

Peter Clausing & Christina Goschenhofer

Land Grabbing in Mexiko

Ein argumentativer Kopfstand der Weltbank

Im April 2009 gab es, veranlasst durch den von der Nichtregierungsorganisation (NGO) GRAIN (2008) veröffentlichten Bericht „Seized!“, der erstmals unter der Bezeichnung „land grabbing“ auf das Phänomen großflächiger Landkäufe und -pachtungen durch ausländische Investoren vor allem in den Ländern des Südens aufmerksam macht (s. das PERIPHERIE-Stichwort von Uwe Hoering in diesem Heft: 497ff), einen *Policy Brief* des International Food Policy Research Institute (von Braun & Meinzen-Dick 2009). Eine erste Tagung fand am 5. 5. 2009 statt, organisiert vom Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington, D.C. Seither ist die neue Landnahme Dauerthema, bei den Institutionen ebenso wie bei den NGOs und in den Medien. Weniger als zwei Jahre nach der ursprünglichen Problematisierung dieses Prozesses durch GRAIN wurde von staatlichen und überstaatlichen Akteuren anerkannt, dass in Ländern, die von großen Landtransaktionen betroffen sind, damit ein Verlust der Lebensgrundlage für die lokale Bevölkerung einhergehen kann. Das Bemühen dieser Akteure um eine zeitnahe diskursive Vereinnahmung dürfte mit der ganze Kontinente umspannenden sozialen Brisanz zu erklären sein, die Land- und Ernährungsfragen innewohnen. Seit dem Eingeständnis, dass in den großflächigen Landgeschäften erheblicher sozialer Zündstoff steckt, versuchen die tonangebenden internationalen Institutionen, wie Weltbank, Welternährungsorganisation (FAO) und International Fund for Agricultural Development (IFAD), dem *land grabbing* auch positive Wirkungen zuzusprechen, indem sie die vermeintlichen Entwicklungschancen hervorheben, die mit den zugegebenermaßen dringend benötigten Investitionen in landwirtschaftliche Entwicklung verbunden seien. Noch Mitte der 1980er Jahre wurden jährlich (berechnet auf US\$ zum Wert von 2006) etwa 20 Milliarden US\$ für landwirtschaftliche Entwicklungshilfe ausgegeben. Nach einem kontinuierlichen Abfall seit 1988 lag der jährliche Betrag von 1994 bis 2007 bei etwa 5 Milliarden. Hinzu kommt, dass rund zwei Drittel des Geldes für Wasserressourcen, Forstwirtschaft und Verwaltungsprojekte ausgegeben

wurden (Oxfam 2009: 10f). Allerdings bleibt die Entwicklungsinvestition oftmals auf den Kauf oder die Pachtung von Land beschränkt. Insbesondere die Weltbank versucht sich in einer ausgewogenen Darstellung, bei der Probleme zwar eingeräumt, aber die vermeintlichen Chancen durch diese Art von Investitionen hervorgehoben werden (Deininger & Byerlee 2011).

Darüber hinaus werden freiwillige Selbstverpflichtungen für die InvestorInnen als einzig realistische Lösung des Problems angesehen, weil die Verabschiedung sanktionierbarer staatlicher Regelungen bzw. internationaler Abkommen zu lange dauern würde oder chancenlos sei (Schanzenbächer 2010).

Der Weltbankökonom Klaus Deininger argumentiert, dass mit der Klärung all jener Fragen, die sich um Landrechte ranken, eine der wichtigsten Voraussetzungen gegeben sei, um solche Landtransaktionen für alle Betroffenen in „Win-win“-Situationen zu verwandeln. Seit in Mexiko 1992 durch eine Verfassungsänderung und ein neues Agrargesetz die Privatisierung von Gemeindeland ermöglicht und so ein Bodenmarkt geschaffen wurde, würden laut Deininger die inzwischen vorliegenden Erfahrungen die Schlussfolgerung zulassen, dass dort die juristischen Voraussetzungen für Landtransaktionen nahezu perfekt erfüllt seien. In Mexiko sind nach Meinung von Deininger: 1) individuelle und kollektive Landrechte anerkannt und (die Flächen) demarkiert; 2) die Modalitäten für den Transfer von Landrechten klar und angemessen repräsentiert; 3) die Mechanismen, um kollektive Landrechte registrieren, abgrenzen und aktualisieren zu lassen, für jedermann zugänglich, klar und erschwinglich (Deininger 2010).

Im vorliegenden Beitrag wird die These vertreten, dass sich die realen Verhältnisse in Mexiko von dem „papiernen“ Mexiko, wie es in den Dokumenten der Weltbank zu finden ist, sehr stark unterscheiden. Wenn Mexiko eines der Paradebeispiele ist, dieses Beispiel aber erhebliche Mängel aufweist, dann wird damit das gesamte Konzept der freiwilligen Selbstverpflichtungen (*Code of Conduct – CoC*) als Lösungsansatz für die sozialen und ökologischen Folgen des *land grabbing* fragwürdig.

Nach einer kritischen Betrachtung des von der Weltbank vorgeschlagenen CoC für großflächige Landtransaktionen werden die auf Mexiko bezogenen Aussagen des jüngsten Weltbankberichts zu Landgeschäften vorgestellt und einer kritischen Wertung unterzogen. Anschließend werden drei publizierte Fälle von Landnutzungskonflikten vorgestellt, mit denen der Unterschied zwischen dem von der Weltbank präsentierten virtuellen Mexiko und der lokalen mexikanischen Realität plastisch gemacht wird. In den Dokumenten und Präsentationen der Weltbank wird durch fragwürdige Statistiken und rhetorische Tricks ein wirklichkeitsfernes Mexiko erschaffen, um mit diesem

„positiven Beispiel“ den globalen Diskurs über das Thema *land grabbing* zu entschärfen.

„Responsible Land Grabbing“ mit einem „Code of Conduct“?

Dass die Ernährungssicherung der Bevölkerung in Gefahr ist, wenn ihre Regierungen riesige Ackerflächen für ausländische Investoren zur Verfügung stellen, ist inzwischen allgemein anerkannt. Die Ansichten über das Ausmaß der aus den Verkäufen und Verpachtungen erwachsenden Gefahren und die Strategien zu ihrer Eindämmung gehen allerdings weit auseinander. Während Institutionen wie die Weltbank oder das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beim *land grabbing* neben Risiken auch Chancen zu erkennen glauben (BMZ 2009), betrachten NGOs wie FIAN und GRAIN solche Verheißungen als Mogelpackung (FIAN 2010, GRAIN 2008). Für sie ist *land grabbing* vor allem mit der möglichen und zum Teil bereits stattfindenden Vertreibung lokaler Gemeinschaften verbunden sowie mit einem Konzept industrieller Großflächenwirtschaft, das mit dem einer tatsächlich nachhaltigen Landwirtschaft nicht kompatibel ist. In *Policy Briefs* und auf Tagungen werden die offiziellen Institutionen bzw. ihre VertreterInnen nicht müde zu betonen, dass der Begriff „land grab“ zu kurz greife und die Chancen einer solchen Entwicklung nicht genügend berücksichtige (IIED 2009; Koch 2010; Baumgartner 2011). Im Wesentlichen sind es fünf Argumente, die von den Protagonisten des *land grabbing* immer wieder vorgebracht werden. Großflächige Landinvestitionen seien verbunden mit (a) der Nutzbarmachung ungenutzten Landes, (b) der Verbesserung der Versorgungssituation im Gastgeberland, (c) dem Transfer von Technologie und (d) der Schaffung von Arbeitsplätzen. Doch Olivier de Schutter (2010a) kritisiert, dass „agrarische Reserveflächen“ oder „ungenutztes Land“ oftmals in manipulatorischer Absicht verwendet werden. Thomas Fritz (2010: 9) dokumentiert, dass auf über einem Drittel der gekauften bzw. gepachteten Flächen keine Nahrungsmittel, sondern Agrotreibstoffe produziert werden. Und einer der wenigen Fälle mit einer positiven Nettobilanz bezüglich der Schaffung von Arbeitsplätzen bezieht sich auf die untypische Situation eines Reisprojekts in der äthiopischen Provinz Gambella (Baumgartner 2011). Angesichts dieser Entwicklungen wird von FIAN (2010) die Schlussfolgerung gezogen, dass ein grundlegendes Umsteuern, bei dem die Geldgeber Strategien in Richtung einer nachhaltigen nationalen Nahrungsmittelproduktion fördern, in deren Zentrum eine kleinbäuerliche Landwirtschaft steht, in weite Ferne gerückt sei.

