ Im "Ley de Fomento Agropecuario" (siehe LFA 1981) wurde der Staat ermächtigt, brachliegende Anbauflächen (auch die von Ejidos) zu konfiszieren, um sie anderen Produzenten zur Verfügung zu stellen. Viehzüchtern wurde gestattet, bis zu 20 Prozent ihres Landes mit Grundnahrungsmitteln zu bebauen. Außerdem war es erlaubt, in den *unidades de producción* Lohnarbeiter zu beschäftigen (Art. 37). In bestimmten Fällen konnte das ejidale Land sogar verpachtet werden (vgl. Art. 36). Vgl. hierzu auch LFRA 1971, Art. 76-IV; Rubio 1987:86-89; Ibarra Mendevil 1989:170f; Fox 1993:75-78.

9. Schuldenkrise und neoliberale Wende

Angesichts der Schuldenkrise und Inflation, den Folgen des katastrophalen Erdbebens im September 1985, dem Verfall des Ölpreises auf den internationalen Märkten⁴² und unter dem Druck der Geberländer und des Internationalen Währungsfonds sah sich die Regierung de la Madrid (1982-1988) zu einem radikalen Liberalisierungsprogramm gezwungen. Es beinhaltete die Schließung und Privatisierung zahlreicher Firmen in Staatsbesitz sowie eine Öffnung des bislang weitgehend geschützten Binnenmarktes für Importe insbesondere aus den USA durch den Abbau von Handelsschranken im Zuge des Beitritts Mexikos zum GATT im September 1986.⁴³ Mit der verstärkten Förderung von Agrarexporten sollte die mexikanische Abhängigkeit vom Erdöl überwunden werden. Infolge der Finanzknappheit setzte die Regierung de la Madrid das SAM und COPLAMAR nicht fort, sondern initiierte eigene, begrenzte Entwicklungsprogramme, die im wesentlichen der privaten Exportlandwirtschaft zugute kamen. Spektakulär war allenfalls eine Veränderung der Agrargesetzgebung. Bereits in der Anfangsphase seiner Amtszeit modifizierte de la Madrid den Verfassungsartikel 27 und das "Ley Federal de la Reforma Agraria" (LFRA), um den ejidalen Sektor für Investitionen aus dem Privatsektor weiter zu öffnen und beiden Bereichen mehr "Sicherheiten" für ihren Landbesitz einzuräumen. Zugleich wurden die Verfahren zur Beantragung von Land erheblich erschwert. Auch de la Madrid erklärte schließlich die Landverteilung für abgeschlossen (Ibarra Mendivil 1989:175-177, 244-250; Foley 1992:51).

Auch mit der neoliberalen Politik wurde im Agrarsektor das erklärte Ziel, zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Kleinbauern beizutragen, nicht erreicht. Im Gegenteil, der Abbau von Handelsschranken, die staatlichen Sparmaßnahmen und die verstärkte Öffnung des ejidalen Sektors für Privatkapital führten zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen der Landbevölkerung. Infolge der massiven Rücknahme staatlicher Unterstützung seit 1982 wurden mehr als eine Million Produzenten zahlungsunfähig.⁴⁴ Zwischen 1981 und 1988 gingen die Einkünfte durchschnittlich um mehr als 48 Prozent zurück. Immer weniger Bauern erhielten die notwendigen Kredite, um effizient zu produzieren

⁴² Mexikos Außenschuld belief sich 1985 auf 96 Milliarden Dollar. Der durchschnittliche Ölpreis sank zwischen Dezember 1985 und Juli 1986 von 23,70 Dollar pro Faß auf 8,90 Dollar. Damit verlor Mexiko Deviseneinkünfte in Höhe von 8,2 Milliarden Dollar (Smith 1991:388f).

⁴³ Während 1982 noch sämtliche Importe nach Mexiko durch Lizenzen begrenzt wurden, unterlagen 1987 nur noch neun Prozent aller Einfuhren derartigen Beschränkungen (Smith 1991:390).

⁴⁴ Zwischen 1983 und 1987 reduzierte der Staat seine Subventionen für den Agrarsektor jährlich durchschnittlich um 13 Prozent. Die Kredite des nationalen Bankensystems fielen zwischen 1980 und 1988 real um 60 Prozent (Hewitt de Alcántara 1992:34).

zu können. So verringerte sich bei den Grundnahrungsmittelproduzenten, die von diesen Entwicklungen besonders schwer getroffen waren, die Aussaatfläche mit verbessertem Saatgut zwischen 1982 und 1989 um 28,8 Prozent (Calva 1991:19-23). Von 25 Millionen Hektar Anbauland ohne Bewässerung blieben zehn Millionen gänzlich unbestellt (Barkin 1991:41). Mexiko mußte infolgedessen immer größere Mengen an Grundnahrungsmitteln importieren.⁴⁵

Präsident Carlos Salinas de Gortari setzte die neoliberale Politik de la Madrids fort. Sein Wirtschaftsprogramm beinhaltete eine weitergehende Öffnung des Agrarsektors und einen noch stärkeren Rückzug des Staates. Das 1991 vorgelegte Projekt zur Neuordnung der Agrargesetzgebung folgte dem Druck internationaler Finanzorganisationen und zahlreicher nationaler Unternehmer. Zudem wurde die Initiative des Generalsekretärs der CNC berücksichtigt, der im Oktober 1991 unter anderem die Privatisierung des ejidalen und kommunalen Sektors gefordert hatte.⁴⁶

