

# Kapitel 3

---

## 3. Der Weltmarktkontext

### 3.1 Neue Weltagrarrordnung (1970<sup>er</sup>- 90<sup>er</sup> Jahre)

Die Nachkriegsära läßt sich in zwei große Phasen unterteilen. Im Zeitraum 1940-70 überwog der Protektionismus, mit dem jedes Land seinen Nahrungsmittelmarkt schützte. Ein Welthandel der Nahrungsmittel war noch unbekannt (auch wenn es Getreideexporte der USA in die vom Krieg zerstörten Landwirtschaften Europas gab. Diese hatten jedoch eher den Charakter von Entwicklungshilfe). Der Welthandel der Nicht-Industriegüter bestand vor allem aus agrarischen Rohstoffen (z.B. Baumwolle, Kakao, Kaffee).

Anfang der 1970er Jahre begann sich die Situation zu verändern<sup>1</sup>. Ab 1972 begann die Sowjetunion stetig steigende Volumen von Getreide aus den USA zu importieren<sup>2</sup>. Als Folge der steigenden Nachfrage nach Getreide sowie des ersten Ölschocks von 1973 stiegen die Weltmarktpreise für agrarische Rohstoffe und Nahrungsmittel bis Ende des Jahrzehnts kontinuierlich an. Die dadurch gestiegenen Gewinnmargen auf dem sich entwickelndem Weltmarkt für Nahrungsmittel lockten weitere Anbieter auf den Plan. In den USA wurden 24 Millionen Hektar Brachland unter den Pflug genommen, so daß die Erträge bis Ende der 70er Jahre um 25% anstiegen. Ab 1976 gab die Europäische Gemeinschaft (EG) ihr Selbstversorgungskonzept auf und trat als großer Weizenexporteur in den Wettbewerb ein. In den 70er Jahren begann eine weitere, folgenschwere Entwicklung, nämlich die Änderung der Konsumgewohnheiten der Verbraucher hin zu einer verstärkt auf tierischen Eiweißen beruhenden Ernährung. In der gleichen Periode kamen nicht-traditionelle Agrarprodukte erstmals auf den Weltmarkt: Obst und Gemüse (frisch und gefroren) sowie Blumen.

In den 1980er Jahren konsolidierte sich diese neue internationale Agrarordnung. Neu hinzu kam eine Revolution der Anbaumethoden und -technologien bedingt durch die Entwicklung

---

<sup>1</sup> Diese Phase wird von Friedmann/McMichael (1989) als "second food regime" bezeichnet.

<sup>2</sup> Diese Importe waren in Folge der Produktionsumstrukturierung der sowjetischen Landwirtschaft hin zu verstärktem Futtermittelanbau und Viehzucht zur Deckung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung notwendig geworden.  
Stichwort: *ganaderización*

von Biotechnologie und Gentechnologie. Dies führte im Ergebnis zu spektakulären Produktivitätsfortschritten, die nun zum entscheidenden Arsenal im weltweiten Kampf um neue Absatzmärkte zwischen den Großanbietern wurden. Eines der wichtigsten Merkmale der neuen Agrarordnung ist die starke Konzentration der Produktion und des Konsums auf Industrieländer (IL)<sup>3</sup>. Korrekterweise müßte man vom intra-Industrieländerhandel sprechen, da die allermeisten Länder nicht daran teilhaben. Ein weiteres Merkmal ist die unspezifische Produktionspalette der IL. Sie haben ihre Produktion diversifiziert und exportieren nun (fast) alles, was der Markt nachfragt<sup>4</sup>. Während die Agrarproduktion noch in der Nachkriegsära als sicheres Merkmal für die Rückständigkeit der Entwicklungsländer (EL) galt, wurde es im Zeichen der neuen Weltagrarordnung zum exklusiven Merkmal der reichen IL. Der Eintritt der IL auf den Weltagrarmarkt und die Herausbildung ihrer hegemonialen Stellung hat auch zu einer neuen internationalen Arbeitsteilung geführt. Während in der Nachkriegsordnung die EL sich auf "exotische" Produkte der feuchtwarmen und tropischen Klimazonen spezialisierten, waren die IL mehr auf Produkte der gemäßigten Klimazonen beschränkt. Nun haben die IL ihre Produktion diversifiziert, wenngleich sie immer noch bei Getreide und tierischen Produkten dominieren. Die EL hingegen haben die traditionellen Agrarrohstoffe durch rentablere Agrarprodukte wie Obst, Gemüse und Blumen ersetzt.

Die Phase der hohen Agrarpreise fand 1982 ein jähes Ende als ein Jahrzehnt des Preisverfalls begann. Auf den sich verschärfenden Wettbewerb reagierten die großen Agrarexporteure (USA, EG) mit steigenden Subventionen für die heimischen Agrarproduzenten, was einer Exportsubvention gleichkam: dank staatlicher Subventionen konnte z.B. die EG mit konkurrenzlos billigen Agrarprodukten neue Absatzmärkte gewinnen. Die ökonomische Rationalität orientierte sich auf den Versuch, den Verlust der Gewinnmargen aufgrund des Preisverfalls durch Mengenüberschüsse überzukompensieren. Je höhere Subventionen ein Land seinen Bauern und Agrarunternehmern zuteilen konnte, desto bessere Exportchancen erwarb es sich. Das Prinzip der Garantiepreise förderte die Überschußproduktion. Der so geführte ruinöse Niedrigpreiskrieg auf dem Weltmarkt der Agrargüter führte zu erheblichen Überkapazitäten für einzelne Produkte (Getreide). Als Gründe für diese Politik führen manche

---

<sup>3</sup> 1990 fand 83,6% des Weltagrarhandels zwischen den Ländern USA, Kanada, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Deutschland, Niederlande und Großbritannien statt.

<sup>4</sup> Laut UNO, International Trade Statistic Yearbook, vol.2, New York, 1984, 1989, 1992: Getreide zu 70,5% des Weltexportvolumens, 1991; gefrorenes und frisches Fleisch zu 75,46%, 1990; Trocken- und Frischobst zu 40,8%; Blumen zu 68,77% vom Monopolanbieter Holland; Frisch-, Trocken-, Gefriergemüse zu 54,85%, 1990.

Beobachter das politische Gewicht der Agro-industriellen Lobby<sup>5</sup> an, die in der EG-Agrarpolitik ihre Interessen durchsetzen konnten. Ein weiterer Grund mag folgender sein<sup>6</sup>: ab 1985 tritt die USA in eine rezessive Phase ein, die dann ca. 5 Jahre später (1990) den Rest der IL erfaßt. Im Kampf um Erhalt und Ausbau von Absatzmärkten liefern sich die "Elefanten" der Triade USA, Deutschland und Japan Wettbewerbsschlachten um die Vormachtstellung. Die USA üben Druck auf die EG aus, um sie zum Abbau der Subventionen und Reduzierung der Produktionsvolumen zu zwingen. In Japan drängen sie auf eine Öffnung der Märkte zwecks Platzierung ihrer Reisexporte. Eine der bedeutsamsten ökonomischen Folgen dieser Situation ist der Umstand, daß die Landwirtschaft - mit ihren hohen Subventionen - zu einem Hindernis bei der Umstrukturierung des Kapitalismus Anfang der 1990er Jahre geworden ist. 1992 fielen die Agrarpreise auf das niedrigste Niveau des Jahrhunderts. In diesem Kontext kommt nach sieben Jahren Verhandlung die Uruguay-Runde des GATT mit dem Blair-House-Abkommen von 1993 zum Abschluß. Zum ersten Mal werden Agrargüter (ebenso wie Dienstleistungen) in die Verhandlungen mitaufgenommen.

Was bedeuten nun die Veränderungen in der Weltagrarordnung für Lateinamerika allgemein und für Mexiko im Besonderen? In Lateinamerika lassen sich vier Ländergruppen unterscheiden, die je unterschiedlich auf die exogenen Veränderungen reagierten und somit eine je spezifische Variante der Weltmarkintegration erlebten.

1. Die erste Gruppe besteht aus Ländern, die einerseits ihre Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln aufrechterhalten konnten und zusätzlich auf dem Weltmarkt als Exporteure von Getreide und Obst oder Gemüse auftreten. Dazu gehören Argentinien und Uruguay<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Der agro-industrielle Komplex oder "agro-food-complex" (s. Philip McMichael/Harriet Friedmann, S. 93-117, *Sociologia Ruralis* 1989, Vol. 29-2.) darf nicht mit "den" Bauern gleichgesetzt werden. Bauernverbände haben zwar auch ihre Vertretungsbüros in Brüssel, doch sind sie oftmals negativ von der EG-Agrarpolitik betroffen gewesen. Der agro-food-complex umfaßt die Interessenallianz von Agrargroßunternehmen (Produktion von Agrarrohstoffen), Nahrungsmittelindustrie (Verarbeitung von Agrarrohstoffen), Pharmaindustrie (Hormone, Medikamente), (Lebensmittel-)Chemie (Kunstdünger, Konservierungsstoffe, synthetische Ersatzstoffe), Agrartechnik (Traktoren, Landmaschinen) und angeschlossene Forschung (Gentechnologie, Biotechnologie).

<sup>6</sup> Ausführlicher dazu Rubio (1995).

<sup>7</sup> Argentinien steht an 6. Stelle der Weltrangliste der Getreideexporteure, an 2. Stelle für Mais und Sorgho, an 8. Stelle für Zitronen und Grapefruit, an 12. Stelle für Äpfel und Fleisch.

2. Die zweite Gruppe besteht aus Ländern, die ihre Nahrungsmittelsouveränität beibehalten und zusätzlich Exporteure von “neuen” Produkten, hauptsächlich Obst und Blumen werden konnten. Dazu gehören Chile, Kolumbien, Ecuador, Paraguay<sup>8</sup>.
3. Die dritte Gruppe besteht aus Ländern, die sich zwar in die neue internationale Arbeitsteilung als Exporteure der “neuen” Agrarprodukte integriert haben, aber gleichzeitig die Nahrungsmittelsouveränität für Grundnahrungsmittel verloren haben. Dazu gehören Mexiko, Brasilien, Costa Rica, Honduras, Guatemala<sup>9</sup>.
4. Eine vierte, große Gruppe lateinamerikanischer Länder exportiert weiterhin die traditionellen Agrarrohstoffe und haben sich nicht in die neue Agrarordnung integriert. Dazu gehören El Salvador, Dominikanische Republik, Haiti, Nicaragua, Peru, Bolivien, Panama. Diese Länder gehören zu den Marginalisierten der neuen Weltagrarordnung. Einige von ihnen haben zusätzlich das Problem, daß ihre Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln nicht gesichert ist (Peru, Bolivien, Dominikanische Republik, Haiti, El Salvador), während andere (Bolivien, Panama) eine einigermaßen ausgeglichene Selbstversorgung gewährleisten konnten. In Gestalt dieser Ländergruppe kommt der ausschließende und selektive Charakter der Transformation der Weltmarktordnung zum Ausdruck.

Die neue Weltagrarordnung, die sich ab den 1970er Jahren entwickelte, hat in Lateinamerika zur kapitalistischen Umstrukturierung in der Landwirtschaft geführt. Die Merkmale des neoliberalen, exportorientierten Agrarmodells sollen im Folgenden näher erläutert werden.

1. Noch bis Ende der 1960er Jahre war die Landwirtschaft die Lokomotive vieler lateinamerikanischer Volkswirtschaften. Sie produzierte ausreichend billige Lebensmittel, was die Zahlung niedriger Industriearbeiterlöhne in den Städten erlaubte, war ein scheinbar unerschöpfliches Reservoir von Arbeitskräften und erwirtschaftete durch den Export von traditionellen Agrarrohstoffen Devisen. Ihre strategische Rolle bestand darin, den Aufbau einer nationalen Industrie via Mehrwerttransfer zu ermöglichen. Ab Anfang der 1970er

---

<sup>8</sup> Chile steht an 1. Stelle der Weltrangliste der Exporteure für Trauben, an 2. Stelle für Äpfel; Kolumbien an 2. Stelle für Blumen; Ecuador an 1. Stelle für Bananen; Paraguay an 5. Stelle für Soya.

<sup>9</sup> Brasilien steht an 3. Stelle der Weltrangliste der Exporteure für Soya, an 7. Stelle für Nüsse; Honduras an 2. Stelle für Bananen; Costa Rica an 3. Stelle für Bananen; Mexiko an 4. Stelle für Tomaten. Mexiko erreichte zwar die Selbstversorgung von Mais und Bohnen für 1993, während der 80er und 90er Jahre ist es aber in unterschiedlichem Ausmaß Nettoimporteur dieser Grundnahrungsmittel.

Jahre erlitt die Landwirtschaft einen bleibenden Bedeutungsverlust<sup>10</sup>. Die Landwirtschaft exportierte weniger (relativ zu anderen Wirtschaftszweigen) und erwirtschaftete daher weniger Devisen, sie produzierte oft nicht genug Nahrungsmittel zur Versorgung einer gewachsenen Bevölkerung, so daß Nahrungsmittelimporte notwendig wurden. Die Mehrheit der Länder begann nun gezielt mit der Förderung des Exportsektors der Landwirtschaft.

2. Die neue Exportorientierung führte zur Veränderung der Produktionsstruktur: traditionelle Agrarrohstoffe (Zucker, Baumwolle, Kaffee, Kakao, u.ä) werden abgelöst von den neuen, rentableren Exportprodukten wie Obst, Gemüse, Blumen. Die neuen Agrarexportprodukte sind sehr kapitalintensiv, was ausländische Direktinvestitionen erforderlich macht. Die hochgradige Exportorientierung (im Falle Mexikos nach USA) erfordert umfangreiche Anpassungen an den jeweiligen Verbrauchermarkt. Logistik (Standortauswahl), Pflanzzeiten, Verpackung, Transport, Technologie (Biotechnologie, Biogenetik, Agrartechnologie) und Marketing werden für die just-in-time-Produktion zurechtgeschneidert. Ohne eine transnationale Produktionsorganisation ist dies weder finanziell (wegen der hohen Investitionskosten) noch informationstechnisch und personell (nur fest im jeweiligen Abnehmerland implantierte Unternehmen sind im Besitz der notwendigen Marktinformationen und Kontakte) vorstellbar.
3. Ab Anfang der 1980er Jahre führt die neoliberale Politik allgemein zum Rückzug des Staates aus der Wirtschaft. Im Kontext der IWF-Strukturanpassungsprogramme geht es im Kern stets darum die Landwirtschaft dem "freien Spiel" der Marktkräfte zu überlassen: Reduzierung von Krediten für die Landwirtschaft via Erhöhung der Kreditkosten; Streichen bzw. Kürzen von Subventionen für Kommerzialisierung und Produktion mit der Folge, daß die Produzentenpreise fallen und gleichzeitig alle Inputkosten der landwirtschaftlichen Produktion steigen. Die Landwirtschaft wird unrentabel.
4. Die neuen (Export-)Markterfordernisse machen auch institutionelle Anpassungen notwendig. Der Wunsch, ausländisches Investitionskapital anzulocken und diesem eine ausreichende Rentabilität der Investition sichern zu können, lassen die Liberalisierung des Land- und Arbeitsmarkts notwendig erscheinen. Schon ab den 1970er Jahren werden auf dem Subkontinent Agrarreformen "zurückgedreht" und damit den Kleinbauern (*campesinos*)

---

<sup>10</sup> 1970 machten die Agrarexporte Lateinamerikas noch 43,7% der Gesamtexporte aus; 1991 waren es nur noch 24,5%.

ihre Grundlage entzogen. Dies führte zum Anstieg der Masse der Landlosen, deren Kämpfe um ein Stück Land seither überall zu mehr oder weniger gewaltsamen Konflikten geführt haben. Chile unter Pinochet machte in dieser Entwicklung den Anfang<sup>11</sup>. In Brasilien und Costa Rica kam es zu bedeutsamen Landkonzentrationen und die Zahl der Kleinbauern sank drastisch. In Nicaragua sorgte die Regierung von Violeta Chamorro (1990) dafür, daß die unter sandinistischer Herrschaft enteigneten Latifundien zum großen Teil wieder an die ehemaligen Besitzer gingen. Die Regierungen von Honduras (1992) und Ecuador (1994) verkündeten das Ende der Agrarreform. In Mexiko kommt die Agrarreform (1992) durch die Reform des Verfassungsartikels 27 auch de jure zum Ende. Der Weg zu einem neuen Typ der Landkonzentration, dem *neolatifundio financiero*, wird durch die Privatisierung des Ejido geebnet.