Der jüngste Weltbankbericht zeichnet sich dadurch aus, dass in ihm die zurzeit bei den Geldgebern herrschende Vorstellung einer globalen Landwirtschaft als unabänderlich betrachtet wird (Deininger & Byerlee 2011), die zwar betriebswirtschaftlich effektiv, aber weder in ihrer ökologischen Bilanz noch in sozialer Hinsicht nachhaltig ist (de Schutter 2010b). Ohne die Sinnhaftigkeit bzw. die mit ihr verbundenen Probleme in Bezug auf Nachhaltigkeit zu hinterfragen, geht die Weltbank bei ihren Projektionen bis zum Jahr 2030 unter anderem davon aus, dass es für Agrotreibstoffe und Baumplantagen eine Flächenerweiterung zwischen 60 und 128 Millionen Hektar geben wird (ebd.: 15f.), dass die anvisierte Produktionssteigerung im subsaharischen Afrika als „Sprungbrett für globale Exporte“ dienen könnte (ebd.: 26) und dass große Agrarunternehmen einen Wettbewerbsvorteil hätten, weil es ihnen leichter falle, „Unzulänglichkeiten der Märkte“ zu überwinden (ebd.: 32).

Die Weltbank und andere Einrichtungen kommen aber aufgrund bereits stattfindender Vertreibungen und einer zunehmenden Zahl von Landkonflikten nicht umhin, die dem *land grabbing* innewohnenden Risiken anzuerkennen, denen mit Hilfe eines CoC begegnet werden soll. Nachdem das Konzept einer freiwilligen Selbstverpflichtung bereits im Januar 2010 auf einer Geldgeberkonferenz diskutiert worden war¹, veröffentlichten FAO, IFAD, das Sekretariat der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) und die Weltbankgruppe im April 2010 ein gemeinsames Diskussionspapier zu den „Prinzipien für verantwortungsbewusste landwirtschaftliche Investitionen, die Rechte, Lebensgrundlagen und Ressourcen respektieren“ (UNCTAD 2010). Dieses Papier stellt einen wichtigen Bezugspunkt für den darauf folgenden institutionellen Diskurs dar. Dabei lassen die nachstehend zusammengefassten sieben Prinzipien, die in dem Diskussionspapier vorgestellt werden, fast keine Wünsche offen:

1. Respektierung existierender (Nutzungs-)Rechte auf Land und damit verbundener natürlicher Ressourcen;
2. Stärkung statt Gefährdung der Ernährungssicherheit durch Investitionen;
3. Transparente, überwachte und rechenschaftspflichtige Investitionsprozesse;
4. Konsultation aller materiell Betroffenen mit Dokumentation und Umsetzung der aus den Konsultation resultierenden Vereinbarungen;
5. Sicherstellung seitens der Investoren, dass die gültigen Gesetze respektiert und die „best practice“ der Branche angewendet werden, damit ökonomisch tragfähige Projekte dauerhafte, gemeinsame Werte erbringen;
6. Erzeugung wünschenswerter sozialer und verteilungspolitischer Effekte;

1 <http://www.donorplatform.org/about/news/224-land-investment-and-development.html>, letzter Aufruf: 20. 10. 2011.

7. Quantifizierung und Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt und Minimierung negativer Effekte.

Bei näherem Hinsehen fällt jedoch auf, dass es weder in dem Diskussionspapier noch anderswo Hinweise darauf gibt, wie diese Prinzipien, die der bisherigen Praxis des *land grabbing* diametral entgegenstehen, durchgesetzt werden sollen. Auch wenn sich die „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests“ der FAO durch ihren Grad der Konkretheit positiv von dem von der Weltbank favorisierten CoC abheben (FAO 2011), sind auch sie als freiwillige Richtlinien vom guten Willen der betreffenden Regierungen abhängig. Sanktionsmöglichkeiten gibt es weder bei CoC noch bei den freiwilligen Richtlinien der FAO. Im Weltbankbericht von 2011 wird die Argumentation durch die explizite Bezugnahme auf die vermeintlich guten Erfahrungen mit anderen freiwilligen Selbstverpflichtungen wie dem Roundtable on Responsible Palm Oil oder der Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) fadenscheinig. Die Autoren mussten selbst einräumen, dass bei der EITI „wegen schwacher Anreize zur Teilnahme der Fortschritt bei der Zertifizierung der Länder langsam war“ (Deininger & Byerlee 2011: 139). Trotzdem wird die EITI als „interessantes Modell“ für einen CoC bei Landgeschäften betrachtet. Neun Jahre nach Schaffung einer Möglichkeit zur freiwilligen Selbstverpflichtung im Bereich der extraktiven Industrie ist – global betrachtet – die bislang EITI-zertifizierte Anzahl von elf Ländern nahezu bedeutungslos und kein Beleg dafür, dass Freiwilligkeit gleichzusetzen ist mit Schnelligkeit bei der Umsetzung derartiger Vorhaben. Darüber hinaus ist zu bemängeln, dass suggeriert wird, Transparenz sei das gleiche wie sozial bzw. ökologisch verantwortungsbewusstes Handeln. Die grüne Bundestagsabgeordnete Ute Koczy (2011) kam nach ihrem Besuch der diesjährigen EITI-Konferenz zu dem Schluss, dass ökologische und soziale Probleme in den rohstoffreichen Ländern zu wenig problematisiert wurden und dass dringend weitere Schritte notwendig seien, die über eine einfache Transparenz hinausgehen. Auch Saturnino Borrás und Jennifer Franco (2010) vertraten die Ansicht, dass Transparenz in diesem Kontext eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung ist. Transparenz sei die Mindestforderung bei jedem Landgeschäft, garantiere aber nicht notwendigerweise Ergebnisse im Sinne der Armutsbekämpfung und sei nicht identisch mit Rechenschaftspflicht.

Es zeichnet sich also ein Teufelskreis ab: Wenn die ökologischen und sozialen Probleme stärker thematisiert werden, dürfte die Bereitschaft zur Teilnahme an einer freiwilligen Selbstverpflichtung stark sinken, während andererseits die ungenügende und unverbindliche Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange solche Vereinbarungen zur Farce werden lässt.

Borras und Franco ziehen deshalb das Resümee, dass die wichtigste Funktion eines CoC im Bereich des *land grabbing* darin besteht, den Tenor des Diskurses zu verschieben – weg von einer Wahrnehmung als Bedrohung, hin zu einer Sichtweise, dass die großen Landgeschäfte eine Möglichkeit für ländliche Entwicklung darstellen könnten (ebd.: 509) .

Doch die Kritik an einer CoC-vermittelten Scheinbehandlung der Probleme des *land grabbing* endet nicht bei den möglichen Parallelen zur EITI und der Tatsache, dass Transparenz allein nicht ausreicht, um die Probleme zu lösen. Sinngemäß vertritt K. Deininger unter Verweis auf Mexiko die Ansicht, dass die Regulierung des *land grabbing* mit Hilfe eines CoC kein Problem darstellen würde, wenn überall die Verhältnisse so beschaffen wären, wie in diesem Land (Deininger 2010). Es gibt also wichtige Gründe, sich die Verhältnisse in Mexiko näher anzusehen.

Mexiko in der Weltbankstudie von 2011 (Deininger & Byerlee)

Mexiko dient Deininger als positives Beispiel, weil dort, 1) angeblich die rechtliche Situation in Bezug auf Land vorbildlich ist; 2) die von der Weltbank untersuchten Fallbeispiele erfolgreiche Projekte darstellen und 3) „einige große Investoren (Nestlé, Bimbo, Maseca, Comercial Mexicana, Monsanto und Pepsi) die Verfügbarkeit von technischen Lösungen und von Märkten durch Partnerschaften mit lokalen Gruppen erhöht haben“ (Deininger & Byerlee 2011: 69). Dass die Partnerschaft mit den genannten großen Investoren als Modell für Investitionen in eine nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung gelten kann, darf an dieser Stelle bezweifelt werden, auch wenn dies hier aus Platzgründen nicht vertieft werden kann. Immerhin räumen Klaus Deininger und Derek Byerlee in Bezug auf Mexiko selbst ein, dass Punkte auftauchten, die von der Vertragslandwirtschaft und den damit verbundenen Problemen her bekannt sind – Zahlungsmodalitäten, zulässiger Umfang eines Verkaufs an Dritte, Kreditbedingungen und „das Alleinanspruchsgehebe von verarbeitenden Unternehmen, die de facto das lokale Monopol für den Kauf der Produktion haben“ (ebd.: 70).

Die in der Weltbankstudie vorgestellten positiven Fallbeispiele aus Mexiko stehen in ihrem Flächenumfang in deutlichem Kontrast zu den dort aufgeführten Beispielen aus anderen Ländern. Die drei mexikanischen Projekte operieren auf Flächen zwischen 2.070 und 3.066 ha. Die durchschnittliche Flächengröße der 18 anderen dort aufgeführten Beispiele – verteilt auf die Demokratische Republik Kongo, Liberia, Mosambik, Tansania, Ukraine und Sambia – betrug 74.354 ha, woraus sich allein flächenmäßig die Frage ableitet, wie repräsentativ bzw. übertragbar die positiven Exempel

aus Mexiko sind. Die Ansicht, dass in Mexiko – verglichen mit anderen Ländern – gar kein *land grabbing* stattfindet, wäre nicht ganz unbegründet. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass es in Mexiko zwar nach wie vor zahlreiche Landkonflikte gibt, diese sich aber nicht an den Absichten ausländischer Investoren entzünden. Trotz des unten diskutierten Landprivatisierungsprogramms gilt nach wie vor, dass im *Ejido*-Sektor ausländische Investoren maximal 49 % Anteil am Landeigentum der UnternehmerInnen haben dürfen, in die sie investieren (Assies 2008: 52).

