

# 10 Jahre NAFTA : Gewinner und Verlierer im mexikanischen Milchmarkt

Autor(en): **Odermatt, Pius**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(2005)**

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966583>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# 10 Jahre NAFTA: Gewinner und Verlierer im mexikanischen Milchmarkt

Pius Odermatt, Fribourg

## 1. Einleitung

Das hohe Handelsdefizit macht Mexiko zu einem der wichtigsten Importeure von Milchpulver. Bei einer Jahresproduktion von 9,871 Mio. t Frischmilch wurden im Jahr 2002 2,5 Mio. t<sup>1</sup> Milchäquivalente importiert.

Die gegensätzlichen Interessen der ländlichen Entwicklung und Versorgung unterer sozialer (städtischer) Bevölkerungsschichten prallen aufeinander: Während Unterbeschäftigung und fehlende Perspektiven zu chronischer Landflucht und Emigration in die USA führen, verlangt eine wachsende arme Bevölkerungsschicht nach billigen Milchprodukten.

Die mexikanische Landwirtschaft ist selber durch eine extreme Dualität gekennzeichnet, indem viele Kleinstbetriebe auf Subsistenzbasis hoch effizienten und kompetitiven Unternehmen gegenüber stehen.

In der Milchwirtschaft kennzeichnet sich diese Dualität auf der einen Seite durch die *kleinbäuerliche Milchviehhaltung* auf dem Plateau und die *extensive Zweinutzungshaltung in den Tropen*, welche 30 % bzw. 19 % der nationalen Produktion ausmachen. Auf der anderen Seite befindet sich die *intensive, unternehmerische Stallhaltung* mit einer durchschnittlichen Herdengrösse von mehr als 250 Kühen und Produktionsparametern, die annähernd kalifornischen Standards entsprechen. Ihr Marktanteil liegt bei 51 %. Eine Agrar- und Milchpolitik, welche den Bedürfnissen sowohl der kleinen wie auch der kommerziellen Farmen gerecht werden will, ist vor eine grosse Herausforderung gestellt.

Mehr als 10 Jahren nach Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) ist der bilaterale Handel der meisten Milchprodukte mit den USA liberalisiert worden. Die schrittweise Abschaffung des Zollkontingentes für das aussenhandelspolitisch sensible Magermilchpulver wird bis 2008 abgeschlossen sein.

---

<sup>1</sup> entspricht 230 000 t Milchpulver, wovon 50 000 t aus den USA stammen.

Ziel dieses Beitrages ist eine Zwischenbilanz über die Auswirkungen des NAFTA auf den mexikanischen Milchmarkt. Anknüpfungspunkt ist meine Dissertation mit dem Thema „Handels- und Agrarpolitische Analyse des Mexikanischen Milchmarktes“ aus dem Jahre 1994 (Diss. ETH, Nr. 10778).

Schlussfolgerung dieser Arbeit war, dass keines der drei vorherrschenden Milchproduktionssysteme über komparative Kostenvorteile verfügte. Agrar- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen verhalfen der Milchwirtschaft trotzdem zu einer gewissen Wettbewerbsfähigkeit. Die *intensive Stallhaltung* profitierte mehr als die anderen Systeme von einer restriktiven Importpolitik, welche Produktionsanreize über den Milchpreis erzeugte, ausserdem von Kreditsubventionen sowie von der Subventionierung des elektrischen Stromes für den bewässerten Futterbau.

## **2. Öffnung des mexikanischen Milchmarktes im Rahmen des NAFTA**

Der Einbezug des Milchmarktes in den NAFTA hat den USA eine günstige Ausgangslage für den Export nach Mexiko eröffnet (Kanada hat den Milchmarkt ausgeklammert). Schon vor Inkrafttreten des NAFTA waren die USA wichtigster Exporteur von Milchprodukten nach Mexiko.

Aus Rücksicht auf die schwachen Strukturen ihrer Milchwirtschaft erreichte die mexikanische Regierung den eingangs erwähnten auf 10 bzw. 15 Jahre verteilten Abbau der Handelshemmnisse.