Mit dem Beitritt zum NAFTA und der Änderung der Agrargesetzgebung setzte auch Salinas auf eine Modernisierung der mexikanischen Landwirtschaft, die vor allem die Produktion von Agrargütern für den Export und private Investitionen fördern sollte (Salinas de Gortari 1991a-c). Die Selbstversorgung Mexikos mit Grundnahrungsmitteln wurde nun trotz gegenteiliger Beteuerungen nicht mehr ernsthaft angestrebt, vielmehr sollten diese preiswert aus den USA importiert werden. Diese Politik wurde von der US-Regierung durch Exporthilfen finanziell unterstützt, um sich in Mexiko einen Abnehmer für eigene landwirtschaftliche Überschüsse zu sichern (Barkin 1991:19f). Die Qualität der Produkte spielte hierbei keine bedeutende Rolle.⁴⁷ Gleichzeitig erhielten viele Grundnahrungsmittelproduzenten von der Agrarbank (BANRURAL) weiterhin keine Kredite. So

⁴⁵ 1990 kam fast ein Drittel des in Mexiko konsumierten Getreides aus dem Ausland. Die Gesamtkosten der Importe von Nahrungsmitteln stiegen von etwa 1,43 Milliarden Dollar 1986 auf 4,75 Milliarden Dollar im Jahr 1990. Allein zwischen 1988 und 1989 umfaßten die Kosten für Lebensmittelimporte mehr als die Hälfte der Einnahmen aus dem Erdölexport (Calva 1991:40-42).

⁴⁶ Die Neuordnung der Landbesitzverhältnisse ist nicht allein in Mexiko ein zentraler Bereich der "Strukturanpassung." In vielen Ländern der Erde gibt es Programme, die die Privatisierung des sozialen, "kommunalen" Landbesitzes vorantreiben und deren Konzeption und Auswirkungen ähnlich sind (vgl. z.B. für eine interessante Auswertung staatlicher Registrierungsprogramme von Landtiteln in Somalia (seit 1975) und anderen Teilen Afrikas Besteman 1994; siehe auch die Überblicksartikel zu neoliberalen Reformen einschließlich Landtitel- und Parzellierungsprogrammen in Lateinamerika von Deere u. León 1999; Gordillo u. Boening 1999; Carter (1999) diskutiert vergleichend die Auswirkungen von Landbesitzreformen in Afrika und Lateinamerika; siehe auch die empirischen Fallstudien von Urioste u. Pacheco 1999 (Bolivien); Thorpe 1999 (Honduras) und Morris 2001 (Peru).

⁴⁷ So wurde z.B. gelber Futtermais für den menschlichen Konsum importiert, was zu Protesten der Verbraucher führte.

blieb trotz des "Solidaritätsprogramms"⁴⁸ und der Direkthilfe PROCAMPO⁴⁹ die Förderung der landwirtschaftlichen Produzenten, insbesondere der kleinen und mittleren Bauern, nach wie vor völlig unzureichend.⁵⁰

Ein Vergleich mit den Förderprogrammen für die landwirtschaftlichen Produzenten in den USA und Kanada, die im Rahmen des NAFTA seit 1994 in einen zunehmend ungezügelter Wettbewerb mit den Bauern Mexikos getreten sind, zeigt die Problematik dieser Politik.⁵¹ Während die USA 1988 ihren Agrarsektor mit etwa 35 Prozent des Gesamtwertes der nationalen landwirtschaftlichen Produktion (39,3 Milliarden Dollar) subventionierten, lag dieser Prozentsatz in Kanada sogar bei 43 Prozent (7,5 Milliarden Dollar); demgegenüber erreichte er in Mexiko lediglich 2,92 Prozent (3,88 Milliarden Dollar; Calva 1991:22, 27). Der generelle Abbau der Importschranken für Agrarprodukte bedroht nun die Existenz vieler Bereiche der mexikanischen Landwirtschaft, in der immerhin 30 Prozent der Bevölkerung

⁴⁸ Die im Rahmen des "Fondo Regional de Solidaridad" vergebenen kurzfristigen Produktionskredite (*créditos a la palabra*) reichten in der Regel nicht aus, um die Produktionskosten zu decken. Viele Bauern konnten sie deshalb nicht mehr zurückzahlen. Für eine ausführliche Diskussion des Solidaritäts-Programms (PRONASOL) siehe Gabbert 1993. Siehe auch Kapitel VII.3 und Kapitel XI.3.

⁴⁹ PROCAMPO besteht seit Oktober 1993 und ist ein auf 15 Jahre befristetes Programm, das die durch den NAFTA-Beitritt bedingten Einkommenseinbußen der Bauern abfedern soll. Sein wahltaktischer Einsatz 1994 hat dem Programm den Spitznamen "PRI-CAMPO" eingebracht (vgl. zu den Auswirkungen von PROCAMPO in der Chenes-Region Kap. VII.3).

⁵⁰ Salinas Callejas 1995:37-39. Allein zwischen 1988 und 1993 verringerte sich die von BANRURAL mit Krediten unterstützte Produktionsfläche für Mais von 7.234.000 auf 1.054.000 Hektar. 1991 erhielten nur noch 19,4 Prozent aller landwirtschaftlichen Produzenten Mexikos Kredite (einschließlich der *créditos a la palabra*), während es Mitte der 1980er Jahre noch zwischen 40 und 50 Prozent gewesen waren. Von den Bauern, die weniger als zwei Hektar Land bewirtschafteten, hatten im selben Jahr sogar nur 9,6 Prozent Kredite erhalten, obwohl sie immerhin 34,1 Prozent aller Produktionseinheiten repräsentierten (INEGI 1994:Tab. 49; Myhre 1996:124-133; für einen Überblick über die Entwicklung des staatlichen Kreditsystems siehe auch Piñar Alvarez 1999). Das Liberalisierungsprogramm beinhaltete unter den Mottos "schlanker Staat" und "Dezentralisierung" auch die Reorganisation, Abwicklung oder Privatisierung von Behörden, staatlichen und parastaatlichen Firmen, Banken und Versicherungen. Für ehemals öffentliche Dienstleistungen wie technische Beratung und die Erstellung von Gutachten für Produktionsprojekte und -kredite müssen die Bauern nun Firmen beauftragen und hohe Beträge bezahlen.