Darüber hinaus lohnt es sich, die nachfolgenden drei Passagen der Weltbankstudie näher anzuschauen.

Erstens:

„Inzwischen gibt es viele Beispiele dafür, dass Staaten, die reich an Land sind, ihren rechtlichen und regulatorischen Rahmen verbessert haben, um Gewohnheitsrechte anzuerkennen und ihre Registrierung zu erlauben. Kostengünstige und partizipatorische Mittel, um dies entweder auf individueller oder Gruppenebene zu erreichen, sind erfolgreich und mit positiver Wirkung in Fällen wie zum Beispiel Äthiopien, Mexiko und Vietnam angewendet worden. Sie zeigen, dass, wenn es verlässliche und rechenschaftspflichtige Strukturen gibt, die Registrierung auf Gruppenebene ein kosteneffektiver Weg sein kann, um Rechte für große Gebiete zu sichern, wodurch die BesitzerInnen der Rechte schnell ein beträchtliches Mehr an Befugnissen erhielten.“ (ebd.: xl)

Im Februar 1990 verfasste die Weltbank ein Dokument zur Landwirtschaftspolitik Mexikos, in dem empfohlen wurde, die Unterschiede zwischen privatem und kommunalem Landeigentum zu beseitigen (de Ita 2006: 150). Zehn Jahren nach dem Start des 1993 von der mexikanischen Regierung inaugurierten Landprivatisierungsprogramms PROCEDE (*Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos*)², waren weder die schlimmsten Befürchtungen der PrivatisierungsgegnerInnen eingetreten, noch hatten sich die Träume der VerfechterInnen einer Privatisierung verwirklicht. Mit PROCEDE wurde zunächst der rechtliche und regulatorische Rahmen für die Privatisierung geschaffen. Wie sich zeigte, ein zählebiger Prozess, dessen Voraussetzungen mit einer Änderung des Artikels 27 der mexikanischen Verfassung und des dazugehörigen Agrargesetzes (26. 2. 1992) geschaffen wurden.³ Unter anderem wurde der jahrzehntelange

2 Dt.: Programm zur Zertifizierung der ejidalen Rechte und der Titelvergabe für Wohngrundstücke

3 Die Änderung des Art. 27 der mexikanischen Verfassung schreibt jegliche natürlichen Ressourcen (Gewässer, Böden über und unter dem Meeresspiegel sowie mineralische und nachwachsende Rohstoffe) als Eigentum des Staates fest und stellt ihren Schutz und Gebrauch unter seine Verantwortung.

Prozess der Landumverteilung für beendet erklärt. Privatisierung, Verkauf und Langzeitverpachtung des zuvor unveräußerlichen *ejidalen* Bodens⁴ wurden ermöglicht. Man erhoffte sich eine Zunahme privater Investitionen in den Agrarsektor und damit verbunden landwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen sowie eine Anhebung der bäuerlichen Einkommen (Schüren 2003: 66). Dies ist ein wichtiger Punkt, der die nachträgliche Verdrehung der Argumentationskette durch die Weltbank verdeutlicht: Während in den 1990er Jahren eindeutig der neoliberale Diskurs eines erhofften marktgetriebenen Produktivitätsgewinns im Vordergrund stand – Schüren bezieht sich auf schriftliche Äußerungen zweier mexikanischer Präsidenten – transformieren Deininger und Byerlee diesen juristischen Akt der Landprivatisierung in eine Maßnahme zur Verbesserung des gesetzlichen Rahmens zur Anerkennung von Gruppen- und Gewohnheitsrechten. Zum Ausbleiben des durch die Bodenprivatisierung angestrebten Produktivitätsgewinns äußert sich der Weltbankbericht hingegen nicht.

Gemeinschaftliches Bodeneigentum gibt es in Mexiko seit dem Ende der Revolution im Jahr 1917. Verbunden damit war eine umverteilende Landreform, die jedoch, mit Ausnahme der Amtszeit von Lázaro Cárdenas (1934-1940) unter den meisten anderen Präsidenten nur sehr schleppend voran ging. Trotzdem wuchs im Zuge der 75-jährigen Geschichte der mexikanischen Bodenreform der Anteil des Gemeindelandes (*Ejididos*) auf 103 Millionen Hektar bzw. 56 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Mexikos (de Ita 2006: 149). Auch eine Registrierung der Nutzungsrechte für dieses Land gab es bereits vor der Reform des Agrargesetzes im Jahr 1992. Das *Ejido*-Land bestand und besteht aus zwei Teilen – einem kommunal bewirtschafteten und einem in Einzelparzellen aufgeteilten. Außerdem gibt es in Mexiko noch eine zweite, von der Gesamtfläche her weniger umfangreiche Form gemeinschaftlichen Bodeneigentums – die *Comunidades*, indigene Gemeinden, denen das während der Zeit des Diktators Porfirio Díaz (1884-1911) entzogene Besitzrecht nach der Revolution zurückgegeben wurde. Neben dem gemeinsam genutzten Land, insbesondere Wald und Weideland, hatte jedes *Ejido*-Mitglied (pro Familie ein Vertreter) das individuelle Nutzungsrecht an einer Parzelle, welches an einen *ejidalen* Landtitel gebunden war. *Comunidades*- und *Ejido*-Land sowie deren Nutzungsrechte inklusive ihrer Erbfolge werden in einem speziellen Kataster, dem *Registro Agrario Nacional* (RAN), geführt.

Sowohl vor als auch nach PROCEDE waren viele, aber natürlich nicht alle mexikanischen *Ejididos* und *Comunidades* von Ungerechtigkeiten geprägt. Neben politischem Missbrauch – klientelistische Vergabe von

4 Im Zuge der Bodenreform vergebenes Gemeindeland.

Landtiteln – und der Entstehung des Kazikentums⁵ lokaler Funktionsträger, „(schuf) das Ejido zwei Klassen unter der Landbevölkerung: eine Minderheit von Berechtigten ($\frac{1}{3}$) und eine Mehrheit von Nicht-Berechtigten“ (Hildebrandt 2002: 150f). Mit der 1992er Agrargesetzreform wurden im Rahmen von PROCEDE die Gemeinden zwar erneut vermessen und die dabei erstellten Zertifikate im RAN hinterlegt. An den Herrschaftsverhältnissen vor Ort änderte sich jedoch kaum etwas. Die im RAN archivierten Dokumente sind die Grundlage für den nun möglich gewordenen Verkauf bzw. die Verpachtung an Dritte. Durch PROCEDE sind detaillierte Schritte festgelegt, wie eine solche Besitzübertragung bzw. -überlassung zu erfolgen hat (Appendini 2001: 20ff). Darüber hinaus wurde die Möglichkeit geschaffen, das mit PROCEDE regulierte Land als Sicherheit für einen Kredit einzusetzen. Im Fall einer Insolvenz des Kreditnehmers / der Kreditnehmerin fallen der Bank die Nutzungsrechte zu. Das *Ejido*-Mitglied bleibt zwar Eigentümer, aber die Bank bestimmt, was angebaut wird und ihr fallen die Erlöse zu. Diese latente Gefahr führte dazu, dass die *Ejido*-Mitglieder sehr zögerlich waren, ihren Boden als Pfand für einen Kredit einzusetzen.

Erst durch die Neuvermessungen seit 1993 werden die Ländereien als privat und veräußerbar registriert. Kollektive und kleinbäuerliche Strukturen, die zuvor für den Eigenbedarf bzw. auf der Basis garantierter Abnahmepreise wirtschafteten, sollen mit einer gewinnorientierten Intensivierung in die Vermarktungslogik eingebunden und agro-industriellen Investoren zur Verfügung gestellt werden. Genau gegenteilig stellt es die Weltbank dar, wenn sie von der Funktion von PROCEDE als Sicherung von Gemeinschafts- und Gewohnheitsrechten spricht.