5. Diese Politik löst allenthalben massive Proteste der *campesinos* aus. Der Prozeß der Gegenreform in den Landbesitzverhältnissen führt zum Prozeß der Auflösung der Bauern als sozialer Klasse und zu Landflucht mit den allzu bekannten sozialen Folgen. Die *campesinos* werden als dysfunktional in der neoliberalen Wirtschaft erklärt: in offiziellen Verlautbarungen hört man, daß die Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft von aktuell ca. 30% auf 3% (d.h. auf Niveau der reichen IL) "heruntergefahren" werden sollen. Die Überzähligen sollen zu anderen Wirtschaftsaktivitäten konvertieren.

Während die Exportorientierung der 1970er Jahre dank hoher Weltmarktpreise für Agrargüter noch belohnt wurde, trat ab 1982 mit dem beginnenden Verfall dieser Preise eine Verschlechterung der Bedingungen ein. In den 1990er Jahren trat eine abermalige Verschlechterung ein als 1992 die internationalen Agrarpreise auf ihren historischen Tiefstand sanken. Die Rezession in den USA und anderen IL lassen die Nachfrage sinken. Es wird zunehmend schwieriger, ausländisches Kapital zur Investition in die Landwirtschaft zu bewegen. Das ausländische Anlagekapital, das wie eine Flutwelle über Mexiko und Brasilien hereinbricht, ist größtenteils kurzfristiges Spekulationskapital, das den produktiven Sektor meidet. Die Landwirtschaft auf dem Subkontinent durchlebt eine schwere Krise. In Brasilien spricht man 1992 von der "Agrarkatastrophe". In Argentinien brechen die Landwirte 1993 unter der Schuldenlast zusammen. Der Einbruch auf dem Weltmarkt für Baumwolle und Soja

---

<sup>11</sup> Schon 9 Jahre nach dem Putsch von 1973, also im Jahr 1982, war die Hälfte der unter der Agrarreform zugeteilten Parzellen wieder verkauft worden (zumeist wegen Überschuldung). Ein Prozeß der Rekonzentrierung von Landbesitz hatte eingesetzt.

löst in Paraguay eine schwere Krise aus. Auch Chile bekommt die Folgen der Marktsättigung für seine Exportschlager zu spüren. Mexiko gehört als Nettoimporteur von Grundnahrungsmitteln zu den weltmarktabhängigsten Ländern. Der Bedeutungsverlust der Landwirtschaft als strategischer Wirtschaftszweig für die Entwicklung des Landes verlief hier besonders dramatisch<sup>12</sup>. Dem Exportboom bei den neuen, rentableren Agrarprodukten standen auf der anderen Seite steigende Importe von Grundnahrungsmitteln gegenüber<sup>13</sup>. Auch der Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen war in Mexiko radikaler als anderswo. Innerhalb von 8 Jahren (1986-94) werden die Verhältnisse in der Landwirtschaft auf den Kopf gestellt: Abschaffung der Garantiepreise (mit Ausnahme von Mais und Bohnen), Privatisierung von Staatsunternehmen in der Produktion (Zuckermühlen, Kaffee, Bewässerung), Kreditwesen und Versicherung (Banrural, ANAGSA), Vermarktung (CONASUPO), u.v.m. Hinzu kommt die einseitige, abrupte Öffnung der Grenzen, die die einheimischen Agrarproduzenten mit der Konkurrenz der Billigimporte aus den USA konfrontierte. Das Modernisierungsprogramm für die Landwirtschaft (*Programa de modernización para el campo*, 1990-94) legt als neue Priorität die Förderung des Exportsektors fest und überläßt den Rest sich selbst. Die institutionelle Anpassung der Besitzverhältnisse in der Landwirtschaft an die Markterfordernisse nimmt Gestalt an in der Reform des Artikel 27 der mexikanischen Verfassung. Der Schlußstein der neoliberalen Architektur ist die Unterzeichnung des TLC. Die in dem supranationalen Vertragswerk eingegangenen Verpflichtungen sollen den erreichten Stand der neoliberalen Liberalisierung irreversibel machen und somit den ausländischen Investoren mehr Sicherheit bieten.

Die Gegenagrarreform (Art.27) geschah 1992 im Jahr des historischen Tiefstands der Weltagrarpreise und verfehlte das Ziel, massiv (ausländisches) Kapital zur Investition in die Landwirtschaft zu locken. Die Folgen des Rückzugs des Staates aus der Landwirtschaft bei gleichzeitiger Handelsliberalisierung waren fatal: eine Bankrottelle unter den mittleren und

---

<sup>12</sup> 1970 hatten die Agrarexporte einen Anteil von 37,49% an den Gesamtexporten; 1990 waren es nur noch 9,88%. Die Ablösung der traditionellen Agrarrohstoffe für den Export (Kaffee, Baumwolle, Zucker) durch die lukrativeren, neuen Agrarexportprodukte (Obst, Gemüse, Rinder) verlief rasant. 1980 lagen Mexikos Obst- und Gemüseexporte noch unterhalb der statistischen Erfassungsgrenze. 1985 beginnt die statistische Erfassung. 1990 ist Mexiko auf Platz 4 der Weltrangliste für Tomatenexporte, auf Platz 8 für Trauben, auf Platz 6 für Frisch- und Gefriergemüse, auf Platz 11 bei Zitronen und Grapefruit.

<sup>13</sup> Mexiko steht an 4. Stelle der Maisimporteure, an 2. Stelle der Sorgoimporteure. Auch bei Milch ist Mexiko Nettoimporteur.

größeren, nationalen Agrarproduzenten läßt die Agrarproduktion in den Keller fallen<sup>14</sup>. In den darauffolgenden Jahren wird die Landwirtschaft entkapitalisiert, das technologische Niveau zurückgedreht. Angesichts des Ausmaßes der Krise der Landwirtschaft und ihrer sozialen Folgen haben einige Regierungen Lateinamerikas die Rückkehr zu einer Landwirtschaftspolitik gefordert, die diesen Namen verdient. Sogar die Weltbank ließ sich von dem erreichten Ausmaß an sozialer Verelendung beeindrucken und empfahl ihrer Klientel die Erhöhung der Sozialausgaben im Rahmen von "poverty alleviation programs", sozusagen als eine Maßnahme präventiver Aufstandsbekämpfung. In Chile hat die Regierung Aylwin eine landwirtschaftliche Förderpolitik begonnen, in deren Zentrum die kleinbäuerliche Produktion steht. Brasilien kündigte 1992 ein Maßnahmenpaket von Subventionen und Investitionen zur Reaktivierung der Landwirtschaft an. In Mexiko wurden von der Regierung Salinas mit PROCAMPO und PRONASOL zwei Programme zur Abfederung der sozialen Härten des Neoliberalismus äußerst medienwirksam ins Werk gesetzt.

### 3.2 Exkurs: Die Phase des "desarrollo estabilizador", 1940 bis Ende 1970er <sup>15</sup>

In den 1940er Jahren der Nachkriegsphase verfolgte Mexiko die Strategie der Importsubstitution mit gutem Erfolg. In jenen goldenen Jahren weist die mexikanische Wirtschaft sehr ansehnliche makroökonomische Daten auf: ein jährliches Wachstum von 3-4% bei einer durchschnittlichen jährlichen Inflationsrate von 3%<sup>16</sup>. Die binnenorientierte Wirtschaft der Nachkriegszeit schaffte den Sprung zur Industrialisierung im Rahmen einer vom Weltmarkt abgeschotteten, stark staatsinterventionistischen Politik. Importe waren einem

---

<sup>14</sup> 1985-92 geht die nationale Agrarproduktion um 0,61% zurück. Die Unterversorgung des Bedarfs fällt aufgrund des Bevölkerungswachstums jedoch deutlich höher aus.

<sup>15</sup> Siehe dazu Lustig (1994: 38-48).

<sup>16</sup> Die ansehnlichen makroökonomischen Daten sollen auf keinen Fall zu dem Trugschluß verleiten, daß es der Mehrheit der Mexikaner gut gegangen wäre. Der von der Theorie vorausgesetzte "trickle-down"-Effekt trat nicht ein. Die allermeisten Mexikaner war arm, manche bitterarm. Aber in den Städten entstand eine wohlhabende Mittelschicht, deren Lebensniveau sich von dem der europäischen oder US-amerikanischen Mittelschichten kaum unterscheidet. Im Unterschied zu jenen haben die mexikanischen Mittelschichten (dies gilt natürlich umso mehr für die Oberschichten) zusätzlich zum einheitlichen Konsumniveau und der materiellen Habe, den Luxus einer Heerschar von dienstbaren Geistern (Putzfrauen, Kinderfrauen, Wachpersonal, Chauffeure, Köchinnen, Gärtner, Privatlehrer, u.dgl.m.), die ihnen einen sorgenfreien Alltag erlauben. Ihre Pendants in USA/Europa müssen die anfallenden Arbeiten selbst erledigen, da die Personalkosten von ihrem Budget nicht bezahlbar sind.

System von staatlichen Preis- und Mengenregulierung via Importlizenzen unterworfen<sup>17</sup>. Die Aufschlüsselung des Wirtschaftswachstums jener Jahre ergibt folgendes Bild:

Tabelle 1 : Prozentuale Verteilung des PIB nach Sektoren in ausgewählten Jahren, 1950-85

<b>Jahr</b>	<b>Landwirt.</b>	<b>Bergbau</b>	<b>Industrie</b>	<b>Dienstleist.</b>	<b>Total</b>
<b>1950</b>	19.1	5.1	21.5	54.4	100.0
<b>1960</b>	15.7	4.9	24.0	55.3	100.0
<b>1970</b>	11.5	4.8	29.4	54.5	100.0
<b>1980</b>	8.1	3.2	29.2	59.4	100.0
<b>1985</b>	8.4	3.6	27.7	60.3	100.0

Quelle: Nora Lustig (1994), S.34, Tab. I.2

Die Industrialisierung wurde begleitet von einer raschen Urbanisierung, so daß die städtische Bevölkerung stetig zunahm (1950: 42,6%; 1970: 58,7%), ebenso der Anteil der Erwerbsbevölkerung in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen. Das Wachstum der Industrie war jedoch keinesfalls ausreichend, um bei gegebenem hohem Bevölkerungswachstum (3,5% p.a.) genügend Arbeitsplätze für die jährlich neu hinzukommenden jungen Arbeitssuchenden bereitzustellen. Die Größe des Dienstleistungssektors erklärt sich genau damit. Er bietet unqualifizierte und schlecht bezahlte Arbeitsmöglichkeiten für das Heer der Arbeitssuchenden, die anderswo nicht unterkommen. Der Zustrom an ausländischer Ersparnis war relativ konstant und floß hauptsächlich in ausländische Direktinvestitionen. Dementsprechend war das Problem der Kapitalflucht praktisch unbekannt und die Auslandsverschuldung gering. Bis Ende der 60er Jahre war die Inflationsrate bei gegebener Binnenorientierung und vorsichtiger Fiskal- und Geldpolitik niedrig, was seinerseits zu einem Klima des Vertrauens in die mexikanische Wirtschaft in Unternehmerkreisen und der Politik des fixen Wechselkurses führte. Ab Mitte der 1970er Jahre führte eine zunehmend expansive Fiskalpolitik zu einer steigenden Inflationsrate, was 1976 zur ersten Zahlungsbilanzkrise führte und damit der fixe Wechselkurs wieder aufgehoben werden mußte.

Für die Verschlechterung der Lage der mexikanischen Wirtschaft gibt es vor allem zwei Gründe. Einmal standen den steigenden Staatsausgaben keine entsprechenden

<sup>17</sup> 1956 waren für 28% aller Einfuhren Importlizenzen erforderlich. Dieser Protektionismus wurde gesteigert: in den 60er Jahren waren ca. 60% der Einfuhren auf Importlizenzen angewiesen; in den 70er Jahren dann 70%.

Mehreinnahmen gegenüber, so daß das Haushaltsdefizit stieg und damit das Zahlungsbilanzdefizit und die Inflation. Sodann verbreitete die "linke" Rhetorik und einige Maßnahmen von Präsident Luis Echeverría (1970-76) Unsicherheit in Unternehmerkreis und untergrub das Vertrauen von ausländischen Investoren.

Auf die nachlassende Dynamik des Wirtschaftswachstums Anfang der 1970er Jahre reagierte die Regierung mit Ausweitung der Staatsausgaben und zunehmender staatlicher Intervention. Ein Mehr an Staat sollte via nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik (*deficit spending*) aus der Rezession heraushelfen. Sicherlich spielten auch politische Erwägungen eine Rolle: nach der blutigen Niederschlagung der Studentenproteste auf dem Platz von Tlatelolco 1968, wo die Demonstranten mehr Demokratie und soziale Gerechtigkeit gefordert hatten und damit die Legitimität des autoritären Einparteiensystems unter Vorherrschaft der PRI in Frage gestellt hatten, sowie weiterer Repressionen in der Folge (in Guerrero war eine sehr erfolgreiche Guerilla aktiv, die weite Teile des Territoriums kontrollierte), war der in die Enge getriebene Staatsapparat aus Gründen des eigenen politischen Überlebens an einer Verbesserung der Lebensverhältnisse der Mehrheit der Mexikaner interessiert. Daher gab es in den 1970er Jahren erhebliche staatliche Investitionen in Infrastrukturprojekte (Straßen, Bewässerung, Elektrifizierung), sowie Bildung und Gesundheit, die allesamt durch Auslandsverschuldung finanziert wurden. Damit war die Zeit der stabilen makroökonomischen Daten zu Ende. Die Strategie des "growth-cum-debt" endete vorläufig mit der Zahlungsbilanzkrise von 1976. Angesichts zunehmender Abwertungserwartung bezüglich des mexikanischen Peso verlagerte ein Großteil der Unternehmerklasse seinen Kapitalbesitz ins Ausland. Eine Zeitlang finanzierte die Regierung diese Kapitalflucht mit Bereitstellung von Zentralbankreserven und neuen Krediten. Als die Devisenreserven jedoch aufgebraucht waren, geschah das Unvermeidliche: eine augenblickliche Abwertung des Peso (gegenüber dem US-Dollar) von ca. 40% war die Folge. Die Wirtschaft reagierte auf die Megaabwertung wie üblich: die Produktion stagnierte oder sank in manchen Branchen, während die Inflation in die Höhe schnellte (kurz: Stagflation). Die mexikanische Regierung wandte sich wegen dringendem Liquiditätsbedarf an den IWF und erhielt einen kurzfristigen Kredit zwecks Ausgleich der Zahlungsbilanz. Als

externe Faktoren<sup>18</sup> für diese Entwicklung muß der sogenannte Ölschock von 1973 genannt werden als die Weltmarktpreise für Rohöl in die Höhe schnellten<sup>19</sup>.