⁵¹ Das wirtschaftliche Ungleichgewicht im Agrarsektor spiegelt sich in den folgenden Globalzahlen wider: Zwischen 1985 und 1989 wurden in Mexiko pro Hektar Land durchschnittlich 1,7 Tonnen Mais produziert, in den USA hingegen sieben Tonnen. Während in Mexiko 1988 ein einzelner Produzent im Agrarsektor Mexikos brutto 1.799 Dollar erwirtschaftete, waren es in den USA 45.052 Dollar (in Kanada 36.617 Dollar). In Mexiko werden durchschnittlich 17,8 Tage benötigt, um eine Tonne Mais zu produzieren, in den USA genügen 1,2 Stunden. Dies erklärt sich vor allem durch Unterschiede in Klima, Bodenbeschaffenheit, technischer Ausstattung und der finanziellen Subventionierung der Betriebe. So waren in den USA 1988 durchschnittlich 1,5 Traktoren pro Produzent verfügbar, in Mexiko entfielen hingegen auf 100 Produzenten lediglich zwei Traktoren. Während in den USA praktisch sämtliche Betriebe verbessertes Saatgut nutzen und jeder Produzent durchschnittlich 5.812 Tonnen Düngemittel auf die Felder aufbrachte, wurden bei den Grundnahrungsmittelerzeugern in Mexiko nur 191,9 Kilogramm Düngemittel verwendet. Verbessertes Saatgut wurde lediglich auf 20,6 Prozent der Arbeitsfläche eingesetzt (Calva 1991:17, 32f; vgl. auch Otero 1992).

beschäftigt sind (im Gegensatz zu drei Prozent in den USA; Stand Anfang der 1990er Jahre). Nur ein äußerst geringer Teil der Produzenten ist wettbewerbsfähig.⁵²

Salinas' neoliberale Wirtschaftspolitik, die von seinem Nachfolger Ernesto Zedillo fortgesetzt wurde, traf insbesondere die Kleinbauern und damit auch den ejidalen Sektor schwer. Aber auch viele mittlere und größere Produzenten erleben bis heute krasse Einkommensverluste, da die Aufhebung der Importbeschränkungen zu einem massiven Preisverfall vieler inländischer Agrarprodukte geführt hat. So erstaunt es nicht, daß die Produktionszahlen weiterhin rückläufig sind und der Exodus der Landbevölkerung anhält. 1996 mußte Mexiko bereits etwa 40 Prozent der Binnennachfrage an Mais durch Importe decken.

Die Attraktivität des von Salinas favorisierten Imports von Grundnahrungsmitteln aus den USA hatte vor allem auf der starken Überbewertung des mexikanischen Peso beruht. Mit der Finanzkrise und dem raschen Währungsverfall ab Dezember 1994 brach das einseitig auf die Exportproduktion ausgerichtete Wirtschaftsmodell in sich zusammen. So kam es zu einer Verdopplung der Preise für Importe.⁵³ Schon in den ersten neun Monaten des Jahres 1996 hatten die Importkosten für Mais mit 868,6 Millionen Dollar einen neuen Höchststand erreicht und lagen mehr als doppelt so hoch wie im gesamten Jahr 1994 und sogar fünfmal höher als 1986 (Calva 1991:40-42; Comercio Exterior 1995 [4]:359; 1996 [12]:1029). So erstaunt es nicht, daß Zedillo das Erreichen der Selbstversorgung erneut auf seine Fahnen schrieb. Nach einer kurzen Phase der Stimulation des Agrarsektors durch das Programm "Allianz für das Land" (seit Ende 1995)⁵⁴ kam es jedoch insbesondere aufgrund des anhaltenden Preisverfalls für Agrarprodukte zu einer weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage vieler Agrarproduzenten.⁵⁵

⁵² Von den etwa 3,5 Millionen Grundnahrungsmittelproduzenten brachten Anfang der 1990er Jahre nur etwa 94.000 die technischen Voraussetzungen mit, um im Wettbewerb mit ihren nordamerikanischen Kollegen bestehen zu können. Diese Betriebe verfügen über Bewässerungstechnik und moderne Technologie. Ihre Produktionskosten entsprechen in etwa denen der Farmer in den USA und Kanada (Calva 1991:35).

⁵³ Lehmann 1996. Die Preise für wichtige Produktionsmittel (Benzin, Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, Saatgut etc.) und notwendige Haushaltswaren, aber auch die Kreditzinsen stiegen drastisch.

⁵⁴ Es löst PRONASOL des Präsidenten Salinas ab und besteht aus 22 Unterprogrammen, die in den einzelnen Bundesstaaten unterschiedlich gestaltet werden können. Es umfaßt unter anderem Infrastrukturverbesserung und -ausbau (Mechanisierung, Ausbau von Bewässerungssystemen), Garantiepreissubventionen, Kredite, Förderung neuer Agrarprodukte (Kokospalme, Afrikanische Palme) durch Umstellungsbeihilfen sowie Hilfen für Produktionsmittel (verbessertes Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel etc.). "Alianza para el Campo" sollte 1996 einen Umfang von 1,9 Milliarden Pesos (N\$) erreichen (Zedillo 1996). Darüber hinaus existiert ein Programm zur Armutsbekämpfung namens PROGRESA. In Anhang 1, Tabelle 2 finden sich Zahlen zur Entwicklung des mexikanischen Peso im Verhältnis zum US-Dollar.

⁵⁵ Von den 22 Millionen Menschen in extremer Armut leben zwei Drittel auf dem Land (Robles Berlanga 1996:12).