Zweitens:

„In Mexiko gehen die meisten Investoren Joint Ventures mit den Gemeinden ein, wegen juristischer Beschränkungen, die den Transfer von Landflächen an Ausländer ab einer bestimmten Größe verbieten und wegen eines zehnjährigen Programms zur Anerkennung und Demarkierung lokaler Landrechte und zur Etablierung klarer Strukturen, um die Gemeinden zu repräsentieren.“ (Deininger & Byerlee 2011: 62)

Ein weiterer Weltbank-interner Widerspruch: Während Mexiko an anderer Stelle als Beispiel für die Anwendbarkeit freiwilliger Selbstverpflichtungen bei Landgeschäften dargestellt wird (Deininger 2010), teilt man uns hier

5 Kazike – aus präkolumbianischer Zeit stammender Ausdruck, der sich heute auf einen örtlichen Machthaber bezieht, welcher nicht notwendigerweise eine offizielle politische Funktion bekleiden muss.

mit, dass in Mexiko der Transfer von Land an Ausländer gesetzlich vorgeschriebenen Größenbeschränkungen unterliegt. Das erklärt unter anderem, warum die im Weltbankbericht aufgeführten Projektbeispiele in ihrer flächenmäßigen Ausdehnung über zwanzigmal kleiner sind als die Projekte in anderen Ländern.

Drittens:

„Mexikos Reformen zeigen nicht nur, dass es möglich ist, Eigentumsrechte in großem Maßstab auf ziemlich schnelle Weise zu registrieren, sondern auch, dass dieser Schritt helfen kann, seit langem schwelende Konflikte in großem Umfang zu lösen.“ (Deininger & Byerlee 2011: 102) „Der Fall von Mexiko verdeutlicht, dass ... die systematische Abgrenzung des Gemeindelandes dazu beitragen kann, rechenschaftspflichtigere Strukturen lokaler Regierungsführung in ländlichen Gegenden zu schaffen.“ (ebd.: 103)

Landkonflikte in Mexiko haben eine lange Geschichte, die, ähnlich wie in anderen Ländern Lateinamerikas, vor allem mit Landverteilungsungerechtigkeit zu tun haben. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts kontrollierten 11.000 mexikanische Hacienda-BesitzerInnen 57 % des nationalen Territoriums (de Ita 2006: 148). Streitigkeiten bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gab es aber nicht nur zwischen Landlosen und den sich der Bodenreform widersetzenen GroßgrundbesitzerInnen, sondern durchaus auch zwischen den und innerhalb der *Ejidós* und *Comunidades* (Bobrow-Strain 2007: 92ff). In diesem Zusammenhang sei auf die oben erwähnte klientelistische Instrumentalisierung der Landvergabe hingewiesen. Zahlreiche Menschenrechtsverletzungen haben in Mexiko ihren Ausgangspunkt bei Landkonflikten. Personen, die sich für eine sozial gerechte Lösung solcher Konflikte einsetzen, geraten ins Visier von lokalen Interessen, die ihre Macht zur Erhaltung des Status quo einsetzen. Eine verbreitete, seit Jahrzehnten praktizierte Methode ist die Verschleppung der behördlichen Bearbeitung derartiger Fälle, verbunden mit der Ausschaltung sozialer AktivistInnen durch hohe Haftstrafen auf der Basis erfundener Beweise, wenn der Druck für eine juristische Lösung des Landkonflikts zu groß wird. Welchen Realitätsgehalt hat dann die Erwartung, in einem Land mit nahezu völliger Strafflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen und notorisch korrupten Institutionen durch ein Kataster-Projekt rechenschaftspflichtigere Strukturen zu schaffen und schwelende Konflikte in großem Umfang zu lösen? Zahlreiche Berichte belegen den Umfang von Menschenrechtsverletzungen und die damit verbundene Strafflosigkeit in Mexiko. Stellvertretend sei auf einen Bericht des Hochkommissariats der Vereinten Nationen verwiesen, demzufolge es nur

in 1,5 % der registrierten Fälle von Menschenrechtsverletzungen zu einer Verurteilung und Bestrafung der Täter kam (UNHCR 2009).

Die entscheidende Quelle für die 2011 erneut bemühte Aussage, dass es durch PROCEDURE zu einer umfangreichen Konfliktlösung gekommen sei, ist eine Umfrage in 286 *Ejid*os, die im Jahr 1997 gemeinsam vom mexikanischen Ministerium für landwirtschaftliche Reform und der Weltbank durchgeführt wurde (vgl. Valsecchi 2010: 10). Diese Daten wurden in mehreren Publikationen wiederverwendet, vor allem aber in einer von der Weltbank gezogenen Zwischenbilanz (World Bank 2001). Die Umfrage erfolgte zwar in sämtlichen Bundesstaaten – mit Ausnahme von Chiapas –, aber nur in einer sehr begrenzten Zahl von *Ejid*os. In Mexiko existieren 30.322 *Ejid*os und indigene *Comunidades*. Folglich wurden auf der Basis einer Stichprobe von 0,94 % der Grundgesamtheit Schlussfolgerungen über alle *Ejid*os gezogen. Das betrifft auch die im Weltbankbericht von 2001 präsentierte Darstellung, dass 28 % der *Ejid*o-Mitglieder nach subjektiver Wahrnehmung den Eindruck hatten, dass durch PROCEDURE die Anzahl der Konflikte reduziert wurde, während 5 % meinten, die Konflikte hätten zugenommen. In ihrer Studie glaubt die Weltbank „relativ überzeugende Beweise“ dafür zu entdecken, dass „PROCEDURE Konflikte reduziert und den sozialen Zusammenhalt gefördert“ habe (ebd.: 26). Dass die im Jahr 1997 durchgeführte Umfrage unter den *Ejid*o-Mitgliedern zu einem frühen Zeitpunkt der PROCEDURE-Implementierung stattfand, wird von den Autoren des Berichts selbst eingeräumt. Aber die „überzeugenden Beweise“ waren so wichtig, dass sie zehn Jahre später erneut Eingang in einen Weltbankbericht fanden, offenbar weil diese mageren Daten der einzig relevante Bezugspunkt für die angeblich umfangreiche Konfliktreduzierung und die Schaffung rechenschaftspflichtigerer Strukturen sind.

Noch schwerwiegender als die Tatsache, dass eine Aussage, die nach so vielen Jahren wiederverwendet und global projiziert wird, eine so dünne Datenbasis hat, dürfte der Umstand sein, dass die befragten *Ejid*os nicht nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden. Von der Befragung komplett ausgeschlossen waren sämtliche indigenen *Comunidades* – dort wurde erst 1998 mit PROCEDURE begonnen (Appendini 2001: 25) – sowie ein gesamter Bundesstaat (Chiapas) aufgrund der dort herrschenden Konflikte. Doch damit nicht genug: PROCEDURE zeichnete sich dadurch aus, dass die unkomplizierten *Ejid*os zuerst registriert wurden und die konfliktiven zuletzt (Valsecchi 2010: 11). Die für PROCEDURE verantwortlichen staatlichen MitarbeiterInnen standen insbesondere in den ersten Jahren unter erheblichem Erfolgsdruck, was die Bevorzugung leicht zu registrierender *Ejid*os erklärt. Ursprünglich sollte PROCEDURE bis Ende 1994 abgeschlossen sein. Nachdem sich dies

als illusorisch erwies, setzte sich Präsident Zedillo (1995-2000) zum Ziel, PROCEDE mit dem Ende seiner Amtszeit abzuschließen. Doch selbst Ende Oktober 2003 waren erst 80 % aller *Ejidos* und indigenen *Comunidades* (auf die Fläche bezogen sogar nur 65,7 %) registriert (de Ita 2006: 153). Und selbst im Weltbankbericht von 2001 ist nachzulesen:

„In Ejidos, die groß bzw. von Grenzstreitigkeiten bzw. internen Ungleichheiten in Bezug auf Landverfügbarkeit charakterisiert sind, ist PROCEDE nicht implementiert.“ (World Bank 2001: 34)

Mit anderen Worten, die Behauptung von Deininger und Byerlee (2011), dass von Mexiko bezüglich der Rechtssicherheit von Landtransaktionen eine globale Vorbildwirkung ausgehen würde, basiert auf quantitativ und qualitativ extrem mangelhaften Daten.

Auch in Fällen mit solider Datenbasis können Fragebögen nur eine bestimmte Facette gesellschaftlicher Realität erfassen. Machtstrukturen und der reale Verlauf von Entscheidungsprozessen lassen sich oftmals nur anhand von konkreten Fällen transparent machen. Das ist die Intention der nachfolgend präsentierten drei Beispiele.

Im ersten Beispiel wird auf die Arbeit von Susanne Hildebrandt zurückgegriffen (Hildebrandt 2002). Der exemplarische Fall des *Ejidos* Sayula beschreibt die nicht untypische Konstellation von Machtmissbrauch innerhalb der *Ejidos*, der von Behördenvertretern genutzt wird, um staatliche Politikziele durchzusetzen.