Politisch wird die Amtszeit Echeverría's (1970-76) als Periode der politischen Liberalisierung eingestuft. So kam dank einer kontrollierten Meinungs- und Pressefreiheit eine politische Debatte in Gang. Die Erhöhung der Staatsausgaben für soziale Zwecke haben die 1970er Jahre zu einem Jahrzehnt gemacht, in dem die Mehrheit der Mexikaner zum ersten Mal eine spürbare Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse erfahren hat. Insbesondere die Investitionen im Bildungssektor wurde von vielen Kindern der unterprivilegierten Schichten zum Sprungbrett für den sozialen Aufstieg genutzt.

Die Rezession im Gefolge der Zahlungsbilanzkrise von 1976 war nur von kurzer Dauer. Daher ist sie in der heutigen Erinnerung verblaßt und wird von *der* Krise von 1982 vollkommen überschattet. Als 1978 große Erdölvorkommen entdeckt wurden, brach plötzlicher Wohlstand aus und die Regierung sah sich nun eher vor das Problem gestellt, "den Überfluß als den Mangel verwalten zu müssen"<sup>20</sup>. Natürlich spielte bei dieser Einschätzung eine überschwengliche Bewertung der Ölreserven und eine kurzsichtige Bewertung des Weltmarktkontext eine Rolle. Die Regierung López Portillo (1976-82) setzte jedenfalls auf dieselbe Politik wie ihre Vorgängerin: Expansion der Staatsausgaben unter Beibehaltung desselben Wirtschaftsmodells. Als 1979 der zweite Ölschock die Weltwirtschaft erschütterte, waren die gestiegenen Rohölpreise für Mexiko ein Grund zum Frohlocken, erhöhten sich doch die Staatseinnahmen via Rohölexport<sup>21</sup>. Die Probleme dieses Wachstumsmodells wuchsen im Verborgenen mit. Die rasant steigenden Deviseneinnahmen aus dem Rohölverkauf auf dem Weltmarkt, führten zunehmend zu einer (realen) Überbewertung des mexikanischen Peso. Steigendes Haushaltsdefizit und überbewerteter Wechselkurs mündeten in ein steigendes, wenn auch noch nicht alarmierendes Zahlungsbilanzdefizit. Diese Defizite gerieten ab 1980

---

<sup>18</sup> Auf die anteilige Gewichtung der externen und internen Faktoren will ich hier nicht näher eingehen, zumal diese Zuschreibungen in der Literatur der damaligen Zeit stark von der jeweiligen politischen Position des Autors abzuhängen scheinen. So schätzt Zedillo (1986) das Gewicht der externen Faktoren auf 2/3.

<sup>19</sup> Eigentlich hätte Mexiko als Erdölexporteur von dieser Entwicklung profitieren können, aber dieser Effekt wurde aufgrund der geringen Fördermenge vor 1978 überkompensiert von den Effekten der allgemeinen Weltrezession, die mittelfristig zu verteuerten Vorkosten für die industrielle Produktion führte, was bei gegebener Importabhängigkeit Mexikos die nationale Produktion verteuerte.

<sup>20</sup> Nach einem vielzitierten Bonmot von Präsident José López Portillo (1976-82).

<sup>21</sup> In den 4 Jahren des Ölbooms wiesen die makroökonomischen Eckdaten nahezu spektakuläre Wachstumsraten auf: PIB 8,4% p.a.; Investition 16,2%; städtische Arbeitsplätze 5,7%.

außer Kontrolle als die internationalen Rohölpreise abermals stiegen. Aufgrund kurzsichtiger Prognosen über die weitere Entwicklung der Rohölpreise<sup>22</sup> wurden die Haushaltsausgaben weiter erhöht und dementsprechend das Staatsdefizit (Ende 1981: Staatsdefizit von 14,1% des PIB). Das Haushaltsdefizit finanzierte sich teils durch die Einnahmen aus den Rohölexporten und teils aus externen Krediten bei ausländischen Geschäftsbanken, d.h. durch Auslandsverschuldung. Der Ölboom hatte auch Folgen für die Produktionsstruktur der mexikanischen Wirtschaft: Nicht-Erdölexporte verloren an Boden durch die überbewertete Währung und dies leitete somit eine "ungerechtfertigte" (d.h. durch den bloßen Wechselkurs bestimmte) Importsubstitution ein. Während also Nicht-Erdölexporte stagnierten oder zurückgingen<sup>23</sup>, sank das industrielle Wachstum im Vergleich zum Wachstum der Restwirtschaft. Das Handelsbilanzdefizit nahm nun bedenkliche Ausmaße an.

1981 begann sich das Blatt zu wenden. Die Rohölpreise begannen zu sinken und die internationalen Zinssätze gleichzeitig zu steigen. Für Mexiko begann sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben zu öffnen, das Zahlungsbilanzdefizit erklomm zuvor nie erreichte Höhen von 16 100 Millionen US-Dollar. Als sich die Tendenz der sinkenden Rohölpreise fortsetzte und die mexikanische Regierung keine grundsätzliche Kurskorrektur vornahm, begann massive Kapitalflucht. Im Februar 1982 erfolgte eine erste Abwertung des Peso. Nach einigen Monaten einer in sich widersprüchlichen Durchwurstel-Politik waren im August 1982 die Devisenreserven der Zentralbank gegen Null gesunken und die Regierung kündigte das Einfrieren aller in Dollar gehaltenen Bankguthaben an, was gefolgt wurde vom Zwangsumtausch in Peso zu einem niedrigerem als dem Marktkurs. Die Kontoinhaber, meist Angehörige der Mittelschicht reagierten mit Empörung und die Kapitalflucht beschleunigte sich. Noch im selben Monat August 1982 wurde der Peso erneut kräftig abgewertet. Die Regierung verkündete ein Zahlungsmoratorium auf Schuldzinsen von 90 Tagen. Hiermit begann die sogenannte Schuldenkrise. Nicht nur in Mexiko, sondern in einer Reihe anderer Länder Lateinamerikas und dem Rest der Dritten Welt<sup>24</sup>. Am 1. September 1982 griff die mexikanische Regierung zu einer Maßnahme, mit der sie die gesamte Welt der Finanzen

---

<sup>22</sup> Auch andernorts täuschte man sich: im Weltentwicklungsbericht von 1980 und 1981 geht die WB ebenfalls von steigenden Rohölpreisen aus.

<sup>23</sup> 1981 machten die Rohölexporte 72,5% der Gesamtexporte aus.

<sup>24</sup> Korrekterweise müßte es heißen: und der Zweiten Welt, denn das erste Land, das noch vor Mexiko seine Zahlungsunfähigkeit erklärt hatte, war 1981 Polen.

(innerhalb und außerhalb des Landes) gegen sich aufbrachte: sie verstaatlichte die Banken. Als der neue Präsident Miguel de la Madrid Hurtado im Dezember 1982 die Amtsgeschäfte übernahm, beneidete ihn wohl kaum jemand. Die Wirtschaft befand sich in einer schweren Rezession bei hoher Inflation<sup>25</sup>, auf den Finanzmärkten herrschte Chaos.

### 3.3 Drei ausgewählte Scharnierstellen zur nationalen Wirtschaftspolitik der 1980<sup>er</sup> und 1990<sup>er</sup> Jahre

#### 3.3.1 Ausbruch der Schuldenkrise von 1982

Der Ausbruch der sogenannten Schuldenkrise im August 1982 als Mexiko seine Zahlungsunfähigkeit gegenüber den ausländischen Gläubigern offenbaren mußte, hatte einen radikalen Umschwung in der nationalen Wirtschaftspolitik zur Folge. Nichts von dem, was in den vorausgegangenen 40 Jahren gewachsen war, sollte bleiben. Von nun an wurde das Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell Mexikos auf eine neue Grundlage gestellt: die Ära der neoliberalen (Wirtschafts-)Politik begann. Zu den neoliberalen Kernthesen zählten vor allem Folgende: ein Zuviel an Staat ist verantwortlich für die wirtschaftlichen Übel. Gemäß dieser Devise galt es nun die mexikanische Wirtschaft vollständig umzukrempeln. Dem Markt als optimalen Mechanismus zur effizienten Ressourcenallokation mehr Geltung verschaffen, ehemals vom Staat wahrgenommene Aufgaben an Private übertragen, staatlich festgesetzte Preisbindungen aufheben, Subventionen kürzen oder streichen, staatliche Unternehmen privatisieren. Die Rolle des Staates sollte sich auf die Gewährleistung optimaler Marktbedingungen beschränken. So obliegt ihm die Stabilisierung der Preise mit der Reduzierung des Staatsdefizits und einer restriktiven Geldpolitik.

Faßt man das neoliberale Modell als langfristige Strategie der Weltmarktintegration - also Öffnung der heimischen Wirtschaft - und der Reduzierung der Aufgaben des Staates in der Wirtschaft auf, so lassen sich die 1980er/90er Jahre in Mexiko in zwei große Phasen unterteilen: 1) die Transitionsphase (1982-87) ist die Phase des Übergangs vom keynesianisch-cepalinischen Wirtschaftsmodell der mexikanischen Revolution hin zum neoliberalen Modell;

---

<sup>25</sup> Auch bei der Krise von 1982 läßt sich trefflich über die Bedeutung und Gewichtung der externen und internen Faktoren streiten. Im Nachhinein ist es augenfällig, daß die externen Schocks (Anstieg des Weltzinsniveaus, Sinken der Rohölpreise) geringer ausgefallen wäre, wenn die mexikanische Regierung eine weniger expansive Fiskalpolitik gefahren hätte. Ein schwerwiegender Fehler war sicherlich auch die fehlende Entschlußkraft und Handlungswillen angesichts der fallenden Rohölpreise ab Mitte 1981.

2) die Konsolidierungsphase (Dezember 1987-Ende 1990er) beginnt mit dem *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) vom Dezember 1987 und dauert bis Ende der 1990er Jahre an.

Während der ersten Phase galt oberste Priorität der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit. Die orthodoxen Stabilisierungsprogramme (auch Austeritätsprogramme genannt) aus der Feder des IWF zielten wesentlich darauf ab, die mexikanische Wirtschaft möglichst schnell in die Lage zu versetzen, den Schuldendienst wieder aufzunehmen. Die kurzfristig angelegten Ziele waren dementsprechend: Reduzierung der aggregierten Binnennachfrage mittels geeigneter kontraktiver Politikmaßnahmen wie z.B. Senkung der Staatsausgaben, Reduzierung der Reallöhne mittels Lohnkontrollen; Erhöhung der staatlichen Einnahmen durch Verteuerung der staatlichen Dienstleistungen (Energiepreise, u.ä.), Reduzierung des Kreditangebots und Unterbewertung der Währung (zur Förderung des Exports zwecks Devisenerwirtschaftung). Diese Maßnahmen waren anfangs begleitet von Handelsprotektionismus, der noch Anfang 1982 als traditionelles Mittel bei Zahlungsbilanzproblemen angewandt wurde. 1981 waren noch 85,5% aller Importe Mengenkontrollen unterworfen, die staatlich erteilte Importlizenzen (*permiso previo de importación*) erforderlich machten. Ab 1984 begann schrittweise die Politik der Öffnung der mexikanischen Wirtschaft. 1986 waren nur noch 27,5% der Importe auf Importlizenzen angewiesen und der auferlegte Höchstzoll sank von 100% auf 45%. Die über mehrere Jahre hinweg angewandte Austeritätspolitik führte zum klassischen Teufelskreis der Rezession. Zunächst sank wie erwünscht die aggregierte Binnennachfrage, mangels Nachfrage sank die Produktion in vielen Branchen oder stagnierte auf niedrigem Niveau, wobei die vermehrten Exporte nicht den Einbruch der Binnennachfrage ausgleichen konnten, dies führte allesamt zu geringeren Investitionen, was die Nachfrage nach Arbeitskräften senkte und obendrein bereits beschäftigte Arbeitskräfte überflüssig machte, die Noch-Beschäftigten mußten sich mit gesunkenen Realeinkommen zufriedengeben, was die Konsumnachfrage drosselte, dies seinerseits wieder die Produktion und Investition drückte. Im Ergebnis führte dies zu Nullwachstum bei gleichzeitig hoher Inflation (auch Stagflation genannt).