Infolge der schrittweisen Liberalisierung (bis 2009) ging der Maispreis allein zwischen 1996 und 1999 erneut real um 45 Prozent zurück. 1998 wurden zudem die offiziellen Ankaufstellen für Agrarprodukte CONASUPO und ANDSA geschlossen, und der Handel mit Agrarprodukten wurde dem Privatsektor überlassen. Zwar gibt es für wenige Grundnahrungsmittel noch für einige Jahre einen offiziellen Mindestpreis, doch ist die Abnahme der Produkte zu diesen Preisen nicht mehr garantiert. Gleichzeitig haben sich die Kosten für verbessertes Saatgut um 63 Prozent und für Düngemittel um 52 Prozent erhöht.

Unter dem neuen Präsidenten Vicente Fox (seit 2000), einem Mitglied der konservativen Partei PAN, besteht keine Aussicht auf eine Änderung der Agrarpolitik. Im Gegenteil, der Rückzug des Staates und die Liberalisierung des Marktes werden mit noch größerer Vehemenz voran-getrieben: Während 1995 die Ausgaben für den Agrarsektor noch 6,4 Prozent der staatlichen Gesamtausgaben umfaßten, waren es im Jahr 2000 nur noch 2,9 Prozent. Auch die staatlichen Hilfen für die Kommerzialisierung von Agrarprodukten haben sich zwischen 1994 und 1999 von 2.777 Millionen Pesos (N\$) auf 528 Millionen Pesos (N\$) reduziert, während die Direkt-hilfe PROCAMPO von rund 100 Dollar auf 70 Dollar pro Hektar gesenkt wurde (PC 2001, Nr. 1289, S. 11).

10. Ejidos heute: Wirtschaftliche und soziale Vielfalt

Das erste Ejido-Gesetz vom 30.12.1920 definierte Ejido nur unzureichend als "Land, welches den Dörfern als Zuweisung (dotación) übergeben wird" (LE 1921 [1920], Art. 13). Bis heute hat es sich zu einer komplexen sozioökonomischen und juristischen Institution gewandelt, die zahlreiche weitere Komponenten beinhaltet, darunter eine spezifische Organisation ihrer Mitglieder. Der Begriff wird nicht selten mit einer ganzen Ortschaft identifiziert. Tatsächlich verfügt aber nur ein Teil der Bevölkerung über Landnutzungsrechte. Ein Ejido besteht aus einer Landfläche, die einer begrenzten Zahl von Begünstigten vom mexikanischen Staat zur Nutzung zur Verfügung gestellt wurde. Diese sind berechtigt, das zugeteilte Land entweder individuell oder kollektiv (in Form von Genossenschaften) zu bewirtschaften.

Ein Ejido umfaßt in der Regel eine urbane Zone, in der die Hausgrundstücke liegen, eine "soziale Fläche" für die Schule oder andere öffentliche Einrichtungen, ein kommunal genutztes Areal (tierras de uso común) sowie - gegebenenfalls - Parzellen, über die Ejidatarios individuelle Nutzungsrechte besitzen. Das Landnutzungsrecht (derecho agrario) und damit auch die individuellen Parzellen können nur ungeteilt an eine ausgewählte Person (meist einen Sohn) übertragen oder vererbt werden. Neuaufnahmen in das Ejido sind nur für

Nachrücker möglich, es sei denn, die Landfläche wurde durch Zuweisung erweitert (*ampliación*), oder durch Infrastrukturmaßnahmen (z.B. die Vergrößerung der Ackerfläche) entstand Platz für neue Ejidatarios. Damit steht das nationale Agrarrecht jedoch vielfach im Widerspruch zu den lokalen Bedürfnissen und zur Dynamik des Bevölkerungswachstums und führt nicht selten zu Konflikten zwischen Geschwistern (vgl. z.B. Hernández Castillo Hrsg. 1998:18f). In der Vergangenheit kam es daher trotz des Erbteilungsverbotes häufig zur de-facto-Aufteilung von Parzellen an mehrere Kinder (vgl. z.B. Edel 1966:173f) und damit zu einer verstärkten Zersplitterung der Anbauflächen (*Minifundismus*). Aber auch Landbesetzungen sind in Mexiko als Folge unzureichender Anbauflächen für eine stetig wachsende Bevölkerung häufig.⁵⁶

Bis zur Neuordnung des Agrargesetzes unter Salinas hatte ein Ejidatario die Pflicht, sein Land persönlich zu bewirtschaften, und konnte sein Recht darauf verlieren, wenn er es länger als zwei Jahre nicht bestellte. Verpachtungen, Verkäufe und Aneignungen von Ejido-Land waren zwar weitgehend illegal, aber dennoch häufig. Obwohl alle Ejidatarios über den gleichen Anteil an Land (von etwa gleicher Qualität) verfügen sollten, ist es innerhalb der Ejidos im Laufe der Zeit häufig durch Vorteilnahme ejidaler Autoritäten oder einflußreicher Familien zu erheblichen Landkonzentrationsprozessen gekommen, oft unter Duldung der staatlichen Behörden. Nicht selten wurde das Land bereits bei der Gründung der Ejidos ungleich aufgeteilt. Wohlhabendere Ejidatarios erweiterten die ihnen zur Verfügung stehenden Flächen häufig durch den Kauf von Privatland außerhalb des Ejido (siehe z.B. Cancian 1992:121f).