Das zweite Beispiel, die Gemeinde Bancos de San Hipolito, wird ausführlicher als die beiden anderen vorgestellt, da hier auf Primärquellen zurückgegriffen werden konnte (vgl. Goschenhofer 2007). Das Beispiel illustriert, dass Rechtssicherheit und Gerechtigkeit nicht durch PROCEDE erreicht wurden, sondern durch einen langwierigen Gang durch die mexikanischen Rechtsinstanzen und die Berufung auf internationale Abkommen, verbunden mit direkten Aktionen – und einer zunehmend selbstbewusst praktizierten indigenen Autonomie.

Auch die kürzlich publizierte Fallstudie zur Gemeinde Santiago Lachiguirí (Schmidt 2010; 2011) weist auf die Komplizenschaft zwischen lokalen Machthabern und staatlichen Strukturen im Bereich des Naturschutzes hin. Mit diesem Beispiel wird – erst recht seit Einrichtung des umstrittenen REDD-Programms (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) der Vereinten Nationen⁶ – zugleich ein neues Konfliktfeld skizziert, in dessen Rahmen sich die Interessengegensätze zwischen Staat und betroffener Bevölkerung künftig noch öfter widerspiegeln

6 <http://www.redd-monitor.org/>, letzter Aufruf: 20. 10. 2011.

werden (vgl. dazu den Beitrag von Markus Seiwald & Christian Zeller in diesem Heft: 421ff).

Das *Ejido* Sayula

Am Beispiel des *Ejidos* Sayula im Bundesstaat Jalisco kommt Hildebrandt (2002: 161) zu der Schlussfolgerung, dass „das reale Ergebnis der Abwicklung des Privatisierungsprogramms PROCEDE von lokalen Faktoren (Machtverhältnisse, Interessenlagen, ökologischen Rahmenbedingungen, aktuelle Wirtschaftskonjunktur) ab(hängt). Die Privatisierung des *Ejido* Sayula verlief mit Nebeneffekten, die auf die Natur des PRI-Systems⁷ hinweisen: es gab Landraub, Betrug und Mord“ (ebd.). Zu den Problemen, die Hildebrandt bei der Untersuchung vorfand, zählten Geldunterschlagungen, Landraub im Rahmen der Neuvermessung, illegale Streichung alteingesessener *Ejidatarios* als Eigentümer und die selektive Aushändigung der neuen Besitzurkunden.

Hildebrandt beschreibt eine *Ejido*-Versammlung, bei der es um die „Grenzziehung, Bestimmung und Zuweisung von Ejidoland“ ging: Die rechtmäßigen *Ejidatarios* sollten auf der Versammlung als Besitzer ihrer Parzellen bestätigt werden und den ihnen zustehenden prozentualen Anteil an Gemeindeland zugewiesen bekommen. Diese als *asambleas duras* bezeichneten Versammlungen waren das beschließende Gremium, mit dem die Privatisierung des *Ejido*-Land besiegelt wurde. Der Gesetzgeber schreibt für diese wichtigen Versammlungen die Anwesenheit eines staatlich anerkannten Notars und anderer Behördenvertreter vor. Im vorliegenden Beispiel fand die Versammlung am 11. 2. 1995 statt und wurde wie üblich mit der Feststellung des Quorums eröffnet, denn nur mit ausreichender Teilnehmerzahl war die Versammlung beschlussfähig. An diesem Punkt setzte die betrügerische Manipulation der *Ejido*-Leitung ein: Zwar waren auf der Versammlung mehr als 30 Personen physisch anwesend (das erforderliche Minimum in diesem Fall) und die vorgelesene Anwesenheitsliste enthielt die Namen von *Ejidatarios*, aber ein Teil der Anwesenden waren *keine Ejidatarios*! Die rechtmäßigen *Ejidatarios* bemerkten diese Manipulation sofort und legten Protest ein. „Das notariell beglaubigte Sitzungsprotokoll übergang diesen Punkt und den Protest der wahren *Ejidatarios*.“ (ebd.: 163)

7 PRI – Partido Revolucionario Institucional, dt. Partei der Institutionalisierten Revolution; bis zum Jahr 2000 für 71 Jahre staatstragende, autoritär regierende Partei.

Die Wixaritari-Gemeinde Bancos de San Hipólito

Neben der Tatsache, dass von zahlreichen indigenen Gemeinden eine Registrierung durch PROCEDE deshalb verweigert wird, weil Privatisierung von Gemeindeland dem kollektiven indigenen Territorialverständnis entgegensteht, illustriert das folgende Beispiel unter anderem, warum in den ersten Jahren in einigen Regionen gar nicht erst versucht wurde, PROCEDE zu implementieren.

Das Territorium der Wixaritari (Spanisch: *Huicholes*), einem indigenen Volk⁸ im Gebirge der Sierra Madre Occidental im Westen Mexikos, erstreckt sich über das Grenzgebiet zwischen den Bundesstaaten Jalisco, Zacatecas, Nayarit und Durango. Als ländliche Region mit sowohl mestizischen Agrargemeinden als auch traditionellen indigenen *Comunidades* besitzt die Sierra ein rassistisch geprägtes Konfliktpotential, das sich vor allem in der Landfrage manifestiert.

Beim hier betrachteten Fall der Gemeinde Bancos de San Hipólito (Bundesstaat Durango) handelt es sich um eine jener Siedlungen, die durch die Grenzziehungen im Rahmen der territorialen Neuordnungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von der „Muttergemeinde“ San Andrés Cohamiata geographisch abgeschnitten wurden. Nachdem sich seit den 1950er Jahren die agrarreformerische Kolonisierung in der Sierra Madre Occidental und die Beanspruchung von Wixárika-Gebieten durch mestizische ViehzüchterInnen verschärft hatte, titulierte die Bundesregierung im Jahr 1965 nur 74 940 Hektar als zur Gemeinde San Andrés Cohamiata gehörig. Da drei Wixárika-Siedlungen, u.a. Bancos de San Hipólito anderen, nicht-indigenen Gemeinden zugeschlagen wurden, verlor die indigene *Comunidad* sowohl 43 % ihres ursprünglichen Gebiets als auch ihre traditionelle Einheit. Bancos de San Hipólito wurde dem Landkreis Mezquitlan im Bundesstaat Durango zugesprochen, in San Lucas de Jalpa eingemeindet und so von San Andrés Cohamiata, Landkreis Mezquitlan im Bundesstaat Jalisco, getrennt. Somit sind Bancos und San Andrés nicht nur unterschiedlichen Landkreisverwaltungen unterstellt, sondern auch in zwei verschiedene Bundesstaaten eingegliedert, was die gemeinsame Inanspruchnahme und effektive Nutzung behördlicher Mittel hemmt. Durch diese „von oben“ entworfene Grenzziehung und Raumordnung der Landkreise wurden die nominell bestehenden Rechte der indigenen BewohnerInnen missachtet, die

8 Auch wenn im kritischen deutschen Sprachgebrauch der Begriff „Volk“ vermieden wird, bezieht sich seine Verwendung in diesem Zusammenhang explizit auf die Selbstbezeichnung „pueblo“ als eine kollektive Einheit unter den indigenen Bevölkerungsgruppen in Mexiko und ihre emanzipatorischen Bemühungen um Anerkennung und Selbstbestimmung.

ihnen in Anerkennung des historischen Anspruchs auf ihre ursprünglichen Territorien und ihre kulturelle Identität und Einheit zustehen.⁹

Die Tatsache, dass Bancos seitdem verwaltungsrechtlich Teil des Dorfes San Lucas de Jalpa ist, führte im Alltag zu repressiven Auswirkungen für die BewohnerInnen der Wixárika-Siedlung wie Ausschluss und Übervorteilung bei der kommunalen Ressourcenverteilung. Die Zerstörung der Maisernte durch einbrechende Rinder, Ressourcennutzungskonflikte um Wasser und Holz, illegale forstwirtschaftliche Ausbeutung sowie persönliche Drohungen und Übergriffe usw. führten dazu, dass die Siedlung Bancos zu einer der konfliktreichsten, gewaltträchtigsten und ärmsten Zonen der Sierra Madre Occidental wurde. Aus dieser „kollektiven Depression“ findet sie erst seit 2003 einen Weg durch die Emanzipation im Zuge einer aktiven Gestaltung indigener Autonomie.¹⁰

Ein Beispiel dafür sind die Waldgebiete der Gemeinde, die einen der wenigen zusammenhängenden, bisher nicht forstwirtschaftlich verwerteten (Ur-)Waldbestände der Sierra Madre Occidental darstellen. Ihr enormer wirtschaftlicher Wert führte dazu, dass das Ministerium für Umwelt und Ressourcen (SEMARNAT) im Februar 1996 Rodungskonzessionen an San Lucas erteilte, ohne die Gemeindeautoritäten von Bancos de San Hipólito vorher informiert, geschweige denn ihre Zustimmung ersucht zu haben. Im April 2003 wurden sie dann von den Rodungsarbeiten des nationalen Holzunternehmens *Maderas del Huicot* überrascht, an das die Hauptgemeinde San Lucas die Nutzungsrechte verkauft hatte – ein illegaler Akt, da über Rohstoffe von Territorien wie Bancos, die sich in einem offenen bodenrechtlichen Prozess befinden, nicht verfügt werden darf. Den Wixaritari gelang es durch physische Präsenz und die Errichtung eines Camps die Abholzungsarbeiten zu stoppen. Diese Ereignisse markierten den Wendepunkt in der Geschichte der Verteidigung indigener Rechte in dieser Region: Um der umstrittenen Extraktion von Holz auf ihrem Territorium sowie ihrer generellen rechtlichen Nichtanerkennung und der weiteren konkreten Gefährdung ihrer

9 1990 ratifizierte Mexiko als einer der ersten Staaten die völkerrechtlich bindende Konvention 169 der ILO zu indigenen Rechten.