## **3. Staatliche Massnahmen zur Vorbereitung der Milchproduktion auf die Marktöffnung**

Mit dem Ziel die Strukturen und die Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion in Hinblick auf die Marktöffnung zu verbessern, lancierte die mexikanische Regierung ein Programm zur Förderung der Milchproduktion (*Alianza para el campo*). Dieses setzte die Priorität auf die Steigerung der Produktivität und Kostensenkung mittels Verbesserung der Genetik und Modernisierung der Infrastruktur. Mit der Förderung der Raufutterproduktion und -konservierung (inklusive Verbesserung der Weidehaltung) sollte die Abhängigkeit von zugekauftem Krafffutter wä-

rend der Trockenperiode reduziert werden. Das Programm bestand hauptsächlich aus Beratung der Landwirte und Subventionierung von Betriebsmitteln. Hingegen wurde die Vergabe von subventionierten Krediten im Vergleich zur Zeit vor Inkrafttreten des NAFTA um einen Drittel reduziert. Das Förderprogramm richtete sich an mittlere und kleinere Familienbetriebe, welche ein geringes Produktionsniveau aufwiesen, aber über ein Entwicklungspotenzial verfügten. Gross- wie auch Kleinstbetriebe wurden somit nicht erfasst.

Als weitere begleitende Massnahme hat die Regierung die Konsumentenpreise vollständig liberalisiert. Ebenfalls hat sie auf der Ebene des Lebensmittelrechts die Deklaration von Milchprodukten harmonisiert und auf die Marktöffnung zu den USA ausgerichtet. Gleichzeitig ist das soziale Ernährungsprogramm von Liconsa mit verbilligtem Importmilchpulver weitergeführt worden<sup>2</sup>. Mit der gezielten Abgabe an bedürftige Bevölkerungsschichten wird eine Marktsplattung angestrebt, um den kommerziellen Markt möglichst wenig zu beeinflussen.

#### **4. Markt- und Strukturwandel: Gewinner und Verlierer**

In den ersten 9 Jahren seit Inkrafttreten des NAFTA hat sich die Produktion mit einem durchschnittlichen Wachstum von 3,3 % positiv entwickelt, während die Importe von Milchprodukten in etwa konstant geblieben sind. Der Selbstversorgungsgrad erhöhte sich folglich in Milchäquivalenten gerechnet von 65 % auf 72 % (1994-2002).

Was die Struktur der Importe betrifft, gab es eine Verschiebung von Konsummilch und Milchpulver hin zu Produkten mit höherer Wertschöpfung wie Käse, Jogurt und Milchmischgetränken, welche im Gegensatz zu Magermilchpulver keiner Mengenbeschränkung durch Zollkontingente unterliegen. In diesem Segment konnten somit die USA auf dem mexikanischen Markt Anteile gewinnen.

Mexikanische Landwirtschaftskreise beklagen aber einen unfairen Wettbewerb, welcher aus der Verwendung billigerer und ernährungsphysiologisch minderwertiger Milchfraktionen (z.B. Laktose) in importierten Lebensmitteln resultiert. Diese Milchfraktionen erscheinen in keiner

---

<sup>2</sup> Liconsa beansprucht im Durchschnitt 65 % der mexikanischen Milchpulverimporte.

Importstatistik und werden als Umgehung der Zollkontingente für Magermilchpulver angeprangert.

Als Errungenschaft des NAFTA gilt die Schaffung einer „seuchenfreien“ Region mit den USA, was aber wenig für den Exporte mexikanischer Milchprodukten in die USA beigetragen hat.

### **Gewinner:**

Die *intensive, unternehmerische Stallhaltung*, welche vor allem im Norden verbreitet ist, konnte den Anteil an der gesamten Produktion von 24 % (1990) auf über 50 % (2004) ausweiten.

Die Gründe dafür liegen nicht in den Förderprogrammen, welche wie erwähnt auf mittlere und kleinere Systeme fokussierten. Auch die Investitionsförderung durch subventionierte Kredite, welche in meiner Arbeit vor mehr als 10 Jahren marktverzerrend zugunsten dieser Produktionsform identifiziert wurde, hat an Bedeutung verloren.