1991 gab es in Mexiko 29.951 Ejidos und Comunidades mit etwa 3,5 Millionen Ejidatarios und Comuneros. Die Gesamtfläche des ejidalen und kommunalen Landes betrug annähernd 103 Millionen Hektar und damit über 50 Prozent der Agrarfläche Mexikos. Die Anzahl der Menschen, die innerhalb von Ejidos lebten, belief sich auf 25 bis 30 Prozent der Gesamtbevölkerung.⁵⁷ Ejidos besitzen im Durchschnitt eine Landfläche von etwa 3.435 Hektar, die von 117 Ejidatarios bewirtschaftet wird. Tatsächlich gibt es jedoch sowohl sehr große Ejidos mit mehreren tausend Mitgliedern und einer Ausdehnung von über 300.000 Hektar als auch Mini-Ejidos mit weniger als zehn Mitgliedern und einer Fläche von 100 Hektar. Nur ein geringer Teil des ejidalen Landes wird tatsächlich für die landwirtschaftliche Produktion genutzt. Häufig umfaßt es große unproduktive Flächen (Bergland, Wälder, Wüste

⁵⁶ Vgl. z.B. zu Landinvasionen Schryer 1987:113ff und González Casanova 1995:2.

etc.), da vielfach qualitativ schlechtes Land verteilt wurde (s.o.). Weit über die Hälfte der Ejidatarios bewirtschaftet individuelle Parzellen von weniger als fünf Hektar Größe. Hinzu kommt, daß viele Bauern infolge von Kapitalmangel selbst produktive Flächen nicht bestellen können. Oft unterscheiden sich auch Ejidos einer Region hinsichtlich der Landnutzung, des Einsatzes von Maschinen, des Marktzugangs usw. beträchtlich. Viele Ejidatarios beschäftigen Familienmitglieder oder auch Lohnarbeiter auf ihren Feldern.

1990 lebten in Mexiko mehr als 11,5 Millionen Frauen auf dem Land, doch nur ein kleiner Teil von ihnen hat direkten Zugang zu ejidalem Land. Der Anteil der Frauenarbeit im Agrarsektor ist in den letzten Jahren insbesondere infolge der Wirtschaftskrise der 1980er Jahre beträchtlich angestiegen (Robles u.a. 1993:26). Oft tragen Frauen neben ihrer Hausarbeit als Produzentinnen, Erntehelferinnen, aber auch als Lohnarbeiterinnen in der Industrie wesentlich zum Einkommen der ländlichen Haushalte bei. Das cardenistische Agrargesetz von 1940 beinhaltete wichtige Neuerungen für Frauen in den Ejidos.⁵⁸ Es forderte zur Gleichberechtigung bei der Weitergabe von Landrechten auf und gestattete Frauen erstmals, innerhalb der Ejidos Ämter zu übernehmen (Medina Cervantes 1987:238). Mit dem Agrargesetz von 1971 mußten Frauen mit Landrechten im Ejido diese nicht mehr abgeben, wenn sie einen Ejidatario heirateten (LFRA 1971, Art. 78). Gegenwärtig wird der Anteil der Frauen, die über ejidale Landrechte verfügen, auf 15 bis 30 Prozent geschätzt.⁵⁹

11. Die neue Agrargesetzgebung: Erweiterte Möglichkeiten zur Konzentration von Land

Die Verfechter der neuen Agrargesetzgebung von 1992 begründen die Notwendigkeit der Reform unter anderem mit dem Machtmißbrauch ejidaler Funktionäre, dem bisherigen Paternalismus des mexikanischen Staates und den seit Jahrzehnten existierenden illegalen Praktiken des Verkaufs und der Verpachtung von Ejido-Land. Die frühere restriktive Gesetzgebung habe insbesondere durch die unklare Bestimmung der Rechte der Ejidatarios

⁵⁷ Demgegenüber umfaßte der landwirtschaftliche Privatsektor 1991 etwa 1,2 Millionen Produzenten bei einer Gesamtfläche von etwa 74 Millionen Hektar (INEGI 1991a; 1994:Tab. 2b).

⁵⁸ Im allgemeinen blieben Frauen bei den Landreformmaßnahmen weitgehend unberücksichtigt. Dies ist auch für andere Länder, in denen Agrarreformmaßnahmen durchgeführt wurden, typisch (Jacobs 1999).

⁵⁹ Stephen 1994:27. Bei den Ejidatarias handelt es sich meist um alleinerziehende Mütter oder Witwen sowie in wachsendem Maße auch um Töchter von Ejidatarios, die Landrechte erben. Darüber hinaus wurden ab den 1970er Jahren Frauen in Ejidos, bei denen es sich nicht um Ejidatarias handeln durfte, in sogenannte UAIMs (Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer), also ejidale Frauengruppen, die sich kollektiv organisieren mußten und für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche (z.B. Viehhaltung) Kleinkredite erhielten, organisiert.

dazu geführt, daß die Kleinbauern nicht in ihr Land investierten.⁶⁰ Mit den im neuen Agrargesetz vorgesehenen Besitztiteln erhielten die Bauern endlich "völlige Rechtssicherheit" und außerdem "durch die Sicherung des Landbesitzes Ruhe und Frieden sowie verbesserte Lebensbedingungen für die Familien" (RAN o.J.).