10 Die zahlreichen (indigenen wie nicht-ethnisierten) Autonomieprozesse in Mexiko und Lateinamerika sind soziale Widerstände, die die bestehenden Macht- und Partizipationsverhältnisse herausfordern. Die vielfältigen Beispiele sind jeweils in lokale Bedingungen eingebettet und stellen mit ihrer jeweiligen multidimensionalen Ausrichtung partikuläre Entwicklungen dar. Autonomie in diesem Kontext ist also a) prozesshaft und b) emanzipatorisch zu verstehen. Neben politischen Aspekten (Verhältnis zum Staat, Einforderung des Rechtsstatus, politische Verhandlungen) ist die „faktische“ alltägliche Autonomiekonstruktion in den Gemeinden von Bedeutung. Zur wissenschaftlichen Rezeption vgl. u. a. Esteva 1998; Cal y Mayor 1999; López Bárcenas 2002; Gabriel & LATAUTONOMY 2005; Kastner 2006; 2007.

Existenzgrundlage entgegenzutreten, erklärte sich die Gemeinde Bancos im Jahr 2003 autonom. Die kollektiven Reflexionen über die Ausgestaltung der Selbstbestimmung, die mit der Schaffung von Autonomie einhergehen, haben neben der Ausbildung eines politischen Bewusstseins auch konkrete Schritte zur Verbesserung der Lebenssituation in Bancos und den übrigen Wixárika-Gemeinden zur Folge.

Juristisch versuchten die traditionellen Autoritäten von Bancos de San Hipólito schon seit 1968 zumindest die 10 720 Hektar ihres Gebietes vom Bundesstaat Durango anerkannt und damit offiziell den Status als indigene *Comunidad* abgesichert zu bekommen. Parallel zum langwierigen Gang durch die nationalen Rechtsinstanzen berufen sie sich dabei auf internationale Abkommen, wie die Konvention 169 der International Labour Organization (ILO). In diesem Übereinkommen heißt es unter anderem (Artikel 14 und 15):

„Die Eigentums- und Besitzrechte der betreffenden Völker an dem von ihnen von alters her besiedelten Land sind anzuerkennen. Außerdem sind in geeigneten Fällen Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht der betreffenden Völker zur Nutzung von Land zu schützen, das nicht ausschließlich von ihnen besiedelt ist, zu dem sie aber im Hinblick auf ihre der Eigenversorgung dienenden und ihre traditionellen Tätigkeiten von alters her Zugang haben. ... Die Regierungen haben, soweit notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, um das von den betreffenden Völkern von alters her besiedelte Land zu bestimmen und um den wirksamen Schutz ihrer Eigentums- und Besitzrechte zu gewährleisten. ... Die Rechte der betreffenden Völker an den natürlichen Ressourcen ihres Landes sind besonders zu schützen.“¹¹

Bereits zweimal, 1998 und 2006, wurde die mexikanische Bundesregierung als Folge der Anfechtungen durch die Wixariitari von der ILO – bislang allerdings erfolglos – aufgefordert, ihren sich aus der Ratifizierung ergebenden Verpflichtungen nachzukommen.

Der Forstkonflikt in Bancos de San Hipólito und andere, hier nicht behandelte Landkonflikte auf dem Territorium der Wixariitari zeigen deutlich: Die Landkonflikte werden zum einen von Seiten der Wixariitari ausgehandelt durch die Verschiebung der Machtverhältnisse vor Ort, die mit dem Autonomieprozess einhergeht. Zugleich zeigen sich erste Resultate der juristischen Anstrengungen auf völkerrechtlicher Ebene, die Bezug nehmen auf von Mexiko ratifizierte, aber kaum angewendete völkerrechtliche Abkommen zu indigenen und Menschenrechten.

11 <http://www.ilo169.de/index.php?option=content&task=view&id=20&Itemid=31>, letzter Aufruf: 20. 10. 2011

Die indigene Comunidad Santiago Lachiguiri

Das Beispiel des am Isthmus von Tehuantepec im Bundesstaat Oaxaca gelegenen Santiago Lachiguiri bezieht sich zwar nicht auf landwirtschaftlich genutzte Flächen und PROCEDE, die Fallstudie zu dieser Gemeinde (Schmidt 2010; 2011) wirft aber ein Schlaglicht auf die Komplizenschaft zwischen lokalen Machthabern und staatlichen Strukturen, die in Mexiko endemisch ist.

Seit einigen Jahren besteht in Mexiko über die staatliche Dekretierung von Naturschutzgebieten hinaus die Möglichkeit, dass indigene Völker und Personen des privaten und öffentlichen Rechts freiwillig die Einrichtung von Naturschutzgebieten beantragen können. Diese Freiwilligkeit, die im vorliegenden Beispiel von einem Staatsfunktionär „induziert“ wurde, stellt eine Parallele zu PROCEDE dar, das ja ebenfalls auf Freiwilligkeit basierte und bei Bedarf durch offenen Druck oder Intrigen forciert wurde. Insofern demonstriert Santiago Lachiguiri, wie durch den Missbrauch von Kenntnissen bzw. deren Vorenthaltung Interessen durchgesetzt wurden, die nicht dem Wohl der Mitglieder der Gemeinde entsprachen.

Santiago Lachiguiri, deren BewohnerInnen fast ausschließlich ZapotekInnen sind, wurde 2002 zur ersten indigenen *Comunidad* Mexikos, die freiwillig die Zertifizierung eines Teils ihres Landes als Schutzgebiet beantragte. Es war eigentlich die nationale Naturschutzbehörde (CONANP), die an die Gemeindeautoritäten mit zahlreichen Versprechungen herantrat, um die Einrichtung des Naturschutzgebiets zu erreichen, was schließlich 2003 unter dem Einfluss des Präsidenten der Agrarkommission auf einer Gemeindeversammlung beschlossen wurde. Doch auf der Gemeindeversammlung war weder aus den vorgelegten Dokumenten ersichtlich noch wurde es in irgendeiner Weise offen ausgesprochen, dass faktisch über Nacht ein totales Nutzungsverbot für knapp 1.500 Hektar Gemeindeland in Kraft treten würde. Außerdem hatte es eine bewusste Irreführung gegeben: Bis 2008 lebten die Gemeindebäuerinnen und -bauern in dem Glauben, für ein auf fünf Jahre befristetes Naturschutzgebiet gestimmt zu haben. Doch schon damals galt für die mexikanischen ANP (*Áreas Naturales Protegidas*, Naturschutzgebiete) ein gesetzlich festgelegtes Minimum von zehn Jahren. Hinter dem Rücken der BewohnerInnen hatte der Agrarkommissar der Gemeinde sogar eine unbefristete Gültigkeit beantragt. Im offiziellen Zertifikat der CONANP (*Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*) sind 30 Jahre angegeben (Schmidt 2011: 39). Gelder, die für die Umweltdienstleistungen versprochen waren, kamen bei jenen Personen, die Anspruch darauf gehabt hätten, nie an. Ähnlich verhielt es sich mit den staatlichen Ausgleichszahlungen für

weggefallene Anbauflächen. „Das Regierungsgeld diene nur dazu, damit wir uns streiten“, meinte einer der Bewohner (ebd.: 40).