Die positive Entwicklung der intensiven Stallhaltung hat sich vielmehr aus dem hohen Aussenhandelsschutz und den Wettbewerbsvorteilen ergeben:

- a) Das NAFTA wie auch die GATT-Uruguay-Runde haben wenig am hohen **Aussenhandelsschutz** geändert. Die Voraussage meiner Dissertation, dass sich der Milchpreis Mexikos an denjenigen der USA angleichen wird, hat sich bestätigt. Dies bedeutet eine Protektionsrate von gegen 40 %. Im Verhältnis zur Kaufkraft befindet sich der mexikanische Preis somit auf einem erstaunlich hohen Niveau. Intensive Produktionssysteme mit hohem Output konnten offensichtlich hiervon schneller und stärker profitieren.
- b) Die intensive Stallhaltung verfügt über **Wettbewerbsvorteile**, welche nebst den Skaleneffekten und dem Qualitätsvorsprung aus der Integration in die Verarbeitung und Vermarktung bestehen. Die Verarbeitungs- und Vertriebsgesellschaften konnten sich an die veränderten Konsumgewohnheiten anpassen, welche sich aus der Verbreitung von Supermarktketten (z.B. Wal-Mart) und Nachfrage für Frischmilchprodukte ergeben. Die Unternehmen sind in der Lage, ihre Lieferanten und Gesellschafter an der Wertschöpfung mit überdurchschnittlich hohen Preisen partizipieren zu lassen.

Trotz Wettbewerbsfähigkeit verfügt dieses System bei volkswirtschaftlicher Betrachtung über keine komparativen Kostenvorteile. Arbeitsintensive Betriebszweige wie Gemüse und Fruchteanbau nutzen die lokalen Ressourcen Arbeit, Kapital, Wasser, Boden und Energie effizienter.

### **Verlierer:**

Wichtigster Verlierer ist die *Zweinutzungshaltung in den Tropen*, deren Anteil sich von 43 % (1990) auf weniger als 20 % (2001) zurückgebildet hat, obwohl gerade dieses System als volkswirtschaftlich effizienter abschneidet als die anderen beiden Milchproduktionssysteme.

Im Gegenzug konnte der Anbau von tropischen Früchten, welcher gemäss meiner Studie über komparative Kostenvorteile verfügt, von den neuen Absatzmärkten in den USA profitieren.

Ebenfalls kam die *kleinbäuerliche Milchviehhaltung* auf dem Plateau verstärkt unter Druck: Ihr Anteil an der nationalen Produktion verringerte sich in der gleichen Periode von 33 % auf 30 %.

Die Wettbewerbsnachteile dieser extensiveren Systeme begründen sich in der geografischen Dispersion, mangelhaften Infrastruktur und vor allem in der fehlenden Integration in die Verarbeitung und Distribution. Es erstaunt somit nicht, dass in diesen Systemen die Produzentenpreise deutlich unter denjenigen der intensiven, integrierten Milchproduktion liegen.

## **5. Schlussfolgerungen**

Die Milchproduktion Mexikos konnte sich im Wettbewerb mit den Importen aus den USA im Rahmen des NAFTA insgesamt recht gut behaupten. Dabei gilt der Vorbehalt, dass die Marktöffnung für Milchpulver erst nach einer weiteren Übergangsperiode im Jahr 2008 abgeschlossen sein wird. Dennoch ist anzunehmen, dass aufgrund der Vereinbarungen im Rahmen des NAFTA (Verzicht auf Exportsubventionen) und unter Berücksichtigung der ungefähr gleichen Preisniveaus in beiden Märkten kurzfristig keine grösseren Verschiebungen zu erwarten sind.

In sozialer und volkswirtschaftlicher Hinsicht ist jedoch der Rückgang der extensiven und kleinbäuerlichen Milchproduktion zugunsten der kapitalintensiven Stallhaltung problematisch. Mit dem Inkrafttreten des NAFTA konnte nämlich die Verarmung und der Beschäftigungsrückgang



in der Landwirtschaft nicht gebremst werden. Andauernde Landflucht und Emigration in die USA sind die Folge.

Die oben erwähnten Förderprogramme, welche die Steigerung der Produktivität und Kostensenkung der kleineren Betriebe zum Ziel hatten, waren von der Stossrichtung her richtig. Studien kommen aber zum Schluss, dass diese Programme vom Umfang her ungenügend und von der Wirkung her ineffizient waren. Die Zielgruppen wurden unvollständig erreicht; ebenfalls fehlten Koordination und Kontinuität bei den Instrumenten und beteiligten Institutionen. Es wird ebenfalls bemängelt, dass sich die Programme auf die Primärproduktion beschränkten und die für die Wertschöpfung wichtigen Aspekte der Organisation und Integration in die Verarbeitung und Distribution vernachlässigten. Erschwerend kommt dazu, dass sich die strukturellen und kulturellen Limitationen, die auf Versäumnisse von Jahrzehnten zurückgehen, nicht so schnell ausräumen lassen.