Die neue Agrargesetzgebung eröffnet erstmals die Möglichkeit, ejidales Land legal in Privatbesitz umzuwandeln. Ejidatarios können nun Zertifikate für ihre individuell bewirtschafteten Parzellen sowie für das gemeinschaftlich genutzte Land erhalten. Außerdem können sie Eigentumstitel für ihre Hausgrundstücke beantragen.⁶¹ Die Ejidatarios werden explizit als *Besitzer* ihres Landes anerkannt, und es wird ihnen erlaubt, auf ihren Parzellen selbstbestimmt zu produzieren, ohne mit der Versammlung aller Ejidatarios (*asamblea ejidal*), dem Verwaltungsgremium (*comisariado ejidal*) oder staatlichen Stellen Rücksprache halten zu müssen (Artículo 27 1992, VII; LA 1992, Art. 77). Es ist gestattet, Hausgrundstücke frei zu veräußern, wenn hierfür Besitztitel existieren. Individuelle Anbauparzellen können ohne großen Aufwand an andere Ejidatarios oder *avecindados*⁶² verkauft werden. Für Verkäufe außerhalb des Ejido müssen die Parzellenzertifikate erst formal in Eigentumstitel umgewandelt werden (*dominio pleno*). Hierzu bedarf es allerdings der Zustimmung der Ejido-Versammlung.⁶³ Im Rahmen der Ausstellung von Titeln und Zertifikaten wird das gemeinsam genutzte Land (*uso común*) in gleichen Teilen vergeben. Dies ist im Fall der individuellen Parzellen nicht zwingend. Über ihre endgültige Aufteilung entscheidet im wesentlichen die Ejido-Versammlung (LA 1992, Art. 23, 56). Über die Nutzung des kommunalen Landes können die Bauern gemeinschaftlich selbst bestimmen (LA 1992, Art. 74). Es darf weiterhin weder aufgeteilt noch veräußert werden. Allerdings können Ejidatarios ihre Nutzungsrechte abtreten oder verkaufen (LA 1992, Art. 56, 57, 23).

⁶⁰ Téllez (Hrsg.) 1993:7; siehe auch Salinas de Gortari 1991a-c; Salinas de Gortari u. Solís González 1994:5-9; Zedillo 1995, 1996.

⁶¹ Bereits früher, z.B. im Agrargesetz von 1971, gab es die Möglichkeit, Dokumente für die individuellen Parzellen zu beantragen. Diese galten jedoch als nicht verpfändbar, unveräußerlich und nicht übertragbar. Im Falle der Hausgrundstücke war sogar die Veräußerung der Besitztitel möglich (vgl. LFRA 1971, Art. 69, 100, 307-IX). Tatsächlich verfügt jedoch nur eine kleine Anzahl Ejidatarios über solche Dokumente (Chávez Padrón 1991:425-427).

⁶² Damit ist eine offiziell anerkannte Gruppe von Anwohnern eines Ejidos gemeint, die jedoch bislang keine Ejidatarios sind. Viele von ihnen sind Kinder von Ejidatarios.

⁶³ LA 1992, Art. 80, 23. Zu diesem Zweck müssen sich mindestens zwei Drittel aller Ejidatarios zur Versammlung eingefunden haben. Kommt diese Zahl nicht zustande, genügt für eine zweite Versammlung die einfache Mehrheit. Die Umwandlung von Parzellenzertifikaten in Titel und andere wichtige Entscheidungen zur Veränderung des Ejido müssen durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit autorisiert werden (LA 1992, Art. 23-VII-XIV, 26, 27, 28).

Wichtige Veränderungen bringt die Agrargesetzgebung für die Rechte der *avecindados*. Sie können von der Versammlung vakante Parzellen erhalten und ebenfalls Zertifikate für die Nutzung kommunalen Landes und Titel für ihre Siedlungsgrundstücke beantragen (vgl. LA 1992, Art. 13, 15, 41, 41, 57, 60, 80, 101, 108). *Poseisionarios*, also Personen, die ejidales Land für längere Zeit illegal bearbeitet haben, können jetzt durch einen Entscheid der Ejido-Versammlung ebenfalls legale Zertifikate oder Titel erhalten (LA 1992, Art. 23-VIII sowie Art. 48).

Wie bereits unter López Portillo und de la Madrid gestattet die neue Agrargesetzgebung die Bildung von Produktionsgesellschaften von Ejidatarios und staatlichen oder privaten Investoren. Neu ist unter anderem, daß Langzeitverpachtungen der Parzellen (bis zu 30 Jahren) möglich werden (LA 1992, Art. 23, 45, 50, 75, 79, 100). Schließlich können die Ejidatarios ihre Titel und Zertifikate als Bürgschaften für Kredite verwenden. Gelingt es ihnen nicht, die fälligen Beträge zurück zu erstatten, müssen sie ihr Land der Bank solange zur Bewirtschaftung überlassen, bis die Schuld abgetragen ist (LA 1992, Art. 46).

Mit diesen und anderen Regelungen ermöglicht die neue Agrargesetzgebung die Umverteilung und Konzentration von Landbesitz nicht nur innerhalb des ejidalen Sektors. Die angeeignete Gesamtfläche darf pro Person allerdings weiterhin die gesetzlich vorgeschriebene Grenze des individuellen "Kleinbesitzes" (*pequeña propiedad*) nicht übersteigen. Kein Ejidatario darf mehr als fünf Prozent des gesamten Landes eines Ejido besitzen (Artículo 27 1992, VII; LA 1992, Art. 47). Die Grenze des "Kleinbesitzes" eröffnet jedoch einen breiten Spielraum.⁶⁴ Zum ersten Mal seit der Revolution ist es nun auch Aktien- und Handelsgesellschaften gestattet, Land zu besitzen. Sie dürfen über eine Fläche bis zum 25-fachen des "Kleinbesitzes" verfügen (Artículo 27 1992, IV). Schließlich erklärt der Staat die Landverteilung für beendet und verzichtet auf das Recht der Enteignung. Land, das die genannten Grenzen übersteigt, soll nach Aufforderung innerhalb eines Jahres verkauft werden. Andernfalls wird es im Rahmen einer öffentlichen Versteigerung veräußert (Artículo 27 1992, XVII). Gleichzeitig verpflichtet sich der Staat, die Bearbeitung offener Petitionen und die Verteilung von bereits bewilligtem Land abzuschließen.⁶⁵

⁶⁴ Wie bisher sind 100 Hektar Bewässerungsland und Feuchtland erster Qualität oder 200 Hektar Land ohne Bewässerung oder 400 Hektar gutes Weideland oder 800 Hektar Waldland oder Weideland in Trockengebieten erlaubt. Diese Flächengrößen werden für die Kultivierung bestimmter (Export-) Anbauprodukte noch erweitert. Viehzüchter dürfen soviel Land besitzen, wie sie benötigen, um eine Herde von 500 Stück Vieh zu ernähren (Artículo 27 1992, XV; siehe auch LA 1992, Art. 115-124).