Noch im ersten Monat seines Amtsantritts verkündete der neugewählte Präsident Miguel de la Madrid Hurtado (1982-88) ein Stabilisierungsprogramm (*Programa inmediato de reordenación económica, PIRE*) als Antwort auf die akute Zahlungsbilanzkrise. Das Programm untergliederte sich in zwei Etappen: die erste Etappe bis 1983 sollte eine "Schocktherapie" sein, gefolgt von

der zweiten Etappe der "stufenweisen" Anpassung in den Jahren 1984-85. Verkürzt dargestellt beinhaltet PIRE folgende Maßnahmen: mittels 1) drastischer Reduzierung des Staatsausgaben und 2) deutlicher Abwertung des Peso zu Beginn des Programms sollen die makroökonomischen Gleichgewichte wiederhergestellt werden. Die allgemeine Sparpolitik soll - unterstützt von weiteren Preiskontrollen (insbesondere: Löhne) - die aggregierte Nachfrage komprimieren, wodurch die Inflation<sup>26</sup> eingedämmt würde. Das Austeritätsprogramm PIRE der Regierung de la Madrid fand Zustimmung beim IWF<sup>27</sup> und die mexikanische Regierung unterzeichnete noch Ende Dezember 1982 ein Kreditabkommen mit dem IWF. Das frische Geld sollte in mehreren Quoten zwischen Januar 1983 und Dezember 1985 ausgezahlt werden. Noch im Dezember 1982 wurden zwei große Abwertungen angekündigt. Maßnahmen zur Steigerung der Staatseinnahmen (Erhöhung der Steuern und Gebühren) sowie zur Verringerung der Staatsausgaben sollen so das Defizit des Staatshaushalts drastisch reduzieren, ebenso die Inflation. Von Anfang an stellte Präsident De la Madrid klar, daß er an der Aufrechterhaltung des Schuldendienstes um jeden Preis interessiert sei und wies jede Idee eines Schuldnerkartells zwecks Aussetzung der Schuldenzahlungen weit von sich. Ein großer Teil der 1981 und 1982 kontrahierten kurzfristigen Schuldtitel wurden in der Phase 1983-85 fällig. Daher begann die mexikanische Regierung im Dezember 1982 eine nimmer enden wollende Serie von Umschuldungsverhandlungen. Nolens volens willigten die Gläubiger in eine Verlängerung der Fristen ein. Diese Umstrukturierung der Schulden ab August 1982 reduzierte kurzfristig die Fälligkeiten für die Jahre 1983/84, ab 1985 war der Gesamtbetrag der fälligen Passiva logischerweise noch höher. 1983 zeigt das Sparprogramm keineswegs den gewünschten

---

<sup>26</sup> Zur Ursachenanalyse von Inflation, insbesondere der Hyperinflation in Lateinamerika gibt es eine Fülle von Literatur, zumeist aus der Feder von Ökonomen. Die Experten sind sich keineswegs einig. Die monetaristische Schule der Chicago Boys (dominierender Flügel in IWF, WB, internationale Gläubigerbanken, US-Regierungsstellen und vieler lateinamerikanischer Regierungen - sowohl De la Madrid als auch Salinas de Gortari können Harvard-Diplome in Ökonomie vorweisen) sieht die Ursache von Inflation vereinfacht dargestellt in einer zu expansiven Nachfrage, der auf Seiten der Realwirtschaft kein adäquates Güterangebot gegenübersteht, also in einem endogenen Fehlverhalten der inflationsgeplagten Volkswirtschaft. Entsprechend dieser Ursachenanalyse geht es bei der möglichen Lösung des Problems um eine Reduzierung der aggregierten Nachfrage. Dies wird erreicht durch möglichst umfassende Preiskontrollen, insbesondere der Löhne, da ja die Kaufkraft der Lohnbezieher gedämpft werden soll. Desweiteren Einfrieren oder Kürzung von Staatsausgaben aller Art (Sozialleistungen, Bildung, Gesundheit, Beamtengehälter).

<sup>27</sup> Dies ist eine eher euphemistische Formulierung. Man kann davon ausgehen, daß die Souveränität der mexikanischen Regierung zu jenem Zeitpunkt (wie auch die anderer lateinamerikanischer Regierungen in ähnlicher Lage der Insolvenz) stark eingeschränkt war. Zu Recht stellen einige Autoren die Frage, ob Schuldnerländer überhaupt noch souveräne Staaten sind, da ihre Wirtschaftspolitik von IWF-Experten diktiert wird. Doch interessanter als die Frage wie abhängig "die" Entwicklungsländer von IWF und WB sind und in welchem Maße sie unter deren Diktat stehen, scheint mir die Frage, welche Interessen und sozialen Gruppen, gleichermaßen innerhalb und außerhalb Mexikos, von der angewandten Politik der Stabilisierung und später der Strukturformen begünstigt und welche davon benachteiligt werden.

Erfolg: das jährliche Wirtschaftswachstum war erstmals negativ (- 4,2%), die Inflation konnte nicht so stark gedrosselt werden wie erhofft (81% p.a.); die Zahlungsbilanz war wieder positiv, das Haushaltsdefizit konnte kontrolliert werden. 1984 bis Mitte 1985 erfolgte eine leichte Erholung der Wirtschaft bis eine neue Zahlungsbilanzkrise<sup>28</sup> eine zweite Abwertung des Peso erforderlich machte. Der unmittelbare Effekt war wie gehabt: Rezession gepaart mit steigender Inflation. Da Mexiko die vereinbarten makroökonomischen Eckdaten nicht einhalten konnte, stellte der IWF ab Mitte 1985 die weitere Auszahlung der Quoten ein.

Das erste Stabilisierungsprogramm PIRE gilt als gescheitert gemessen an den selbst gesteckten Zielen der Inflationskontrolle und Sanierung der Zahlungsbilanz. Einige Beobachter stellen das einigermaßen stümperhafte Schuldenmanagement mit zu kurzen Laufzeiten für neu bewilligt Umschuldungskredite und einseitiger Fixierung auf den Zustand der Zahlungsbilanz in den Vordergrund. Ihnen fehlen tiefgreifendere, begleitende Maßnahmen zur Kurskorrektur der Gesamtwirtschaft wie z.B. Handelsliberalisierung und Privatisierung von Staatsunternehmen. Andere stellen externe Faktoren in den Vordergrund wie die kontinuierlich sinkenden Rohölpreise sowie zunehmendes Versiegen neuer Kreditquellen. Als Gründe dafür, warum Präsident de la Madrid nicht von Anfang an den typischen Kanon der neoliberalen Strukturreform in das Austeritätsprogramm aufgenommen hat, werden oft auch politische mitangeführt. Am Beispiel der ausgebliebenen Privatisierung der Banken wird dies deutlich: etliche Kabinettsmitglieder der Regierung de la Madrid hatten Monate zuvor unter dem Vorgänger López Portillo - teilweise unter Applaus - der Verstaatlichung der Banken zugestimmt. Sie hätten daher nur unter dem Verlust ihrer Glaubwürdigkeit kurze Zeit später die Reprivatisierung befürworten können. Die Zahl der Amtsträger in höheren Staatsämtern, die sich innerhalb des PRI-Apparats den sogenannten Volkssektoren (*sectores populares*) verpflichtet fühlten, war zumindest Anfang der 80er Jahre noch in der Mehrheit. Diese Leute scheuten sich vor unpopulären Maßnahmen. Allerdings sollte man hervorheben, daß PIRE

---

<sup>28</sup> Ausgelöst u.a. durch eine zunehmend unausgeglichene Handelsbilanz und allg. durch Verschlechterung der Terms of Trade für Mexiko. 1985 verloren die Erdölexporte 11% an Wert (bei annähernd gleichem Volumen) aufgrund gesunkener Rohölpreise. Auch die Weltmarktpreise anderer Rohstoffe fielen in jener Zeit in den Keller (Zucker, Kaffee, Kakao). Der entscheidende Einbruch in der Zahlungsbilanz erfolgte jedoch nach der Aufkündigung des Kreditprogramms durch den IWF. Als dieser Mitte 1985 die Zahlungen einstellte, war dies gleichsam ein Signal für sämtliche Kapitalanleger, die prompt ihr Geld ins Ausland transferierten in Erwartung einer erneuten Abwertungswelle und so die Zahlungsbilanzkrise mitverursachten.

trotz der Flexibilität der Reallöhne nach unten scheiterte. Die Gewerkschaften nahmen einen Reallohnverlust von mind. 30% im Zeitraum 1982-85 ohne nennenswerten Protest hin<sup>29</sup>.

Die erneute Zahlungsbilanzkrise von Mitte 1985 gab dem Stabilisierungskarussell neuen Antrieb. Es folgte die Kette der bekannten Maßnahmen der restriktiven Geld- und Fiskalpolitik, Abwertung der Währung und Preiskontrollen. Doch inzwischen hatte man bei IWF und WB aus dem Scheitern des PIRE gelernt. Das Stabilisierungsprogramm wurde nun erstmals von Maßnahmen der sogenannten Strukturreform begleitet. Ziel jener Maßnahmen war es, die mexikanische Wirtschaft für den Weltmarkt zu öffnen. Im Juli 1985 wurden erstmals durchgreifend die Importbeschränkungen aufgehoben<sup>30</sup>. Die von Importlizenzen ausgenommenen Produkte stiegen von 16,4% im Dezember 1984 auf 64,1% im Juli 1985 an. Anfangs wurde diese Befreiung von Importlizenzen mit der (eigentlich widersprüchlichen) Maßnahme der Zollerhöhung begleitet. So stieg der Durchschnittswert der Importzölle von 23,5% im Juni 1985 auf 28,5% im Dezember 1985 an. Die Neuauflage des Stabilisierungsprogramms in der zweiten Jahreshälfte 1985 basierte auf zu optimistischen Prognosen bezüglich der Entwicklung der Rohölpreise für 1986<sup>31</sup>. Trotz einer raschen Expansion der Nicht-Erdöllexporte in den Jahren 1983/84 (32,5% bzw. 20,7%), konnte Mexiko sich von seiner Rohölabhängigkeit nicht so schnell befreien<sup>32</sup>. Daher wurde die Befreiung von der Rohölabhängigkeit zum obersten Ziel erklärt.

Ab Mitte 1985 bis Ende 1986<sup>33</sup> mußte Mexiko ohne den Zustrom ausländischer Kredite überstehen - und dies bei sinkenden Staatseinnahmen aufgrund gefallener Rohölpreise. Vor

---

<sup>29</sup> Zwar stieg die Zahl der Streiks geringfügig, aber es kam nicht zum Generalstreik. Dies sah in anderen lateinamerikanischen Ländern unter ähnlichen Umständen anders aus. In Argentinien und Brasilien gab es erhebliche Proteste der organisierten Arbeiterschaft gegen den Verfall der Reallöhne. Die Regierungen dieser Länder sahen sich gezwungen - um den Preis des eigenen Überlebens - die Schuldenlast aufzuteilen zwischen der eigenen Bevölkerung und den ausländischen Gläubigern, denen sie einseitige Zahlungsstopps zumuteten. Mexiko "entschied" sich für die einseitige, interne Absorbierung der Schuldenlast und avancierte damit zum Musterschüler des IWF.

<sup>30</sup> Im Rahmen der geschlossenen Wirtschaft waren die allermeisten Importe einer staatlichen Importerlaubnis (*permiso previo de importación*) unterworfen, die für jedes Produkt oder Produktgruppe eine Mengengrenze und einen Importzoll auferlegten. Diese Restriktionen waren so angelegt und gestaffelt, daß der heimische Binnenmarkt vor ausländischer Billigkonkurrenz geschützt wurde.

<sup>31</sup> Der Rohölpreis sank von 25,5 US-\$/Barrel 1985 auf 12,0 US-\$/Barrel 1986.

<sup>32</sup> Die Staatseinnahmen aus dem Erdöllexport machten ca. 26,2% der gesamten Staatseinnahmen aus.

<sup>33</sup> Im Februar 1986 wurde ein neues IWF-Abkommen unterzeichnet, das jedoch nicht vor November d.J. in Kraft trat. Die Auszahlung eines Notprogramms von 300 Millionen US-Dollar verzögerte sich auf diese Weise. Ebenfalls 1986 erteilte die WB einen Kredit von 400 Millionen US-Dollar zur Schadensbehebung nach dem großen Erdbeben vom Juli 1985. Der Betrag war jedoch gering im Vergleich zum Einnahmeverlust durch den Rohölpreisverfall.

diesem Hintergrund tauchten Anfang 1986 Gerüchte auf, daß Mexiko erneut ein einseitiges Moratorium auf seine Schuldentilgungen erklären würde. Tatsächlich hatte die mexikanische Regierung einen Plan zum vollständigen Stopp des Schuldendienstes erarbeitet, der vorsah, die geschuldeten Beträge in nationaler Währung auf ein Depotkonto bei der Zentralbank einzuzahlen, ohne sie jedoch in Dollar konvertiert den Gläubigern auszuzahlen. Was daraufhin geschah, formuliert Lustig (1994: 65) so: *“Es gelang den nordamerikanischen Funktionären jedoch die mexikanische Regierung davon zu überzeugen, daß eine solche Strategie zu einem kontraproduktiven Ergebnis führen könnte und sie verpflichteten sich Mexiko neue Kredite zur Verfügung zu stellen, ...”* Mit anderen Worten: der US-Regierung gelang die Erpressung der mexikanischen Regierung unter hinreichend glaubwürdiger Androhung von Repressalien, so daß letztere von dem Ansinnen der einseitigen Einstellung der Schuldentilgung Abstand zu nehmen bereit war. Die versprochenen Kredite sollten allerdings erst Ende des Jahres (November 1986) ausgezahlt werden<sup>34</sup>.

Es nimmt daher nicht Wunder, daß 1986 ein weiteres Rezessionsjahr war. Der Saldo der Zahlungsbilanz war trotz sinkender Rohölpreise positiv (4 600 Millionen US-Dollar) und die Bruttoreserven an Devisen beliefen sich Ende des Jahres auf 6 800 Millionen US-\$. Auch diesmal wurden die Kosten der Anpassung vom mexikanischen Volk getragen. 1986 sanken die Reallöhne abermals (zwischen 2 und 14% im Vergleich zum Vorjahr je nach Berechnungsmethode). In der Struktur der Exporte stellte sich der erwünschte Wandel ein: der Anteil der Erdölexporte nahm ab, von 68,2% im Jahr 1985 auf 39,3% im darauffolgenden Jahr. Zum Teil ist dieser Rückgang auf den Preisverfall des Rohöls zurückzuführen. Zum anderen Teil zeigt dies jedoch den beachtlichen Anstieg der Nicht-Erdölexporte<sup>35</sup> von 41%. Parallel zu der harten Position der Gläubiger lief zunächst hinter den Kulissen eine Initiative, die später als *“Baker-Plan”*<sup>36</sup> bekannt wurde. Mexiko wurde zum Pilotfall des Baker-Plans. Ende 1986 erhielt

---

<sup>34</sup> Gurría Treviño (1988) liefert eine detaillierte Beschreibung der unbeugsamen Härte, die IWF/WB und US-Regierung an den Tag legten, als es um die immer wieder hinausgezögerte Auszahlung der versprochenen Gelder ging. Man darf sicherlich davon ausgehen, daß mit dieser Hinhaltenaktik das unbotmäßige Verhalten eines Schuldners bestraft werden sollte.

<sup>35</sup> Zu diesem Zweck wurde die Währungspolitik bewußt eingesetzt. Ein unterbewerteter Peso verteuert die Importe, aber stellt eine Art Exportsubvention dar (da die mexikanischen Exporteure ihre Ware auf dem Weltmarkt in Dollar ausgedrückt billiger anbieten können), der die Wettbewerbsposition der mexikanischen Exporte verbesserte.