In Mexiko ist eine Grundsatzdebatte über die Zukunft des NAFTA, v.a. in Bezug auf die Landwirtschaft entbrannt. Inhalt und Stil dieser Debatte widerspiegeln auch das besondere (und z.T. historisch belastete) Verhältnis Mexikos zu den USA. Von Landwirtschaftskreisen, oppositionellen Parteien, Agrarökonomen und -soziologen werden die vermehrte Abhängigkeit der mexikanischen Landwirtschaft und die unilateralen Tendenzen des grossen und ungleichen Nachbarn beklagt. Bei Grundnahrungsmitteln wie Mais und Bohnen hat der Selbstversorgungsgrad tatsächlich abgenommen.

So erstaunt es nicht, dass die Neuverhandlung des Abkommens verlangt wird. Die Vorschläge gehen Richtung Beibehaltung der Zollkontingente und Ausserzollkontingentsansätzen im Massstab eines zu definierenden Schwellen- und Zielpreises. Dabei wird aber ausser Acht gelassen, dass von einer Politik der Importsubstitution die industriellen Systeme aufgrund der Produktionsanreize über den Preis mehr profitieren würden als die kleinbäuerlichen Strukturen.

Auf der anderen Seite des politischen Spektrums ist die Rede von Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens mit einer Integration der Agrarpolitik oder zumindest der Schaffung einer Zollunion mit den USA. Es wird dabei von positiven Effekten für die Landwirtschaft ausgegangen, wie sie zurzeit die neuen Mitgliedstaaten von der Europäischen Union erwarten.

Wie weit der Handlungsspielraum der mexikanischen Seite noch ist, sei hier dahin gestellt. Eine Förderung der kleinbäuerlichen und mittel-

ständischen Milchproduktion ist in jedem Fall nach sozialen und volkswirtschaftlichen Kriterien weiter zu führen. Zur Verbesserung der Wirksamkeit von zukünftigen Programmen sind aus den Fehlern der Vergangenheit die Lehren zu ziehen.

Bei einer Weiterentwicklung des NAFTA ist unbedingt auf eine strikte Wahrung der eigenen volkswirtschaftlichen und sozialen Interessen (z.B. mittels Safeguards und Antidumpingzöllen) und Einhaltung der Importbestimmungen zu achten. Dabei ist die Entwicklung der US-Agrarpolitik (2002 US Farm Bill) und deren möglichen Konsequenzen auf den bilateralen Handel im Auge zu behalten.

Eine Aktualisierung der agrarpolitischen Analyse des mexikanischen Milchmarktes nach volkswirtschaftlichen Kriterien würde sicher die Diskussion um NAFTA und die Milchpolitik bereichern.



## 6. Literatur

Canadian Embassy in Mexico, 2004: Agri-Food-Unit.

Canadian embassy in Mexico, 2004: Nafta after 10, an evaluation of the impact of Nafta in the Agri-food trade between Canada and Mexico, May 2004.

Mariscal Aguayo V. et al., 2004: La cadena productiva de bovinos lecheros y el TLCAN, Universidad Autonoma Chapingo.

Odermatt P., 1994: Handels –und Agrarpolitische Analyse des Mexikanischen Milchmarktes, Diss. ETH, Zürich.

Policy Disputes Information Consortium, 2003: Ninth agricultural and food policy information workshop, farm policy development and policy tensions under Nafta, May 2003, Oak Brook, IL.

Schwentenius R. et al., 2004: El Campo aguanta mas? Universidad Autonoma Chapingo.

USDA, 1.2004: Nafta at 10, AgExporter.

[www.agricultura.com.mx](http://www.agricultura.com.mx)

[www.todito.com/paginas /eventos/entrevistas/tlc2.html](http://www.todito.com/paginas /eventos/entrevistas/tlc2.html)

[www.fas.usda.gov/itp/policy/nafta/nafta\\_backgroundunder.htm](http://www.fas.usda.gov/itp/policy/nafta/nafta_backgroundunder.htm)

[www.agricultura.com.mx/CGI-BIN/modules.php?name=News&new\\_topic=17](http://www.agricultura.com.mx/CGI-BIN/modules.php?name=News&new_topic=17)

### **Anschrift des Verfassers:**

Dr. Pius Odermatt

Varis 6

1700 Fribourg-Schweiz

[pius.odermatt@wander.ch](mailto:pius.odermatt@wander.ch)

Abschluss der Dissertation: 1994