⁶⁵ Nach offiziellen Angaben betraf dies 1996 noch 6.473 Fälle (Zedillo 1996).

12. PROCEDE: Die "freiwillige" Privatisierung

Anders als bei früheren Programmen zur Vergabe von Zertifikaten und Titeln für ejidales Land investiert der mexikanische Staat heute große Summen, um die Ejidos zu erreichen. Dies erfolgt durch das Regierungsprogramm PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos), das allein im Jahr 1995 über einen Etat von einer Milliarde Pesos (N\$) verfügte (LJ, 19.7.1995). Für seine Durchführung ist eine 1992 neu geschaffene Aufsichtsbehörde (Procuraduría Agraria, PA) zuständig. PROCEDE soll den Landbesitz besser definieren und dokumentieren als bisher. Damit schafft es nicht nur für die Ejidatarios Sicherheiten, sondern auch für Investoren und potentielle Aufkäufer von Land.

Seit dem Beginn des Programms 1992 besuchen Vertreter der Procuraduría Agraria die Ejidos, um die Mitglieder über das Programm und seinen Nutzen zu informieren und sie zur Teilnahme zu bewegen. Über eine Beteiligung muß die *asamblea ejidal* abstimmen. Sie entscheidet dabei, welche Art von Zertifikaten bzw. Titel ein Ejido beantragen wird. Zur Durchführung von PROCEDE ist eine genaue Vermessung des Ejido-Landes mit moderner Technik erforderlich.⁶⁶ Bei früheren Vermessungsarbeiten kam es häufig zu unpräzisen Bestimmungen der Grenzlinien. Bestehende Landstreitigkeiten mit Privatbesitzern oder angrenzenden Ejidos müssen geschlichtet werden, bevor mit der Vermessung begonnen

⁶⁶ Die Mitarbeiter der PA (*visitadores agrarios*) informieren die Ejidatarios über das Programm, berufen ejidale Versammlungen (*asambleas ejidales*) ein und koordinieren den gesamten Prozeß, vorausgesetzt, ein Ejido hatte durch eine Mehrheitsentscheidung der Mitgliederversammlung seine Bereitschaft zur Teilnahme bekundet. Das Verfahren umfaßt die folgenden Schritte: Zunächst wird dem Ejido ein Fragebogen übergeben. Auf der Grundlage der Ergebnisse verfaßt der Inspektor der PA einen Bericht (*diagnóstico ejidal*), der die sozioökonomische Struktur des Ejido beschreibt. Es folgt eine erste Versammlung (*asamblea de información y anuncio*). In diesem Rahmen werden den Mitgliedern die Inhalte des Programms präsentiert. Die Ejidatarios werden aufgefordert, entlang der Außengrenze ihres Ejidos eine Schneise zu schlagen. Diese Schneise ist für die Vermessung durch die Mitarbeiter des mexikanischen Instituts für Statistik, Geographie und Informatik (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI) notwendig. Nach dieser Versammlung müssen die Mitglieder endgültig über ihre Teilnahme entscheiden. Es wird eine Kommission aus 20 Ejidatarios bestimmt, welche die Landvermessung und andere Maßnahmen überwacht. Das INEGI erstellt auf der Grundlage der Vermessung die sogenannten Zustimmungsakten (*actas de acuerdo*), welche die definitive Größe des Ejido beinhalten. Sie werden der zweiten ejidalen Versammlung und den Anrainern zur Abzeichnung vorgelegt. Schließlich wird die ungefähre Lage der einzelnen Anbauparzellen und Solares in das Ejido-Territorium eingezeichnet. Es folgt eine dritte Versammlung (*asamblea de informe a la comisión auxiliar*), und INEGI beginnt unter Aufsicht der Kommission mit der Vermessung der Parzellen, deren Grenzlinien vorher ebenfalls durch Schneisen deutlich markiert werden müssen. Anschließend wird eine vierte Versammlung (*asamblea de la mayoría calificada*) abgehalten, in deren Rahmen die Mitglieder des Ejido im Beisein eines Notars und unter der Kontrolle der PA die Vermessung bestätigen. Auch die Anrainer des Ejido müssen eine Zustimmungsakte (*acta de conformidad*) unterzeichnen. Die definitive Verteilung von Parzellen und Zugangsrechten bestimmt die ejidale Versammlung. Schließlich werden Titel und Zertifikate durch das Nationale Agrarregister (Registro Agrario Nacional, RAN) ausgestellt und den Ejidatarios übersandt oder in einer offiziellen Zeremonie übergeben.

werden kann. Dies kann den Prozeß von PROCEDE um Jahre verschleppen (wenn er nicht gänzlich eingestellt wird), obgleich das Programm von der Antragstellung bis zur Titel- bzw. Zertifikatsvergabe in der Regel nach etwa drei Monaten abgeschlossen sein sollte. Auch die nicht selten umstrittene Landverteilung innerhalb der Ejidos, die nun durch das Programm endgültig wird, führt zu erheblichen Konflikten (siehe z.B. Stephen 1998).