Die BewohnerInnen von Santiago Lachiguiri zeigten zunächst Geduld. Doch als ihnen nach Ablauf der vermeintlichen Fünfjahresfrist die Rückkehr auf ihre Parzellen weiterhin verweigert wurde, war ihre Bereitschaft, sich weiterhin den auf geheimen Absprachen basierenden Vorschriften zu unterwerfen, erschöpft. Durch die inzwischen neu gewählten Gemeindeautoritäten wurde es möglich, Einsicht in die entsprechenden Dokumente zu nehmen. So tauchten drei verschiedene Protokolle der entscheidenden Gemeindeversammlung von 2003 auf, von denen mindestens zwei gefälscht waren. Die Gemeindemitglieder kündigten das Abkommen zu dem „freiwilligen Naturschutzgebiet“ und erarbeiteten zugleich ein Gemeindestatut, in dem sie die Regeln für den Schutz der natürlichen Ressourcen ihres Territoriums selbst festlegten und über entsprechende Klauseln zukünftigen Manipulationsversuchen einen Riegel vorschoben, einschließlich einer schärferen Kontrolle der Gemeindeautoritäten. Für die mexikanischen Behörden ist Santiago Lachiguiri ein gefährlicher Präzedenzfall mit dem Potenzial eines Dominoeffekts: Das Beispiel könnte Schule machen und zu ähnlichen Reaktionen in Gemeinden mit ähnlicher Konfliktlage führen. Trotzdem gibt es in der noch nicht abgeschlossenen Auseinandersetzung zwischen Umweltministerium und Naturschutzbehörde einerseits sowie der Gemeinde Santiago Lachiguiri andererseits Anzeichen, dass erstere dazu neigen, die Entscheidung der Gemeindeversammlung hinzunehmen. Maßgeblich dafür ist vermutlich die Angst vor einem öffentlichen Prozess an einem Agrargericht, bei dem die Unregelmäßigkeiten des Falles im Detail ausgebreitet werden würden. Nach Einschätzung von Gerold Schmidt wäre dies aber als taktisches Nachgeben zu verstehen und nicht als ein grundsätzliches Umdenken der mexikanischen Funktionäre.

Die Liste der Fallbeispiele ließe sich fortsetzen¹². Nicht alle sind im Detail beschrieben. Ana De Ita (2006) fasst die mit PROCEDE verbundenen Konflikte zusammen und bezieht sich auf einen Bericht des Registro Agrario Nacional vom 15. 10. 2003, demzufolge in 15,5 % der *Ejid*os und indigenen *Comunidades* Konflikte existierten. Zwischen 1992 und 2002 wurden die mit der Konfliktlösung beauftragten Agrargerichte mit 116.404 Fällen überflutet – nach Ansicht von de Ita ein Hinweis darauf, dass mit der ländlichen Reorganisation ein hohes Konfliktpotenzial verbunden war (ebd.: 159).

Viele ländliche Gemeinden, insbesondere in den südlichen Bundesstaaten, sind schwer zugänglich bzw. verkehrstechnisch schlecht versorgt. Für die BewohnerInnen solcher *Ejid*os und *Comunidades*, insbesondere

12 Vgl. Appendini 2001; Dörner 2004; Pedersen 2008; Zapf o.J.

die sozialökonomisch Benachteiligten unter ihnen, ist der Weg zu einem Agrargericht zeit- und kostenaufwendig. Insofern ist die von Deininger (2010) hervorgehobene „leichte Zugänglichkeit“ der Agrurgerichte allein schon im geographischen Sinn sehr abhängig von der Lage der Gemeinden sowie von der sozialen Situation derjenigen, die die Gerichte in Anspruch nehmen wollen. Gerade für die marginalisierten Gemeindemitglieder, die diesen Zugang am nötigsten hätten, dürfte die leichte Zugänglichkeit häufig nicht zutreffen.

Zusammenfassung

Die hier aufgeführten Beispiele dokumentieren, dass die Darstellung Mexikos in den analysierten Weltbankberichten wenig mit der realen Situation zu tun hat. In den Dokumenten der Weltbank wird mit dubiosen Statistiken und rhetorischen Tricks ein virtuelles Mexiko erschaffen, das dann als „positives Beispiel“ genutzt wird, um den globalen Diskurs über das *land grabbing* zu entschärfen. Dem steht ein reales Mexiko gegenüber – hier an Hand von drei Fallbeispielen dokumentiert – in dem für Menschenrechtsverletzungen eine weitgehende Straflosigkeit herrscht, und das durch zahlreiche alte und neu entstandene Landkonflikte gekennzeichnet ist, deren Lösung bisher weder mit freiwilligen Selbstverpflichtungen noch mit gesetzlichen Regelungen erfolgte. Daran wird sich so lange nichts ändern, wie die Verletzung geltender Gesetze und ratifizierter internationaler Abkommen für die Organe des Staates und jene, in deren Interesse sie handeln, ohne Konsequenzen bleibt. In einem solchen gesellschaftlichen Klima sind allerdings freiwillige Selbstverpflichtungen eine noch aussichtslosere Lösung als gesetzliche Bestimmungen, auch deshalb, weil dann die Nutzung internationaler Instanzen nicht möglich ist. Letzteres ist zwar sehr mühsam, aber in Einzelfällen – wie im Beispiel der Wixaritari angedeutet – eine wichtige Hilfe.

Mit dem Vorbehalt, dass regionale Besonderheiten und historisch gewachsene Unterschiede nicht aus dem Blickfeld geraten dürfen, zeichnen sich beim Thema Landkonflikte Gemeinsamkeiten für die verschiedenen Länder ab. Dabei ist es egal, ob – wie im Fall von Mexiko – das typische *land grabbing* gar nicht stattfindet oder ob vom Umfang und Charakter (10.000 ha oder mehr pro Transaktion; Beteiligung nationaler oder internationaler Akteure) „klassische“ Länder des aktuellen *land grabbing* betrachtet werden. Die erste Gemeinsamkeit besteht darin, dass Rivalitäten zwischen ausländischen Investoren und nationalen Eliten fast keine oder überhaupt keine Rolle spielen. Die nationalen Regierungen fördern *land grabbing* auf Kosten von Bevölkerungsgruppen, die kaum eine Stimme haben, insbesondere Kleinbauern und

-bäuerinnen, die in der Regel schlecht organisiert sind, zuweilen unter halbfeudalen dörflichen Verhältnissen leben und zugleich in ihrer Landnutzung über die Fläche verteilt sind. Dies geht zurück auf eine schwer zu trennende Mischung aus modernisierungstheoretisch begründeter Politik (s. den Beitrag von Bettina Engels & Kristina Dietz in diesem Heft: 399ff; auch Nonfodji 2011), Verhandlungsmacht der InvestorInnen (z.B. Kenney-Lazar 2011), institutionellen Vorgaben in Form von bilateralen Investitionsabkommen (Graham u.a. 2011) bzw. den Folgen der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank (Alden Wily 2011) sowie dem persönlichen Bereicherungsstreben nationaler und lokaler MachthaberInnen. Das jeweilige Gewicht dieser vier prinzipiellen Komponenten variiert, aber in fast jedem von *land grabbing* betroffenen Land dürften sie vorhanden sein. Die Fallbeispiele erstrecken sich über alle drei Kontinente des globalen Südens.¹³

Widerstand erwächst häufig spontan, gelegentlich organisiert – wie zum Beispiel in Benin mit seinem nationalen Kleinbauernverband Synergies Paysanne (vgl. Nonfodji 2011). Die Nachhaltigkeit solcher Initiativen bleibt abzuwarten.

Die exemplarischen Fälle aus Mexiko belegen, was den LeserInnen des Weltbank-Berichts mit ihrer anhand extrem mangelhaften Datenmaterials durchgeführten statistischen Analyse verborgen bleiben soll. Nämlich, dass Katasterprojekte nichts ändern, wenn korrupte, ungerechte Herrschaftsverhältnisse unangetastet bleiben. Der stets wiederkehrende Tenor der hier vorgestellten Fallbeispiele lautet: Neue bürokratische Maßnahmen können weder den Machtmissbrauch selbst noch die Korruption in jenen Institutionen, die dem Machtmissbrauch Einhalt gebieten sollten, eindämmen oder gar beseitigen, weder in Mexiko noch in ähnlich verfassten Ländern. Ohne einen grundsätzlichen politischen Wandel, der aus der betreffenden Gesellschaft heraus erfolgen muss, werden auch in anderen Ländern neoliberale Investitionen in „ländliche Entwicklung“ keinen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, sondern bestehende Disproportionen verfestigen oder ausbauen. *Land grabbing* hat dabei eine Verstärkerfunktion.

Literatur

Alden Wily, Liz (2011): *Nothing New under the Sun or a New Battle Joined? African Land Dispossession in the Global Land Rush*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011, <http://www.future-agricultures.org/index>.

13 Zahlreiche Fallbeispiele wurden auf einer Konferenz vom 6.-8. April in Brighton vorgestellt. Die Manuskripte der Konferenz stehen unter http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1552&Itemid=510 zum Download zur Verfügung, letzter Aufruf: 7. 10. 2011.