<sup>36</sup> Initiative der US-Regierung zur Zeit von Finanzminister James Baker, die sowohl private als auch staatliche Gläubiger zusammenfaßte und eine Wende in der Position der Gläubiger markierte. Im Kern stand die Anerkennung, daß 1) das Schuldenproblem nicht kurzfristig gelöst werden kann, da es nicht konjunkturelle, sondern strukturelle Ursachen hat und 2) zur Verbesserung der Schuldendienstfähigkeit der Schuldnerländer die reinen Sparprogramme an ihre Grenzen gekommen sind und jetzt Maßnahmen zur Ankurbelung jener verschuldeten Volkswirtschaften getroffen werden müssen. Um den strangulierten Ökonomien der *“Problemschuldner”* (darunter auch Mexiko) eine Atempause zu gewähren, müsse ein Teil der

das Land 6 000 Millionen US-Dollar "frisches" Geld von den internationalen Banken, die Altschulden wurden umstrukturiert<sup>37</sup>. Erstmals wurde in dem unterzeichneten Abkommen auf die reale Entwicklung des Wirtschaftswachstums Rücksicht genommen. Das Baker-Geldpaket enthielt ein Kontingent für den Fall, daß die Wachstumsrate 1987 hinter der erwarteten zurückblieb. In dieser Vorsichtsmaßnahme fanden die sich annähernden Positionen zwischen Gläubigern und Schuldnern ihren Ausdruck: die mexikanische Regierung versicherte alles in ihrer Macht stehende zu tun, um die gesteckten Ziele der Haushaltssanierung und Strukturreform zu erreichen und die internationalen Gläubiger erkannten an, daß sie bei widrigen Umständen (z.B. externe Schocks) den Kreditrahmen ausweiten müßten<sup>38</sup>. Aus privaten und öffentlichen Quellen flossen so rund 12 500 Millionen US-Dollar neues Geld nach Mexiko. Die "Konditionalität" dieser Kredite, also die von den internationalen Geldverleihern auferlegten Bedingungen, sollten von nun an den Kurs der mexikanischen Wirtschaftspolitik bestimmen, der klar auf Strukturreformen mit dem Ziel der verstärkten Weltmarktintegration gerichtet war.

1987 konnte durch das Zusammentreffen günstiger Bedingungen (neue Kredite, leichter Anstieg der Rohölpreise, günstige Entwicklung der Nicht-Erdöl-Exporte) ein Zahlungsbilanzüberschuß erwirtschaftet werden. Im zweiten Halbjahr erholte die Wirtschaft sich leicht, was am Jahresende zu einem positiven Wirtschaftswachstum von 1,7% führte. Die Inflation blieb auf hohem Niveau. Die Schwäche der Wirtschaftserholung wurde jedoch mit dem Börsenkrach von Oktober 1987<sup>39</sup> deutlich, als trotz sonst günstiger Bedingungen (große

---

Schulden abgeschrieben werden, für den Rest längere Laufzeiten bewilligt werden und zur Refinanzierung des Ganzen neues Geld bereit gestellt werden.

<sup>37</sup> Ca. 83% der 52 200 Millionen US-Dollar der öffentlichen Gesamtschuld wurde auf 20 Jahre umgeschuldet mit einer Gnadenfrist von 7 Jahren; der Zinsaufschlag auf umgeschuldete Summen wurde gesenkt und durfte nur noch bei 0,8125% über dem LIBOR liegen. Auch die privaten Schulden wurden umstrukturiert: die fast 9 700 Millionen US-Dollar wurden mit Laufzeiten von 20 Jahren versehen mit ebenfalls 7 Freijahren.

<sup>38</sup> Das Gestaltungsprinzip des Baker-Plan machte Schule. Im August 1986 hatte Mexiko einen Überbrückungskredit von 1 600 Millionen US-Dollar ausgehandelt. Von dieser Gesamtsumme kamen ca. 1 100 Millionen US-Dollar von OECD-Ländern und 500 Millionen US-Dollar von privaten Geschäftsbanken. Der erste Teil des Kredits wurde im Februar 1987 von IWF/WB ausgezahlt. Im September 1986 unterzeichnete die mexikanische Regierung ein neues Kreditabkommen im Wert von 1 700 Millionen US-Dollar mit dem IWF, das in Trimesterquoten ausgezahlt werden sollte. Auch in diesem IWF-Abkommen wurde eine Klausel integriert, die Mexiko im Falle sinkender Rohölpreise ein zusätzliches Kontingent sicherte. Bei einer besser als erwartet abschneidender Wirtschaftsentwicklung sollten die Sparziele automatisch nach unten korrigiert werden.

<sup>39</sup> Lustig (1994) erklärt diesen Börsenkrach ausschließlich mit makroökonomischen Faktoren wie externe Schocks (Rohölpreisverfall seit Anfang 1986) und Abwertungsdruck auf den Peso. Rivera Ríos (1997) dagegen betont das Gewicht politischer Faktoren dieser ökonomischen Krise: Machtkampf zwischen den neoliberalen Hardlinern der

Mengen an Devisenreserven, korrekte Ausführung der IWF-Auflagen) ein spekulativer “Angriff” gegen den Peso mit Not abgewehrt werden konnte. Dies und andere Gründe brachten die mexikanische Regierung dazu, die Inflationskontrolle zur obersten Priorität zu machen. Im Dezember 1987 kündigte die Regierung den *Pacto de Solidaridad Económica* an.

### 3.3.2 Handelsliberalisierung ab 1987

Mit dem *Pacto de Solidaridad Económica (PSE)* von Dezember 1987 beginnt die zweite Phase des neoliberalen Modells. Diesen Pakt unterzeichneten Vertreter aller repräsentativer (“offiziellen”, d.h. PRI-loyalen) Organisationen (Gewerkschaften, Bauernverbände, Unternehmerverbände) mit folgenden Zielen: weitere Reduzierung des Haushaltsdefizits, restriktivere Geldpolitik, Vorantreiben der Handelsliberalisierung und Einfrieren aller Preise für Güter und Löhne zwecks Inflationskontrolle. Die konzertierte Aktion wurde trimesterweise verlängert und hielt in dieser Form bis Ende 1988. Die Regierung verpflichtete sich zum Festhalten des Wechselkurses und der öffentlichen Preise, die Privatwirtschaft ihrerseits zum Einfrieren aller Preise. Das Bündnis bestand aus einem traditionellen Sparmaßnahmenpaket, ergänzt durch einen Teil neoliberaler Strukturreformen mit Zielrichtung auf Vertiefung der Handelsliberalisierung<sup>40</sup> und Abbau des Staatssektors mittels Privatisierung von Staatsunternehmen. Der Pakt war unmittelbar erfolgreich: die Inflationskontrolle gelang (2. Semester 1988 bei 1,2% pro Monat im Vergleich zu 9% pro Monat im Vorjahr), das Wirtschaftswachstum war positiv, die Reallöhne sanken vergleichsweise geringer als beim ersten orthodoxen Stabilisierungsprogramm von 1983<sup>41</sup>. Der makroökonomische Unterschied zwischen der Situation von 1983 und 1988 bestand in der unterschiedlichen Menge an Devisenreserven. Der PSE trat zu einem Zeitpunkt in Kraft als die Devisenreserven groß waren, was der Regierung die Möglichkeit verschaffte, den Wechselkurs (nominal) konstant zu halten und gleichzeitig Zölle zu senken<sup>42</sup>. Um in dieser Situation ausländisches Anlagekapital

---

Regierungsmannschaft De la Madrid und dem nationalen Finanzkapital, insbesondere der Fraktion, die die “*casas de bolsa*” kontrollierte.

<sup>40</sup> Handelsliberalisierung: der Höchstzoll wurde von 40% auf 20% gesenkt, Importlizenzen und offizielle Importpreise wurden vollständig abgeschafft mit Ausnahme hochsensibler Bereiche der Landwirtschaft, der Automobilindustrie und der Pharmazeutischen Industrie.

<sup>41</sup> Für das Lebensniveau der Mexikaner stellt dies keine relative Besserstellung dar, da der Kaufkraftverlust in Folge des PSE von 1987 von einem wesentlich niedrigeren Niveau aus weiter sank als dies 1983 der Fall gewesen war.

<sup>42</sup> Die Politik der Handelsliberalisierung führte lange vor In-Kraft-Treten des TLC 1994 zu einer Ausweitung des Handels, allerdings von Anfang an für Mexiko mit negativer Leistungsbilanz, d.h. die Importe stiegen überproportional im Vergleich zu den Exporten, was einen beständigen Abfluß von Devisen zur Folge hatte. Tatsächlich schwand das fette

im Land zu halten, konnte Mexiko in den Jahren 1988/89 hohe Realzinsen<sup>43</sup> bieten, die das steigende Wechselkursrisiko ausglich, was im Endeffekt zur Erhöhung der Binnenverschuldung führte. Dies wiederum belastete den Staatshaushalt und gefährdete den Erfolg des Sparpakets des PSE.

Diese Konstellation hat, wie Altvater/Mahnkopf (1996, Kap. II 5) detailliert beschreiben, eine interne Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums von unten nach oben zur Folge. Der Staat muß seine Ausgaben in anderen Bereichen (Gesundheit, Bildung, Infrastruktur) stärker reduzieren, um die Zinsen der Geldvermögensbesitzer zu bedienen. Die Hochzinspolitik führt also zu einem Ressourcentransfer von öffentlichen Geldern an private Vermögensbesitzer.

In anderen inflationsgeplagten Schuldnerländern wurden zu jener Zeit ähnliche orthodoxe Stabilisierungsprogramme durchgeführt (Israel; Argentinien: Plan Austral von Juni 1985; Brasilien: Plan Cruzado von Februar 1986; Peru: Plan Inti), deren zentrale Steuerungsmittel die Preiskontrolle für Güter und Löhne beinhaltete. Der Preis für die erfolgreiche Inflationskontrolle war allerdings eine fast zum Stillstand gekommene Ökonomie.

Als der neue Präsident Carlos Salinas de Gortari im Dezember 1988 das Amt übernahm, kündigte er sogleich einen neuen Pakt an, den *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE). Dieser Pakt versuchte die Quadratur des Kreises: Ankurbelung der Wirtschaft ohne Gefährdung der Preisstabilität. Bis dahin war die Erholung der Wirtschaft vor allem durch die Schuldendienstleistungen<sup>44</sup> verunmöglicht worden, da dieser Zwang die mexikanische Wirtschaft ihrer Überschüsse beraubte mit den bekannten Folgen: Stagflation. Zwecks Reduzierung des negativen Ressourcentransfers ins Ausland setzte die Regierung Salinas´ sich drei Ziele: 1) Verringerung der Schuldenlast; 2) Förderung der Repatriierung von (Flucht-

---

Devisenreservenpolster von 16 000 Millionen US-Dollar zu Beginn des PSE Anfang 1988 auf 6 000 Millionen US-Dollar im Jahr danach (März 1989). Die "Kosten" der Handelsliberalisierung beliefen sich also auf 10 000 Millionen US-Dollar.

<sup>43</sup> Aus ökonomischer Sicht ist nicht ganz klar welche Politik genau die Erhöhung der Realzinsen bewirkt. Ist dies eine Folge der steigenden Geldnachfrage als Ergebnis der erfolgreich bekämpften Inflation und dem Umstand, daß das Geldangebot sich nicht hinreichend schnell an die gestiegene Nachfrage anpassen kann? Oder liegt der Grund in der Unglaubwürdigkeit des festen Wechselkurses (bei zunehmend negativer Leistungsbilanz und schrumpfenden Devisenreserven, was einen Abwertungsdruck erzeugt) und die hohen Realzinsen wären dann eine Art Risikoprämie für das Halten von Geldvermögen in Peso? Im ersten Fall müßte der Staat mit der Erhöhung des Geldangebots reagieren. Im zweiten Fall wäre genau das Gegenteil richtig. Der Staat müßte weiterhin eine restriktive Geldpolitik beibehalten, damit seine Politik glaubwürdig bleibt und somit die Abwertungserwartung dämpft.

<sup>44</sup> 1983-88 war der Nettoressourcentransfer ins Ausland 5,9% des BIP p.a. Im Vergleich dazu: in den 11 Jahren vor 1982 hatte Mexiko einen positiven Ressourcentransfer vom Ausland in Höhe von 15 000 Millionen US-Dollar (in Preisen von 1970) erhalten.

)Kapital; 3) Anziehen von ausländischem Investitionskapital. Als Ergebnis der Verhandlungen mit der US-amerikanischen Regierung wurde im März 1989 der "Brady-Plan" angekündigt. Mexiko unterzeichnete als erstes Schuldnerland ein Abkommen mit den Gläubigerbanken im Sinne des neuen Schuldenreduzierungsprogramms. Im Februar 1990 folgte die Unterzeichnung des Schlußabkommens. Der direkte Spareffekt des Brady-Plans (März 1989) für Mexiko war eher gering<sup>45</sup>. Die mexikanische Regierung baute mehr auf die symbolische Wirkung eines solchen Abkommens auf die Privatwirtschaft. Man erhoffte sich die Repatriierung von Fluchtkapital und in der Folge ein Absinken der internen Realzinsen, was die Wirtschaft ankurbeln sollte. Die erhofften Effekte ließen auf sich warten. Daher verabschiedete die Regierung Anfang 1990 weitere Reformen zur Handelsliberalisierung und Reduzierung der Rolle des Staates in der Wirtschaft. Als auch diese Maßnahmen ihre Wirkung verfehlten, suchte die Regierung Salinas nach einer spektakulären Initiative als Signal an die Privatwirtschaft: 1) Privatisierung der Banken im Mai 1990 und 2) erste Kontakte mit der US-Regierung zwecks Vorbereitung eines Freihandelsvertrags mit den USA im August 1990. Die Reprivatisierung der Banken verfehlte den erwünschten Effekt nicht. Die internen Realzinsen sanken<sup>46</sup> sofort dank des Rückflusses von Geld aus dem Ausland<sup>47</sup>. Auch die Ankündigung der Verhandlungsaufnahme mit den USA trug zum weiteren Absinken der internen Zinssätze bei. Die scheinbar positiven Zahlen zur Auslandsinvestition (1991: 10 000 Millionen US-Dollar) sind jedoch vorsichtig einzuschätzen. Ein Blick auf ihre Zusammensetzung macht deutlich, daß die ausländischen Direktinvestitionen 1990/91 praktisch gleich geblieben sind, während sich die Portfolio-Investitionen 1991 verfünffacht haben. Es handelt sich dabei um Spekulationskapital (auch Schwalbenkapital - *capital golondrina* - genannt). Die ausländischen Kredite wurden abermals ausgeweitet und das Schuldenkarussell drehte sich weiter<sup>48</sup>. So sollten

---

<sup>45</sup> Geschätzt auf 1000 Millionen US-Dollar jährlich in den ersten 5 Jahren, was ca. 6% der jährlichen Zinszahlungen entspricht.

<sup>46</sup> Realzinsen sanken von 29,9% 1989 auf 8,4% 1990.

<sup>47</sup> Die Nettokapitalzuflüsse stiegen (= Repatriierung von Fluchtkapital + ausländische Nettokredite + ausländische Investitionen) von 3 000 Millionen US-Dollar 1989 auf 9 700 Millionen US-Dollar 1990. Manche Schätzungen gehen von einer Gesamtsumme des Kapitalrückflusses von 15 000 Millionen US-Dollar für den Zeitraum zwischen Januar bis September 1991 aus.

<sup>48</sup> Im Mai 1989 billigte der IWF einen Kredit von 4 100 Millionen US-Dollar, der trimesterweise bis Februar 1992 ausgezahlt wurde. Die WB zahlte 1989 einen Kredit von 2 000 Millionen US-Dollar aus und verpflichtete sich zu ähnlichen Summen für die Jahre 1990-92. Auch Japan gehörte zu den Geldgebern.

ausländische Kapitalinvestitionen in Mexiko das Defizit in der Zahlungsbilanz ausgleichen, das als Ergebnis der Handels- und Wechselkurspolitik<sup>49</sup> entstanden war.