Die Teilnahme der Ejidos an PROCEDE ist "freiwillig und kostenlos". Die Mitarbeiter der "Procuraduría Agraria" stehen jedoch unter einem großen Erfolgsdruck, da die Beteiligung am Programm als Indikator für die Akzeptanz der neuen Agrarpolitik gilt. Nach offiziellen Angaben waren bis zum 1. September 1996 70 Prozent der Ejidos in das Programm eingetreten. 40 Prozent hatten das Programm abgeschlossen.⁶⁷ Bislang haben sich vor allem Ejidos im Norden und im Zentrum des Landes beteiligt. Im Süden dagegen verläuft der Prozeß schleppend.⁶⁸

⁶⁷ Diese Zahlen berücksichtigen jedoch die Art der Beteiligung der Ejidatarios nicht. So beantragten z.B. viele Bauern zwar Titel für die Hausgrundstücke, jedoch keine Zertifikate für individuelle Parzellen bzw. das gemeinsam genutzte Land.

⁶⁸ Vgl. Harvey 1994; Salinas de Gortari u. Solís González 1994; Stephen 1994; Schüren 1995; Zedillo 1995; 1996; Robles Berlanga 1996; Baños Ramírez 1998; Stephen 1998; Yetman 1998; Preciado Jiménez 2000; Rivera Herrejón 2000. Bis Dezember 1997 wurde rund die Hälfte der 29,681 mexikanischen Ejidos und Comunidades in unterschiedlicher Weise mit Titeln und Zertifikaten ausgestattet. Nur wenige von ihnen (419 bis Februar 1997) vollzogen bislang die Umwandlung der Parzellenzertifikate in Besitztitel (vgl. Escalante Semerena o.J.:Tab. 2 und Tab. 4). Vgl. auch Kapitel IV.4.2, wo die Umsetzung von PROCEDE in der Chenes-Region ausführlich beschrieben wird.

13. Agrarreform und Ejido in Mexiko: Mythos und Realität

Die gegenwärtige Agrarstruktur Mexikos ist das Ergebnis der ungleichen Behandlung des kleinbäuerlichen, ejidalen Sektors auf der einen und der privatwirtschaftlichen, kapitalistischen Landwirtschaft auf der anderen Seite durch den Staat. Mit Ausnahme der Präsidenten Cárdenas (1936-1940), Echeverría Alvarez (1970-1976) und (mit Einschränkungen) López Portillo (1976-1982), die auch den Ausbau, die Modernisierung und genossenschaftliche Organisierung des ejidalen Sektors anstrebten, beschränkte sich die Regierungspolitik im wesentlichen auf die bloße Verteilung oft kargen Landes an Kleinbauern und Landlose. Im Privatsektor hingegen wurde insbesondere im Norden und Nordwesten die Entwicklung einer exportorientierten Agroindustrie mit hohen staatlichen Subventionen vorangetrieben. Diese Polarisierung der mexikanischen Landwirtschaft spiegelt eine Kontinuität der Agrarpolitik seit der Regierungszeit von Porfirio Díaz wider, die selbst durch Revolution und Agrarreform nicht wesentlich unterbrochen wurde.

Das Ejido diente in der offiziellen, von Pathos erfüllten Rhetorik zwar als wichtiges Symbol der Revolution, doch wurde ihm vom Staat nur eine marginale ökonomische Rolle zuerkannt. Seine politische Bedeutung war hingegen immens. Es erlaubte, vermittelt über die Agrarbürokratie und die CNC, die politische Kontrolle eines Großteils der ländlichen Bevölkerung. Für die Staatspartei war das Ejido keine Institution zur effektiven landwirtschaftlichen Produktion, sondern ein Instrument zur Mobilisierung von Wählerstimmen und zur Befriedung der Bauern. Trotzdem hat die ejidale Landverteilung als wichtigstes Resultat der mexikanischen Revolution bis in die Gegenwart einem großen Teil der Landbevölkerung zumindest die Sicherung der Subsistenz ermöglicht. Darüber hinaus haben der Ausbau des Bildungssystems und der staatlichen Bürokratie in den letzten Jahrzehnten nicht wenigen Bauernsöhnen und -töchtern sozialen Aufstieg erlaubt.

Das Ejido ist heute durch eine ausgesprochene Heterogenität, soziale Differenzierung und eine Individualisierung der bäuerlichen Produktion geprägt. Kapitalmangel, Verschuldung, schlechte Bodenqualität, Semiproletarisierung, Landkonzentration und Minifundismus, Flächenstillegungen, Landverkäufe und Verpachtungen, Infrastrukturmangel sowie ineffiziente Anbautechniken sind häufig. Die Mehrzahl dieser Probleme ist auf die Regierungspolitik zurückzuführen, die jahrzehntelang Landverteilung, Kredite und Entwicklungsmaßnahmen als politische Kontrollinstrumente mißbrauchte, anstatt durch langfristige und angepaßte Förde-

rungsmaßnahmen eine selbstbestimmte Produktion und Kooperation der Produzenten zu gewährleisten.

Wie in diesem Kapitel gezeigt wurde, ist die neue Agrargesetzgebung keineswegs ein abrupter Bruch in der Geschichte der Landreform, sondern nur der vorläufige Endpunkt einer seit den 1940er Jahren mit unterschiedlicher Intensität praktizierten Politik der Vernachlässigung des ejidalen Sektors. Das Ende der Landverteilung wurde bereits von zahlreichen Regierungen verkündet, jedoch wurde sie nach erheblichem sozialen Druck der Campesinos und Landlosen stets wieder aufgenommen. Die Öffnung der Ejidos für Privatkapital wurde 1981 unter López Portillo ohne nennenswerten Erfolg eingeleitet und unter Miguel de la Madrid erweitert. Weder diese "Reformen" noch die Öffnung des Marktes und der verstärkte Rückzug des Staates aus seiner "paternalistischen Rolle" haben bislang zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lage der Kleinbauern geführt, obwohl dieses Ziel stets propagiert worden ist. Wirklich neu an den Reformen der Regierung Salinas ist lediglich die Möglichkeit der Veräußerung ejidalen Landes.