- php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1129&Itemid=510, letzter Aufruf: 7. 10. 2011.
- Appendini, Kirsten (2001): *Land Regularization and Conflict Resolution: The Case of Mexico*. Document prepared for FAO, Rural Development Division, Land Tenure Service. http://www.fao.org/sd/2003/IN0302_en.htm, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- Assies, Willem (2008): „Land Tenure and Tenure Regimes in Mexico: An Overview“. In: *Journal of Agrarian Change* Bd. 8, S. 33-63.
- Baumgartner, Philipp (2011): *Erste Ergebnisse von Recherchen zu großflächigen Landvergaben in Äthiopien*. Vortrag, Fachtagung *Landpolitik in Äthiopien*. 9./10. 9. 2011, Berlin.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009): *Entwicklungspolitische Positionierung zum Thema: Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern – „Land Grabbing“*. BMZ DISKURS 014, Bonn.
- Bobrow-Strain, Aaron (2007): *Intimate Enemies. Landowners, Power, and Violence in Chiapas*. Durham, NC, & London.
- Borras Jr., Saturnino, & Jennifer Franco (2010): „From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a ‘Code of Conduct’ for Land-Grabbing“. In: *Yale Human Rights & Development Law Journal*, Bd. 13, S. 507-523.
- Cal y Mayor, Araceli Burguete (1999) (Hg.): *México: Experiencias de Autonomía Indígena*. Kopenhagen.
- De Ita, Ana (2006): „Land Concentration in Mexico after PROCEDE“. In: Rosset, Peter; Raj Patel & Michael Courville (Hg.): *Promised Land. Competing Visions of Agrarian Reform*. Oakland, CA, S. 148-164.
- De Schutter, Olivier (2010a): „Verantwortungsvolles Bauernlegen? Landnahme und Verhaltenskodex“. In: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, Luxemburg, 13. 6. 2010.
- De Schutter, Olivier (2010b): *Report submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food*. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Sixteenth Session, A/HRC/16/49, <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/A-HRC-16-49.pdf>, letzter Aufruf: 18. 9. 2011.
- Deiningner, Klaus (2010): *Large Scale Land Acquisition – what is happening and what we can do*. <http://www.donorplatform.org/about/news/224-land-investment-and-development.html>, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- Deiningner, Klaus, & Derek Byerlee (2011): *Rising Global Interest in Farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- Dörner, Jan-Heinrich (2004): *Das mexikanische Ejido. Ein öffentliches Gut und die Folgen seiner Privatisierung*. http://projekte.free.de/bankrott/basta/Ejido_Privatisierung_Jan_Doerner.pdf, letzter Aufruf: 10. 10. 2011.
- Esteva, Gustavo (1998): „Autonomía y democracia radical: el tránsito de la tolerancia a la hospitalidad“. In: Bartolomé, Miguel Alberto, & Alicia M. Barabas (Hg.): *Autonomías étnicas y Estados nacionales*. México, S. 307-332.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2011): *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land and Other Natural Resources*. Zero Draft. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/econsultation/english/Zero_Draft_VG_Final.pdf, letzter Aufruf: 18. 9. 2011.
- FIAN (2010): *Land Grabbing: Moderne Landnahme und das Recht auf Nahrung*. http://www.fian.de/online/index.php?option=com_remository&Itemid=160&func=download&id=261&chk=5c6bcf9b990bda6cf7f241006f118870&no_html=1, letzter Aufruf: 20. 10. 2011.
- Fritz, Thomas (2010): *Das große Bauernlegen. Agrarinvestitionen und der Run auf's Land*. Berlin.

- Gabriel, Leo, & LATAUTONOMY (2005) (Hg.): *Politik der Eigenständigkeit. Lateinamerikanische Vorschläge für eine neue Demokratie*. Wien.
- Goschenhofer, Christina (2007): *Territorium und Autonomie. Zur territorialen Identifikation der autonomen indigenen Gemeinde Bancos de San Hipólito, Mexiko*. Diplomarbeit, Tübingen.
- Graham, Alison; Sylvain Aubry; Rolf Künnemann & Sofia Monsalve Suárez (2011): *The role of the EU in land grabbing in Africa – CSO monitoring 2009-2010*. „Advancing African Agriculture“ (AAA): *The impact of Europe's policies and practices on African agriculture and food security*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011, http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1292&Itemid=510, letzter Aufruf: 7. 10. 2011.
- GRAIN (2008): *Seized! The 2008 Land Grab for Food and Financial Security*. GRAIN Briefing. http://www.grain.org/briefings_files/landgrab-2008-en.pdf, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- Hildebrandt, Susanne (2002): „Die Privatisierung des mexikanischen *Ejido*“. In: *PROKLA*, Nr. 126, S. 149-173.
- IIED – International Institute for Environment and Development (2009): *'Land grabs' in Africa: Can the Deals Work for Development?* Briefing, September, <http://pubs.iied.org/pdfs/17069IIED.pdf>, letzter Aufruf: 18. 9. 2011.
- Kastner, Jens (2006): „Wille zur Freiheit. Autonomie in der developmentpolitischen Diskussion“. In: *iz3w*, Nr. 294, S. 16-19.
- Kastner, Jens (2007): „Land und Freiheit. Indigenität als kulturelle Form von Selbst- und Fremdbestimmung“. In: *iz3w*, Nr. 303, S. 3.
- Kenney-Lazar, Miles (2011): *Dispossession, Semi-Proletarianization, and Enclosure: Primitive Accumulation and the Land Grab in Laos*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011, http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1150&Itemid=510, letzter Aufruf: 7. 10. 2011.
- Koch, Thomas (2010): *Privatsektor: Entwicklungshelfer oder Land Grabber? Agrarinvestitionen von Banken, Fonds und Unternehmen sowie der Beitrag der Entwicklungsfinanzierung*. Vortrag bei der Tagung *Die neue Landnahme in Afrika, Asien und Lateinamerika*, 18. 11. 2010, Berlin.
- Koczy, Ute (2011): *Paris: EITI-Konferenz für mehr Transparenz bei Rohstoffen*. 2.-3. 3. 2011, http://www.ute-koczy.de/cms/rohstoffe/dok/372/372942.paris_eitikonferenz_fuer_mehr_transparen.html, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- López Bárcenas, Francisco (2002): *Autonomía y Derechos Indígenas en México*. Mexiko.
- Nonfodji, Paulette (2011): *China's Farmland Rush in Benin: Toward a Win-Win Economic Model of Cooperation?* Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011, http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1290&Itemid=510, letzter Aufruf: 7. 10. 2011.
- Oxfam (2009): *Investing in Poor Farmers Pays. Rethinking how to invest in Agriculture*. Oxfam Briefing Paper, Nr. 129.
- Pedersen, Klaus (2008): *Naturschutz und Profit. Menschen zwischen Vertreibung und Naturzerstörung*. Münster.
- Schanzenbächer, Bernd (2010): *Sustainable Large Scale Agriculture – Lessons Learned from the Forestry Sector*. <http://www.donorplatform.org/about/news/224-land-investment-and-development.html>, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- Schmidt, Gerold (2010): *El caso de la zona de preservación de Santiago Lachiguiri: la imposición gubernamental versus la autogestión comunal de las tierras ancestralmente conservadas*. http://www.eed.de/fix/files/doc/Estudio-Lachiguiri-Mex_2010_eed.pdf, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.

- Schmidt, Gerold (2011): „Bauern stören nur – Naturschutz auf mexikanisch“. In: *ILA*, Nr. 344, S. 38-40.
- Schüren, Ute (2003): *Rationalität oder Irrationalität bäuerlichen Wirtschaftens im Kontext staatlicher Politik? Haushaltsstrategien in mexikanischen Ejidos*. Dissertation, FU Berlin.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2010): Principles for Responsible Agricultural Investment that respects Rights, Livelihoods and Resources. A Discussion Note prepared by FAO, IFAD, UNCTAD Secretariat and the World Bank Group to contribute to an ongoing Dialogue. TD/B/C.II/CRP.3. http://www.unctad.org/en/docs/ciicrp3_en.pdf, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees, Mexican Office (2009): *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*. Bericht vom 13. 10. 2009, <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/informepdf.pdf>, letzter Aufruf: 10. 10. 2011.
- Valsecchi, Michele (2010): *Land Certification and International Migration: Evidence from Mexico*. Working Papers in Economics, Nr. 440, Universität Göteborg, <http://www.nek.lu.se/ryde/NatMeeting10/Papers/Valsecchi,%20M.%20%28v2%29.pdf>, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.
- von Braun, Joachim, & Ruth Meinzen-Dick (2009): „Land Grabbing“ by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. IFPRI Policy Brief 13, Washington, D.C.
- World Bank (2001): *Mexico. Land Policy – A Decade after the Ejido Reform*. Report No. 22187-ME.
- Zapf, Thomas (o.J.): *OPDDIC – Dossier über eine Gruppe mit paramilitärischen Zügen*. http://www.mexiko-koordination.de/de/ressourcen/doc_view/40-opddic-dossier.raw?tmpl=component, letzter Aufruf: 16. 5. 2011.

Anschriften des Autors und der Autorin:

Peter Clausing
pcl@jpberlin.de

Christina Goschenhofer
Christina.Goschenhofer@gmx.de

**Quer-
stellen
statt quer-
lesen**

ak

analyse & kritik
Zeitung für linke
Debatte und Praxis

Jetzt testen: 3 Ausgaben für 5 Euro. Bestellungen unter www.akweb.de