Man hat die spezifische Form des mexikanischen Neoliberalismus "Reaganomics salinista" getauft, um auf die Parallelen mit der US-Wirtschaftspolitik Anfang der 1980er Jahre hinzuweisen. Hierbei geht es grob um Folgendes: das Land verschulden, nationale Aktiva veräußern, mit dem Geld im Ausland Waren einkaufen, die mit der heimischen Produktion konkurrieren und die Inflation drücken sollen. Diese Strategie hat gleich in mehrere Sackgassen geführt: 1) ein überbewerteter Wechselkurs im Rahmen einer offenen Volkswirtschaft; 2) steil ansteigende Auslandsverschuldung und globale Passiva drohen mit einem (erneuten) finanziellen Kollaps; 3) der hohe interne Zinssatz lähmt die Investitionen und führt damit zur Stagnation der Wirtschaft. Es folgt eine kurze Erläuterung:

Zu 1) ein überbewerteter Wechselkurs im Rahmen einer offenen Volkswirtschaft: Zur Berechnung der realen Parität des mexikanischen Peso gegenüber dem US-Dollar als der Währung des Haupthandelspartners (71,2% der mexikanischen Importe stammen aus den USA; 83% der mexikanischen Exporte gehen in die USA), greift die mexikanische Zentralbank (*Banco de México*) auf das Basisjahr 1970 zurück. Dies ist, wie Calva (1996) völlig zu Recht kritisiert, in jeder Hinsicht ungerechtfertigt. Im Jahr 1970 gab es zwar eine ausgeglichene Handelsbilanz, was das Zugrundelegen dieses Jahres rechtfertigen könnte. Aber das Gleichgewicht von 1970 entstand unter völlig anderen Bedingungen der mexikanischen Wirtschaft, nämlich mitten in der Hochzeit der Strategie der Importsubstitution mit starkem Protektionismus, also einer Situation der fast hermetisch abgeschlossenen Volkswirtschaft. Die mexikanische Wirtschaft ist heute eine offene Ökonomie. Daher muß als Basisjahr für die Berechnung des Wechselkurses (und seiner Schwankungen) ein Jahr aus der neoliberalen Ära zugrunde gelegt werden. Das Jahr 1988 erfüllt diese Kriterien: die Handelsbilanz ist praktisch ausgeglichen und die Zahlungsbilanz weist ein leichtes Defizit auf. Legt man das Basisjahr 1988 zugrunde, dann beobachtet man, daß bei quasi-indexiertem Wechselkurs der mexikanische Peso mit steigender Tendenz überbewertet wird, die sich im Dezember 1993 auf 41,9%

---

<sup>49</sup> Die fixe Wechselkursparität im Kontext der offenen Wirtschaft und liberalisierter Finanzmärkte führt zur faktischen Aufwertung des Peso. Ein real überbewerteter Peso verbilligt die Importe und verteuert die Exporte. Die steigenden Importe müssen mit einem steigenden Abfluß von Devisen bezahlt werden; die sinkenden Devisenreserven üben Druck auf den Peso in Richtung Abwertung aus. Dies kann nur durch verstärkten Zustrom von ausländischem Anlagekapital ausgeglichen werden. Ausländische Kapitalanleger werden angelockt durch hohe Renditeerwartung, also im internationalen Vergleich hohe Zinssätze oder Börsengewinne. Die hohen Zinsgewinne müssen letztlich durch steigende Auslandsverschuldung bezahlt werden. Da die Importe stärker steigen als die Exporte, ist die Leistungsbilanz in jedem Fall defizitär.

beläuft. Nach der Abwertung vom Februar 1994 stellt man im Oktober 1994 immer noch eine Überbewertung von 36,2% fest. Legt man das Basisjahr 1970 zugrunde (wie es die mexikanische Zentralbank tut), so kommt man auf eine Überbewertung von 19,3% im Dezember 1993 und von 11,6% im Oktober 1994. Die Tendenz bleibt die gleiche, nur wird das Ausmaß beschönigt.

Zu 2) steil ansteigende Auslandsverschuldung und globale Passiva drohen mit einem (erneuten) finanziellen Kollaps: Die einseitige und abrupte Handelsliberalisierung (also Öffnung der mexikanischen Grenzen) in Verbindung mit der zunehmenden Überbewertung des Wechselkurses hat im Endeffekt zum nochmaligen Anstieg der Auslandsverschuldung geführt. Unter den Bedingungen der offenen Ökonomie und bei gegebener Preisdifferenzierung zwischen nationaler Produktion und Weltmarktproduktion (wobei die mexikanischen Preise in der Regel über den Weltmarktpreisen liegen), stiegen die Importe überproportional an, was zu einer stark defizitären Handelsbilanz führte: von 4 853 Millionen US-Dollar 1981 auf 18 890 Millionen US-Dollar im Jahr 1993; 1994 lag das Defizit auf über 24 000 Millionen US-Dollar. Parallel dazu bewegte sich das Defizit der Zahlungsbilanz: 1981 lag es noch bei 16 564 Millionen US-Dollar, stieg dann im Jahr 1993 auf 23 393 Millionen US-Dollar, bis es 1994 einen Stand von mehr als 27 000 Millionen US-Dollar erreichte. Die interne Sparquote verlor drastisch zugunsten der externen Sparquote (letztere stieg von 34,1% der Gesamtersparnis im Jahr 1981 auf 55,8% im Jahr 1993 an); während die Bruttoinvestitionen als Anteil am BIP abnehmen (von 26,4% des BIP 1981 auf 21,8% des BIP 1993), was auf eine konsumptive Verausgabung der Ersparnis bzw. der Verschuldung schließen läßt.

Tatsache ist, daß die Gesamtpassiva Mexikos von 91 754 Millionen US-Dollar im Jahr 1982 auf 254 473 Millionen US-Dollar im Jahr 1994 gestiegen sind. Dennoch wird in offiziellen Regierungsverlautbarungen und Dokumenten der internationalen Gläubigerinstitutionen (IWF, WB) vielfach behauptet, daß die mexikanische Auslandsverschuldung deutlich gesunken sei, ausgedrückt als Anteil am BIP. So spricht ein hoher Funktionär (Gurría Treviño 1993) des Finanzministeriums unter Präsident Salinas von: *“... kontinuierlich sich abschwächenden Auswirkungen der Außenverschuldung auf den öffentlichen Finanzhaushalt und auf die Wirtschaft im allgemeinen, in einem Maße, daß man mit absoluter Sicherheit behaupten kann, daß das Problem der Außenverschuldung überwunden ist und kein Hindernis mehr für die Modernisierung und Entwicklung des Landes darstellt.”* Diese Behauptung wäre nur dann richtig, wenn man sich auf einen Trugschluß

einließe. Die Abnahme der Schulden als Prozentsatz des BIP stimmt nämlich nur dann, wenn man die Umrechnung des nationalen BIP (gemessen in mexikanischen Peso) in US-Dollar bzw. die Umrechnung der in US-Dollar gehaltenen Außenschuld in mexikanische Peso - was auf dasselbe herausläuft - zum jeweils aktuellen Wechselkurs macht und bei dieser Rechenoperation völlig vergißt, daß sich der gültige Wechselkurs im Laufe der Jahre geändert hat. In den Jahren 1982-87 muß man von einem (nominal) unterbewerteten Wechselkurs sprechen, während er in der Phase ab 1987 bis 1994 eher überbewertet war. Nach der Pesokrise vom Dezember 1994 mit der Megaabwertung des Peso beginnt wieder eine Phase der Unterbewertung. Der Eindruck der gesunkenen Schuldenlast ist eine Illusion, die entsteht durch die Ausblendung des Faktors Wechselkurs oder anders ausgedrückt: betrachtet wird nur das Aufbringungsproblem, ohne das Transferproblem zu berücksichtigen. Da man Regierungsvertretern nicht Unkenntnis dieses allzu bekannten Sachverhalts und ausführlich diskutierten Problems in der Literatur zur Verschuldungsproblematik unterstellen kann, müssen die zitierten Einschätzungen als politisch motivierte Propaganda eingestuft werden, die aber mit der Realität der mexikanischen Ökonomie nichts zu tun haben. Wenn man nämlich eine Berechnung der Schuldenlast unter Bereinigung des Wechselkurseffekts vornimmt, so kommt man zu dem Ergebnis, daß sich die Größenordnung der Auslandsverschuldung über die Jahre hinweg (1982-1994) nicht drastisch verändert hat, immer ausgedrückt als Prozentsatz des BIP. Die Schuldenlast ist gestiegen von 1981 mit 57,7% des BIP auf 63% des BIP im Jahr 1994.

Wenn man die Schuldenlast mit dem Schuldendienstkoeffizient ausdrückt (Zinszahlungen als Anteil am Exporterlös), dann stellt man fest, daß dieser sich in den 90er Jahren in ähnlichen Größenordnungen bewegt wie 1982 als es zur sogenannten Schuldenkrise kam. Daher kann man sagen, daß die Grundsituation der mexikanischen Ökonomie, nämlich die extreme Außenabhängigkeit, unverändert ist. Insbesondere die Last der Außenverschuldung hängt wesentlich vom internationalen Zinsniveau ab. Jeder zusätzliche Prozentpunkt bei den internationalen Zinssätzen führt in Mexiko zu zusätzlichen Schuldenzahlungen im Wert von 4% der Exporterlöse.

Zu 3) der hohe interne Zinssatz lähmt die Investitionen und führt damit zur Stagnation der Wirtschaft: Zur Aufrechterhaltung des prekären Gleichgewichts von überbewerteter Währung im Rahmen einer offenen Volkswirtschaft hat die mexikanische Regierung auf Hochzinspolitik

gesetzt (wie ehemals Reagan Anfang der 1980er in den USA). Überdurchschnittlich hohe Zinsen im internationalen Vergleich sollen ausländisches Anlagekapital ins Land holen zum Ausgleich des Zahlungsbilanzdefizits und zur Aufrechterhaltung der Währungsparität. Die Kosten der Hochzinspolitik liegen auf der Hand: das ausländische Anlagekapital erwartet hohe Rendite, d.h. hohe Guthabenverzinsung. Dies muß von der mexikanischen Volkswirtschaft bezahlt werden, in Ermangelung von spektakulären Einnahmequellen (Rohölpreise eher gedämpft) meist mit zusätzlicher Auslandsverschuldung. Die Rendite produktiver Investitionen kann mit der Rendite des Spekulationskapitals nicht konkurrieren; das Wirtschaftswachstum wird gebremst, da die Kreditkosten für produktive Unternehmen zu hoch sind. Dies schafft Wettbewerbsnachteile für die heimische Wirtschaft (reale Zinsen in USA 1994: 4,25% p.a.; in Mexiko 1994: 24,21% p.a.). In Mexiko führte diese Hochzinspolitik zu einer nicht enden wollenden Serie von Unternehmenszusammenbrüchen wegen Überschuldung<sup>50</sup>.

Die Deregulierung der Finanzmärkte ab 1990 machte Mexiko zu einem idealen Anlageplatz für internationale Portfolioinvestitionen<sup>51</sup>. Die Wachstumsraten ab 1989 waren überraschend hoch (1990: 3,9%), um dann kontinuierlich abzusinken (1993: 0,4%). Die Liberalisierung der Importe bei gleichzeitig fixem Wechselkurs führte zu einer Importschwemme mit billigen Auslandsprodukten, die nationale Produzenten vom Markt verdrängten. Dies hatte ein Auseinanderbrechen des Produktionsapparats zur Folge. Dies bedeutet zweierlei: 1) Rückstand oder gar Rückschritt in der Landwirtschaft und im Bergbau; 2) im Industriesektor überlebten im großen und ganzen nur die großen, transnationalen Konzerne, deren Aktivitäten sich auf wenige, exportorientierte Produkte beschränkt<sup>52</sup> (z.B. Autoteile, Autozubehör).

---

<sup>50</sup> Die privaten Geschäftsbanken wandten gegenüber ihren Privatkunden dieselbe Kreditpolitik an, wie der IWF/WB gegenüber Mexiko als Gesamtschuldner. Kredite wurden ohne gründliche Prüfung zu variablen Zinssätzen vergeben. Nach der Megaabwertung von Dezember 1994 schossen die Zinsen bei bestehenden Kreditverträgen in die Höhe: die Kreditschuld für private Kunden erhöhte sich über Nacht ohne eigenes Zutun allein durch die exponentiell gestiegenen Zinsen, Zinseszinsen, zusätzliche Kreditkosten wie Gebühren aller Art, die plötzlich und ohne vorherige vertragliche Vereinbarung auf die Grundschild aufgeschlagen wurde. Auf diese Weise verdoppelt oder verdreifachte sich für viele Bankkunden die Kreditschuld, was ihre Insolvenz zur Folge hatte.

<sup>51</sup> Es gab keinerlei Beschränkungen für die Fristigkeit der Anlage, so daß insbesondere kurzfristiges Anlagekapital angezogen wurde. Die Zins- und Börsengewinne unterlagen keiner Steuerpflicht (im Gegensatz zu USA und Chile).

<sup>52</sup> Der Bruch in der Industrie spaltet den Sektor in erfolgreiche, exportorientierte Branchen (Chemie, Erdölprodukte, Kautschuk, Plastik, Lacke, Farben) und schrumpfende, binnenmarktorientierte Branchen (Textil, Kleidung, Leder, Holz u. Holzprodukte, Haushaltsgeräte, Transportfahrzeuge, Metallprodukte). Etwa 500 Transnationale Konzerne, die hochgradig exportorientiert sind, produzieren zusammen ca. 80% des gesamten Volumens in der Industrie. Es handelt sich dabei um typische Enklavenproduktion, denn diese Großunternehmen sind kaum in die nationale Wirtschaft eingebunden. Sie brauchen weder Kredite noch Vorprodukte von Zulieferern. Das Einzige, was sie von Mexiko brauchen sind die Arbeitskräfte.

Nun ist der Rückstand der Landwirtschaft ja nichts Neues. Neu ist aber, daß der strukturelle Rückstand nicht mehr durch Leistungen des Staates (Investitionen, Zuschüsse) und Reglementierung des landwirtschaftlichen Marktes ausgeglichen wird. Die abrupte und einseitige Handelsliberalisierung schufen Ungleichgewichte in weiten Teilen der Wirtschaft: a) die interne Sparquote sinkt in der Folge einer verfehlten Steuerreform (die Kapitalgewinne aus Zinsen und Börsengeschäften sind von der Steuerpflicht befreit) und der ungebremsen Finanzspekulation ohne hinreichende Bankenregulierung; b) die Landwirtschaft bleibt sich selbst bzw. den freien Marktkräften überlassen. Eine irgendwie geartete Landwirtschaftspolitik verschwindet mit dem überstürzten Rückzug des Staates; c) in privilegierten Sektoren entsteht die Möglichkeit zum Einstreichen von Supergewinnen. Die exzessive Reichstumskonzentration untergräbt des Wachstumspotential der gesamten Wirtschaft.

Die ungebremsen Börsenspekulation setzt die gesamte Wirtschaft der Instabilität und den Schwankungen der Finanzmärkte aus. Die dynamischen Sektoren der Wirtschaft, ausnahmslos Transnationale Konzerne, wirken wie ein Magnet für ausländische Kapitalinvestitionen. Die Flutwelle der ausländischen Kapitalinvestitionen erreichte solch ungewöhnliche Größen, daß ihr Effekt sich vom anfänglichen Segen für die Wirtschaft bald in einen Fluch verwandelte, da das Funktionieren des gesamten Produktionsapparats völlig durcheinander geriet. Auf der einen Seite führte der Zustrom von ausländischem Kapital (via Erhöhung der Devisenreserven) zu realer Aufwertung des Wechselkurses. Dies begünstigte die Importe und strafte die Exporte mit Minderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Auf der anderen Seite bedarf der dynamische Exportsektor der Transnationalen Konzerne steigender Importe von Vorprodukten für die Produktion, was eine negative Leistungsbilanz zur Folge hat. Die außerordentlichen Gewinnmöglichkeiten im privilegierten Finanzsektor heizen den Luxuskonsum (alles Importe) und wiederum die Börsenspekulation an. Beide Faktoren zusammen reduzieren die interne Sparquote, so daß verstärkt auf ausländische Ersparnis zurückgegriffen wird eben zur Aufrechterhaltung des Zustands.

Die Landwirtschaft stand länger unter dem Schutz des alten, binnenorientierten Wirtschaftsmodells als der Rest der Wirtschaft. Die Öffnung der Märkte wurde mehrere Jahre lang hinausgeschoben, bis sie dann 1989 schrittweise begann. Eine beschleunigte Öffnung in Vorbereitung auf die Unterzeichnung des TLC setzte dann ab 1993 ein. Diese relative Behutsamkeit im Umgang mit der Landwirtschaft ist sicherlich als politische Rücksichtnahme

auf den brisanten Sektor zu werten. Dies ist umso verständlicher, als die staatlichen Garantiepreise für Agrarprodukte zur Gewährleistung eines Mindesteinkommens der Bauern ein zentrales Mittel der politischen Kontrolle auf dem Land war. An die Stelle der staatlichen Garantiepreise trat PROCAMPO als neue Version der Sozialpolitik für Kleinbauern unabhängig von der Produktivität des Landes. Diese staatliche Hilfe hatte daher eher den Sinn eines Beitrags zum Lebensunterhalt für verarmte Kleinbauern (im Sinne der klassischen Sozialhilfe für Bedürftige) und war nicht an eine irgendwie geartete, produktivistisch orientierte Landwirtschaftspolitik gekoppelt. Eine solche gab es nämlich nicht. Als vorübergehende staatliche Hilfe (auf 15 Jahre angelegt, beginnend von 1995) sollte PROCAMPO<sup>53</sup> nicht den ideologischen Prinzipien der neoliberalen Reformen widersprechen, die u.a. die fast vollständige Privatisierung der verschiedenen staatlichen Unternehmen in Produktion und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse beinhaltete.

Angesichts des massiven Produktionseinbruchs in der Landwirtschaft infolge der Öffnung von 1989 bastelte die Regierung für den Agrarzyklus 1990/91 an nachträglich wieder eingeführten Übergangsregelungen (Preisstützen, zeitweilige Zölle für einzelne Produkte). Der akkumulierte Effekt der abrupten und einseitigen Marktöffnung mit starker Konkurrenz durch Billigimporte und die fehlenden staatlichen Vermarktungskanäle durch Teilprivatisierung von CONASUPO war durchschlagend negativ. Als zu alledem noch das Problem der Überschuldung durch die plötzliche Verteuerung der Kreditkosten hinzukam, stand die Landwirtschaft vor dem Ruin.

Die Verfassungsreform des Artikel 27 war zumindest in der Rhetorik der Regierung von dem Geist der Produktivitätssteigerung beseelt. Das unproduktive Minifundio (Ejido) sollte damit ein historisches Ende finden und ersetzt werden von mittleren und größeren, produktiven Agrarunternehmen. Eine vom Gedanken der Produktivitätssteigerung getragene Strategie der Umsetzung der Verfassungsreform gab es jedoch nicht. Der abrupte Rückzug des Staates aus der Landwirtschaft hinterließ erhebliches Chaos (u.a. Kompetenzenwirlwarr), was oft am Rande der Legalität zu sozial explosiven Situationen der Landkonzentration und Ungleichheit führte. Die erwarteten Joint-venture und privaten Investitionen in der Landwirtschaft blieben größtenteils aus. An die Stelle des Staates trat zunächst nichts, es breitete sich zumindest

---

<sup>53</sup> Die OECD (s. Lustig, 1994) hebt hervor, daß die Kosten von Procampo höher sind als die der vorigen Politik der staatlichen Garantiepreise. Es gibt also keinen Spareffekt für den Staatshaushalt. Procampo-Berechtigte sind ausschließlich Agrarproduzenten (entweder Landbesitzer oder Pächter, die das Land bebauen) und läßt landlose Bauern/Landarbeiter, die sicherlich zu den Bedürftigsten gehören, leer ausgehen. Ab 1995 wurde in vielen Fällen die Berechtigung für Procampo de facto (d.h. ohne legale Grundlage) an den neuen PROCEDE-Landtitel geknüpft.

zeitweilig und regional beschränkt ein gesetzliches Niemandsland aus. Angesichts der Proteste<sup>54</sup> ordnete Präsident Salinas eine Verlangsamung des Privatisierungsprozesses der Ejidos an, sozusagen als Prävention gegen Bauernaufstände.

### 3.3.3 Nordamerikanischer Freihandelsvertrag (Tratado de Libre Comercio, TLC) von 1994.

Als Schlußstein der neoliberalen Ordnung gilt der TLC. Jenseits der geläufigen Ziele dieses Freihandelsvertrags steckt der politische Hintergedanke, den Prozeß der Liberalisierung durch einen Vertrag auf supranationaler Ebene irreversibel zu machen. Der erreichte Stand der neoliberalen Reformen sollte vertraglich festgezurrt und damit dem Einfluß spezieller Interessengruppen entzogen werden<sup>55</sup>. Der TLC bietet somit auch mehr institutionelle Sicherheit für ausländische Wirtschaftsinteressen. Das Auftauchen ernsthafter Probleme<sup>56</sup> in der mexikanischen Wirtschaft ab 1990 offenbarte makroökonomischen Steuerungsbedarf. Im Verlaufe von 1993 wurden die Staatsausgaben abermals gesenkt, allerdings diente das gesparte Geld als Reserve für das Wahlkampfjahr 1994. Das Jahr 1994 begann mit einer bösen Überraschung: u.a. als Antwort auf das In-Kraft-Treten des TLC an jenem 1. Januar 1994, startete am gleichen Tag der bewaffnete Aufstand der EZLN in Chiapas. Die Ermordung des PRI-Präsidentschaftskandidaten Luis Donaldo Colosio im März 1994 hatte großen Nachhall

---

<sup>54</sup> Der bewaffnete Aufstand der EZLN vom 1.1.94 wendet sich u.a. explizit gegen die Reform des Artikel 27.

<sup>55</sup> Ein supranationaler Vertrag ist auch von den nationalen Parlamenten nur bedingt beeinflussbar, da jede Veränderung der 2/3-Mehrheit bedarf.

<sup>56</sup> Der fixe Wechselkurs führt *ceteris paribus* zu realer Aufwertung des Peso, was steigenden Abwertungsdruck zur Folge hat. Das Zahlungsbilanzdefizit war seit 1991 wieder einmal stetig gestiegen: von 4,7% des PIB 1991 auf 8% des PIB 1994. Dieses extrem hohe Defizit wurde von vielen Beobachtern als starkes Wechselkursrisiko gewertet. Die Zunft der Ökonomen war sich hierin jedoch nicht einig. Dornbusch/Werner (1994) befürworteten die Hypothese der Überbewertung des Peso: die reale Aufwertung des Peso als Folge der Politik des fixen Wechselkurses bei gleichzeitigem Stabilisierungsprogramm (Sparprogramm), Anziehung von ausländischem Finanzkapital mittels Hochzinspolitik, was große Mengen von Auslandskapital ins Land lockte. Hohe Regierungsmitglieder (mit Ausnahme von Finanzminister Guillermo Ortiz) schlossen sich der Meinung des Zentralbankdirektors an, daß keine Überbewertung bestehe. Die Zentralbank anerkannte zwar, daß seit 1988 die Politik des fixen Wechselkurses und die Anziehung großer Mengen von ausländischem Anlagekapital eine beständige Aufwertung des Wechselkurses bewirkt habe, bestritt aber, daß dieser Umstand zur Minderung der Wettbewerbsfähigkeit mexikanischer Exporte geführt habe. Sie betont, daß im fraglichen Zeitraum die internationale Wettbewerbsfähigkeit Mexikos sogar zugenommen habe und führt als Beleg dafür die historische Entwicklung der Lohnstückkosten an, die 1992 um 26% niedriger als 1988-89 waren. Diese Absenkung der Lohnstückkosten habe die Überkompensierung der realen Wechselkursaufwertung ab 1992 erlaubt. Tatsache ist jedoch, daß der Wechselkurs die Zunahme der Importe förderte und damit zur negativen Leistungsbilanz beitrug. Wahr ist auch, daß Mexiko über seine Verhältnisse lebte dank der Flut von Auslandskapital, das den nationalen Importeuren zur Verfügung gestellt wurde, damit sie im Ausland billiger einkauften. Für die Regierung Salinas' war das wachsende Zahlungsbilanzdefizit kein Grund zur Sorge, da sie auf die Aufrechterhaltung des Geldkreislaufs baute. Allen Beteiligten war jedoch klar, daß ein Vertrauensverlust in die mexikanische Wirtschaft den Kreislauf unterbrechen könnte.

auf den Finanzmärkten. An der Börse brach Panik aus<sup>57</sup>. Die Regierung beantwortete den Abwertungsdruck auf den Peso mit Zinssteigerung und vermehrter Ausgabe von staatlichen Schuldtiteln (*Tesobonos*)<sup>58</sup>.

Zur Aufrechterhaltung des Wechselkurses gab es offensichtlich einen dritten Weg, der ein ungewöhnliches Novum in diesem Kontext darstellt: es kam zu direkten Verhandlungen zwischen der mexikanischen Regierung und der Organisation der US-amerikanischen Rentenfonds (Weston Forum)<sup>59</sup>. Die Rentenfonds boten der mexikanischen Regierung eine Erhöhung der Investitionen auf mexikanischen Finanzmärkten an im Austausch für die Garantie, daß die Regierung den Wechselkurs festhalte. Diese Geheimabsprachen konnten die Kapitalflucht nicht stoppen, aber zumindest bremsen. Sie trugen dazu bei, die fällige Abwertung des Peso auf das Jahresende zu vertagen<sup>60</sup>. An einer restriktiven Geldpolitik, die den Abwertungsdruck hätte mindern können, hatte die mexikanische Regierung im Wahlkampfjahr 1994 keine Interesse. Als ab Oktober 1994 die Devisenreserven auf ein bedenklich niedriges Niveau abgesunken waren, wurde diese Information aus denselben politischen Gründen zunächst geheimgehalten. Der darauf folgende "*error de diciembre*"<sup>61</sup> (Irrtum vom Dezember) bestand im ungebührlichen Zögern angesichts der unhaltbaren Währungssituation. Als die Abwertung des Peso schon längst nicht mehr abwendbar war und schnell durchgeführt hätte werden sollen, um die verbleibenden Devisenreserven zu schonen, entschloß sich die neue Regierung im Amt (Zedillo) zu einer Abwertung in zwei Etappen. Die Eingeweihten (ausschließlich hohe Funktionäre aus Regierungs- und Finanzkreisen) nutzten den Informationsvorsprung, um ihre Geldanlagen ins sichere Ausland zu transferieren, was seinerseits die Abwertungskrise anheizte. Die plötzliche Währungsabwertung schlug das ausländische Anlagekapital in die Flucht. Angesichts der Situation stiegen die Erwartungen bezüglich einer Erklärung der Zahlungsunfähigkeit des mexikanischen Staates. Die

---

<sup>57</sup> Die Abwanderung von ausländischem Anlagekapital hatte schon im Februar 1994 angefangen und hielt sich bis April. Als unmittelbare Reaktion auf die Ermordung Colosios im März 1994 machte sie einen Sprung nach oben.

<sup>58</sup> 1993 wurden 81% der *Tesobonos* von Ausländern gehalten; 1994 waren es immer noch 75%.

<sup>59</sup> Obwohl diese Verhandlungen geheimgehalten wurden, sickerten die Informationen durch. Rivera Rios (1997) beruft sich auf Berichte des Wall Street Journals vom 14.6.94.

<sup>60</sup> Man darf darüber spekulieren in wieviel Fällen es zuvor schon solche Geheimabsprachen gegeben hat, die nicht an die Öffentlichkeit gelangt sind. In jedem Fall ist dies ein eindrucksvoller Beweis für die politisch wirksame Macht der Finanzmärkte als Verwalter des entbeteten Geldes im Sinne von Altvater/Mahnkopf (1996, Kap. II 4, S. 129 ff. und Kap. II 5, S. 159 ff.).

<sup>61</sup> So die offizielle Vokabel in Regierungsverlautbarungen, die Selbstkritik andeuten soll.

mexikanische Regierung wandte sich nun hilfeschend an die USA<sup>62</sup>. Ein politisch geschwächter US-Präsident Clinton konnte die notwendige Zustimmung des US-Kongress nicht bekommen, was die Bereitstellung eines internationalen Hilfspakets für Mexiko verzögerte und die Ausbreitung der Börsenpanik und Finanzkrise begünstigte. Der sogenannte "Tequila- Effekt" zog weitere lateinamerikanische Börsenplätze (insbes. Argentinien) in Mitleidenschaft. Ende Februar 1995 kam dann eine Summe von 50 000 Millionen US-Dollar für das Rettungspaket durch Koordination internationaler Geldgeber<sup>63</sup> zusammen. An die Auszahlung der Summe war die Verstärkung der vom IWF vorgesehenen Vorgaben einer restriktiven Geld- und Kreditpolitik gekoppelt mit dem Effekt der völligen Lähmung der mexikanischen Wirtschaft<sup>64</sup>.

Wie dies im Alltag konkret aussah, sei hier an einem Beispiel aus Tapalpa/Jalisco (meinem Wohnort während der Feldforschung) veranschaulicht:

J. Ignacio Díaz de Solano (46), Architekt, baut Landhäuser für Reiche aus Guadalajara, seit 20 Jahren in Tapalpa ansässig und dort mein Nachbar: Im Januar finden in Tapalpa die traditionellen Feierlichkeiten und Prozessionen zu Ehren der Virgen de Guadalupe statt. Jedes Barrio macht an einem Tag der Woche seinen Umzug der Zug der "ausentes" (= Tapalpenses, die in den USA leben und arbeiten) ist regelmäßig der Prchtigste. Da gibt es viel Bewegung im Dorf, überall Musik und Geselligkeit. Im Januar merkte man noch nichts. Die ausentes hatten wohl viele Dollars mitgebracht. Im Februar wurde es plötzlich still. Wortwörtlich still: es fuhren nur ganz wenige Autos, die Busse blieben leer, aus Guadalajara kamen am Wochenende keine Touristen mehr, die einzige Bank im Dorf schloß ihre Türen, ebenso einige Geschäfte. Die Bauherren der Landhäuser, die ich gerade für sie baute, riefen mich von Guadalajara aus an und sagten: "Sofort alle Arbeiten stoppen. Wir können nichts mehr bezahlen." Einige versuchten hektisch das Objekt zum Verkauf anzubieten. Es fand sich natürlich kein Käufer. Ich mußte meine Bauarbeiter trösten, zahlte ihnen eine Woche im Voraus aus und schickte sie nach Hause. Auch die Besitzer von Landhäusern, die schon

---

<sup>62</sup> Das Kooperationsabkommen zum Wechselkurs zwischen Mexiko und USA (Acuerdo financiero de América del Norte) enthielt die Möglichkeit Mexiko einen Sofortkredit in Höhe von 6 000 Millionen US-Dollar zu gewähren im Falle einer Währungskrise.

<sup>63</sup> Banco de México (1996: 179) zitiert in Rivera Ríos (1997: 102) US-Zentralbank 20 000 Millionen US-Dollar; Bank of Canada 1 100 000 Millionen US-Dollar; IWF 17 750 000 Millionen US-Dollar; Internationale Zahlungsbank (IZB) 10 000 Millionen US-Dollar; BID/WB 2 787 000 Millionen US-Dollar.

<sup>64</sup> Die Krise von Dezember 1994 ist geradezu ein Lehrbuchbeispiel für die hierarchisch geordnete Verkettung von Finanzmarkt, Warenmarkt und Arbeitsmarkt. Die anfängliche Panik auf dem Devisenmarkt (Wechselkurs) übertrug sich auf den Finanzmarkt (Kredite, Zinsen). Die abrupte Kreditbeschränkung und Explosion der Zinsen (mit  $i > 100\%$  p.a.) bewirkten Unternehmenszusammenbrüche wegen Überschuldung. Die Wirtschaft stagnierte. Als die Maschinen still standen, wurden die ArbeiterInnen entlassen. Bis Mai 1995 hatten 1 Million Mexikaner ihren Arbeitsplatz verloren.

*jahrelang nach Tapalpa kommen, unterbrachen plötzlich ihre Besuche. Damit wurde das Heer der Putzfrauen, Köchinnen, Gärtner, Handwerker, Wachpersonal, die vorher ein geringes, aber regelmäßiges Zubrot in dieser Arbeit verdient hatten, überflüssig. Da die Leute aus Guadalajara nicht mehr kamen, blieb die Bezahlung eben aus. Ja, sogar die Sägewerke standen still. Alle Handwerker waren beschäftigungslos. Niemand gab mehr ein Auto oder nur ein einfaches Haushaltsgerät zur Reparatur, Neuanschaffungen unterblieben ganz. Nur die Bauern setzten ihre Erntearbeit fort und die Kühe wurden weiterhin gemolken. Aber im Verlaufe des Jahres wurden viele an den Schlachter verkauft, da ihre Besitzer im Ermangelung von Einkommen vom Ersparten leben mußten. Irgendwann sah ich morgens bei der Arbeit in meinem Gemüsegarten auf - ich war ja selbst ohne Arbeit als Architekt, da die Baustellen ruhten - und sah eine Gruppe von jungen Männern vor meinem Haus, die ich alle vom Sehen kannte. Im Dorf kennt man sich ja. Sie kamen näher und sagten: "Don Nacho, geben Sie uns Arbeit." Ich antwortete: "Ich habe selber keine Arbeit, alle Baustellen ruhen. Ihr könnt überall hingehen und selbst nachsehen. Meine Arbeiter mußte ich entlassen." Dann sagte einer von ihnen: "Don Nacho, wir haben Hunger. Unsere Kinder weinen zu Hause vor Hunger. Geben Sie uns irgendwas zu essen. Wir können nicht mit leeren Händen nach Hause kommen." Ich erschrak fürchterlich und dachte: "Mein Gott, da stehen hungrige Leute vor mir. Das ist der Stoff aus dem Revolutionen gemacht werden." Wir fingen gemeinsam an, aus meinem Gemüsegarten die reifen Früchte zu ernten. Ich gab ihnen alles mit. Was sie am nächsten Tag zu essen hatten, weiß ich nicht.*

Ein anderer Nachbar, Eugenio Gras (39), Bauingenieur, biologisch-organischer Gärtner, 10 Jahre lang weltreisender WOOFer (Willing Worker on Organic Farms): hatte zum Zeitpunkt der Dezemberkrise zusammen mit seinen 2 Cousins insgesamt 3 Häuser in Tapalpa gekauft bzw. gebaut. Dafür hatten sie einen Kredit bei der Bank aufgenommen. Als in Folge der Zinsexplosion die Gesamtschuld Anfang 1995 auf das Doppelte anstieg, mußten sie die Häuser verkaufen. Eugenio nutzte seine internationalen Freundschaften. Die wohlhabende Mutter eines englischen Freundes, eine pensionierte UN-Diplomatin mit Sinn für Biogärtnerei und soziale Projekte, kaufte die Häuser und tilgte somit die Bankschuld. Eugenio durfte weiterhin als Mieter in seinem Haus wohnen bleiben mit der Auflage die anderen Häuser einem sozial sinnvollen Projekt zu widmen. Er veranstaltete Seminare für angehende Biogärtner.

In Zahlen ausgedrückt liest sich dies so:

Tabelle 2: Indikatoren des neoliberalen Anpassungsprozesses 1995

	<b>Inflation (%)</b>	<b>Zinssatz (%)</b>	<b>Wechselkurs(US-MX)</b>
Januar	3,8	37,7	3,80
Februar	4,2	41,2	4,20
März	5,9	70,5	5,90
April	8,0	74,8	6,20
Mai	4,2	58,4	5,90
Juni	3,2	47,2	6,20
Juli	2,0	40,9	6,03
August	1,7	35,1	6,25
September	2,1	40,3	6,26
Oktober	2,1	40,3	6,70
November	2,4	59,7	7,45
Dezember	3,2	52,1	7,30

Quelle: Banco de México 1996 zitiert in Rivera Ríos 1997, S.103

### 3.4 Modernisierung des mexikanischen Kapitalismus (1983-1987): die politische Dimension

Die Wende in der Wirtschaftspolitik ab 1982 kommt einer Umstrukturierung des mexikanischen Kapitalismus gleich, häufig auch Modernisierung genannt. Mexiko war damit, nach Chile, einer der Pioniere auf dem Gebiet der Marktreformen in Lateinamerika. Das autoritäre politische System Mexikos gebar eine kräftig autoritär gefärbte Variante des Wirtschaftsliberalismus. Die Sparmaßnahmen der ersten Phase der Transformation 1983-87 mit den orthodoxen Stabilisierungsprogrammen ebnete gleichsam den Boden für die Strukturreformen der zweiten Phase (1988-Ende 1990er), die man als neoliberale Konsolidierung bezeichnen könnte. Die Kosten der Anpassung gingen fast ausschließlich zu Lasten der Lohnabhängigen. Hierin offenbart sich der Klassen- und Rassencharakter der Reformen, die zu einer sozialen Verelendung von historischen Ausmaßen geführt haben.

Die treibende Kraft der kapitalistischen Modernisierung war die aufsteigende Gruppe der Technokraten in der Regierung (Chicago Boys). Noch unter Präsident López Portillo (1976-82) waren sie in der Minderheit und konnten sich nur gelegentlich durchsetzen. Auch später unter Präsident de la Madrid (1982-88) entbehrten sie einer sozialen Basis und breiteren Unterstützung in den Ministerialbürokratien. Aufwertung erfuhren sie unter Präsident Salinas de Gortari (1988-94) in den endlosen Umschuldungsverhandlungen durch ihre exklusiven Kontakte mit der internationalen Finanzwelt. Widerstand gegen den antisozialen Charakter des Modernisierungsprojekts kam von der betroffenen Bevölkerung, der nationalen Unternehmerschaft (die unter dem Protektionismus gut gelebt hatte) und den traditionellen Sektoren des PRI-Apparats. Daher muß die erste Phase des Transformationsprozesses (1983-87) immer auch als Machtkampf zwischen den beiden Lagern interpretiert werden. Im Falle von Mexiko bedeutet dies aber, daß die politischen Gegner innerhalb ein und derselben Partei, der PRI, beheimatet sind und gleichzeitig, daß jede Zerreißprobe der Einheitspartei zu einer Systemkrise werden kann<sup>65</sup>. Es zeugt von politischer Klugheit des Präsidenten Salinas, die Gefahr des Systemkollaps rechtzeitig erkannt zu haben und als Antwort auf die ökonomische und soziale Krise einen neuen Konsens unter den Mächtigen ausgehandelt<sup>66</sup> zu haben. Obwohl Salinas öffentlich das Ende des Einparteienstaats anerkannt hat und damit bei der Opposition die Hoffnung auf demokratische Öffnung weckte, erwies er sich letztlich als Systembewahrer. Mit einer kontrollierten demokratischen Liberalisierung machte er genau soviel politische und soziale Zugeständnisse wie zur Verhinderung des Auseinanderbrechens der "PRI-Familie" nötig schien<sup>67</sup>. Die Taktik der kontrollierten politischen Liberalisierung mit

---

<sup>65</sup> Kurz vor den Präsidentschaftswahlen 1988, noch mitten im Wahlkampf, konnte eine Systemkrise gerade noch einmal verhindert werden. Des Volkes Zorn wurde teilweise kanalisiert in die "Krisen-Stimme" für den Frente Democrático Nacional (FDN), jener politischen Gruppierung, die die Präsidentschaftskandidatur von Cuauhtémoc Cárdenas unterstützte. Der Wahlsieg und damit der Bruch mit der alten PRI-Ordnung blieben aus, z.T. aufgrund der Schwäche und politischen Unerfahrenheit der Opposition, z.T. aber aufgrund der wundersamen Fähigkeit des PRI sich chameleonartig anzupassen, zu verwandeln und zu regenerieren. Daß dazu natürlich auch eine gute Portion List und Betrug, Einschüchterung und Repression gehört, ist sattsam bekannt. Niemand bestreitet, daß Präsident Salinas durch massiven Wahlbetrug an die Macht kam.

<sup>66</sup> Salinas fand dafür günstige Bedingungen in der internationalen Arena. Während die erste Hälfte der 80er Jahre bei internationalen privaten und öffentlichen Gläubigern das Interesse an der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit der Schuldnerländer im Vordergrund stand und dementsprechend kurzfristige Lösungsansätze gesucht wurden, änderte sich diese Situation Ende der 80er Jahre. Dann setzte sich die Erkenntnis durch, daß ein zu großer Aderlaß die Schuldnerökonomien ausbluten würde, was sie erstens letztlich daran hindert den Schuldendienst weiterhin zu leisten und zweitens den Anreiz zur Durchführung von Strukturanpassung gering hielt. Der Brady-Plan von 1987 war sichtbares Zeichen dieses Einstellungswandels unter den Gläubigern. Auch die Erfahrungen aus dem Scheitern der heterodoxen Schocktherapien in Argentinien (Plan Austral) und Brasilien (Plan Cruzado) flossen hier ein.

<sup>67</sup> Großes Aufsehen erregte die Verhaftung des mächtigen PEMEX-Gewerkschaftsführers, genannt "La Quina", der seine Basis gegen die Teilprivatisierung von PEMEX mobilisiert hatte und mit dem Generalstreik drohte. Damit versetzte Salinas der

ihrer Mischung von Teilzugeständnissen und Erhaltung des Status-quo war erfolgreich in dem Sinne, daß Salinas es gelang, die Einheit der “revolutionären Familie” wiederherzustellen, die im internen Machtkampf um die Präsidentschaftsnachfolge zerbrochen war. Im Streit mit den Gegnern des neoliberalen Kurses in Gestalt der alten Garde des PRI<sup>68</sup> konnte Salinas sich erfolgreich durchsetzen. Nicht unbedeutend für das Durchsetzungsvermögen Salinas´ war sicherlich auch, daß niemand die Kontakte auf internationaler Ebene zu ersetzen vermochte, die er und sein Team vorweisen konnten<sup>69</sup>. Das politische Meisterstück Salinas´ war die Schaffung eines Bündnisses zwischen den Regierungstechnokraten und dem nationalen Finanzkapital, dessen sichtbarer Ausdruck der *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE)<sup>70</sup> darstellt.

---

CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos) einen schweren Schlag. Andererseits “erlaubte” Salinas in einigen ausgewählten Staaten, daß die PAN-Opposition den errungenen Wahlsieg auch behalten durfte. Er unterstützte damit die Opposition in zwei Fällen (San Luis Potosí, Guanajuato Mitte 1991) als es nach den Wahlen, die mit einem PAN-Sieg endeten, zu Ausschreitungen zwischen den konkurrierenden Parteianhängern kam.

<sup>68</sup> Die Unterordnung der alten Garde des PRI ist vor allem ihrer eigenen Schwäche zuzuschreiben. Als von der Basis weit entfernte Führer der traditionellen PRI-Sektoren (CTM-Gewerkschaftsführer oder CNC-Bauernverbandsführer) fehlte ihnen die soziale Basis und damit jegliche Legitimität. Machthungrig, korrupt, unterwürfig und prinzipienlos taten sie alles, um ihre Privilegien zu erhalten. Ihr anfänglicher Widerstand gegen die Privatisierung von Staatsunternehmen ist vor dem Hintergrund zu bewerten, daß Staatsunternehmen Pfründe darstellen, die sie durch die Privatisierung gefährdet sahen.

<sup>69</sup> Salinas hatte unter seinem Vorgänger De la Madrid wichtige Kontakte mit der internationalen Finanzwelt aufgebaut und an Umschuldungsverhandlungen in führender Position teilgenommen.

<sup>70</sup> Viele Beobachter und hohe Regierungsangehörige beschränken sich auf eine ökonomistische Interpretation des Pakts, den sie als neues Inflationskontrollprogramm charakterisieren, in das Erfahrungen anderer inflationsgeplagter Länder (Israel, Argentinien, Brasilien) eingeflossen sind. Autoren wie Adriaan Ten Kate deuten die politische Dimension einer Klassenallianz des Pakts an, wenn er davon spricht, daß der Erfolg von der Kooperation der Großunternehmen abhing, die quasi-oligopolistische Kontrolle über die Wirtschaft ausüben. Miguel A. Rivera Ríos (1992: 123 ff) bezeichnet den PSE als sichtbaren Teil eines breiten Bündnisses zwischen Klasseninteressen.