

Die Haltung Mexicos zu ausländischen Direktinvestitionen

Ein Beispiel für die Wirtschaftspolitik lateinamerikanischer Entwicklungsländer

Von Alexander Bohrisch und Wolfgang König, Mexico-City*

I. Auslandskapital in Lateinamerika

Direkte und indirekte Auslandsinvestitionen¹ haben bei der Finanzierung des Wirtschaftswachstums in Lateinamerika seit jeher eine bedeutende Rolle gespielt. Die ersten nennenswerten Auslandsinvestitionen wurden in Lateinamerika am Anfang des 19. Jahrhunderts vorgenommen². Das damals bedeutendste Kapitalexportland war Großbritannien. Britische Handelsbanken und Finanzierungsinstitute emittierten zwischen 1822 und 1825 Obligationen im Werte von etwa 20 Mill. £ Sterling. Während dieser Zeit wurden etwa 40 britische Aktiengesellschaften in lateinamerikanischen Ländern gegründet, die sich vorwiegend in der Silber- und Goldminenindustrie betätigten. Der anfänglich starke Kapitalzufluß ließ nach, als sich herausstellte, daß die Rentabilität dieser Investitionen gering war und die Eigentümer der Obligationen zum Teil hohe Verluste hinnehmen mußten. Diese Situation änderte sich etwa Mitte des 19. Jahrhunderts, als erneut ein starker Kapitalzustrom nach Lateinamerika einsetzte. Maßgebend dafür waren der kräftige Anstieg des Volkseinkommens in

* Die vorliegende Arbeit wurde durch einen vom Institut für Iberoamerikakunde Hamburg, erteilten Forschungsauftrag ermöglicht sowie durch den DAAD unterstützt.

¹ Unter direkten privaten Auslandsinvestitionen (in der amerikanischen Literatur: *foreign direct investment*) sind die Gründung von Niederlassungen, Tochtergesellschaften, Zweigstellen usw. und der Erwerb von Beteiligungen an neuen oder alten Unternehmungen zu verstehen.

² Eine bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts zurückgehende Gliederung der Auslandsinvestitionen in ihre verschiedenen Formen ist wegen mangelnder Statistiken nicht möglich. Wo die Statistiken es zuließen, ist die Trennung zwischen direkten und indirekten Auslandsinvestitionen gemacht worden. Vgl. zum folgenden insbesondere: *Comision Económica para la América Latina: El Financiamiento Externo de América Latina*. Naciones Unidas. Nueva York 1964. — *Bank of London and Southamerica: Foreign Investment in Latin America: The Role of Private Capital. Quarterly Review*. July 1963. — J. Fred Rippy: *English Investments in Mexico: A Story of Bonanzas and Heartbreaks*. The Journal of Business of the University of Chicago. Vol. XXV. Number 4. S. 242—248. — *Organization of American States: Foreign Investments in Latin America*. Washington, D.C. 1955.

Großbritannien, weiterhin die mit der Industrialisierung dieses Landes einhergehende Erhöhung der Sparfähigkeit sowie die Verbesserung des britischen Bank- und Kreditsystems. Der größte Teil dieser Mittel wurde für den Bau von Eisenbahnen, die Errichtung von Versorgungsunternehmen und die Schaffung von Nachrichtenverbindungen verwendet. Zwischen 1851 und 1880 wurden an der Londoner Wertpapierbörse lateinamerikanische Regierungsobligationen im Werte von mehr als 130 Mill. £ Sterling emittiert. Während die Verzinsung des in der Produktion investierten Kapitals zufriedenstellend war, hatten die Käufer von Regierungsobligationen, ähnlich wie in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts, empfindliche Verluste. Angesichts dieser enttäuschenden Erfahrungen vieler englischer Anleger und der in jener Zeit günstigen Investitionsmöglichkeiten in Europa nahmen potentielle Kapitalexportländer wie Frankreich und Deutschland bei Unternehmungsgründungen in südamerikanischen Ländern eine zunächst abwartende Haltung ein.

Die zweite Phase der Auslandsinvestitionen in Lateinamerika begann etwa im Jahre 1870 und dauerte bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Neben Großbritannien wurden nun auch von Frankreich, Deutschland und den USA, in geringerem Ausmaße von den Niederlanden, Belgien und der Schweiz Investitionen vorgenommen. Maßgebend dafür waren die größere technische und finanzielle Unabhängigkeit, die die europäischen Staaten gewonnen hatten, außerdem ein erhöhter Bedarf an Rohstoffen, der Investitionen in lateinamerikanischen Ländern notwendig machte, und die in dieser Zeit bestehende Kriegsgefahr in Europa. Im Jahre 1914 waren in südamerikanischen Ländern etwa 10 Mrd. US \$ Auslandskapital investiert. Von dieser Summe entfielen etwa zwei Drittel auf private Auslandsinvestitionen, während die externe öffentliche Verschuldung etwa 3,3 Mrd. US \$ ausmachte. Diese etwa 3,3 Mrd. US \$ wurden überwiegend von den bereits genannten europäischen Ländern aufgebracht und flossen nach Argentinien, Brasilien, Chile, Mexico, Uruguay und Kuba. Die privaten Auslandsinvestitionen in Höhe von etwa 6,7 Mrd. US \$ kamen ebenfalls überwiegend aus Europa. Der Anteil der USA an den privaten Auslandsinvestitionen war mit etwa 18,4 % jedoch erheblich größer als die von den USA an öffentliche Körperschaften in Lateinamerika vergebenen Kredite, die nur etwa 5 % an der Gesamtsumme von etwa 3,3 Mrd. US \$ ausmachten.

Die führende Rolle Europas als Kapitalgeber Lateinamerikas wurde ab 1914 von den USA übernommen. Von 1914 bis 1929 erhöhten sich die US-amerikanischen privaten Auslandsinvestitionen von etwa 1,6 Mrd. US \$ (davon waren etwa 1,3 Mrd. US \$ Direktinvestitionen) auf etwa 5,4 Mrd. US \$ (davon waren etwa 3,6 Mrd. US \$ Direktinvesti-

tionen). Die direkten Auslandsinvestitionen der USA sanken dann allerdings mit dem Beginn der Weltwirtschaftskrise, durch die die Kapitalmärkte der Welt zerstört worden waren, bis 1940 von etwa 3,6 Mrd. US \$ auf etwa 2,7 Mrd. US \$. Die von europäischen Ländern zwischen den Anfängen des Ersten und des Zweiten Weltkrieges getätigten Investitionen verminderten sich ebenfalls. Insgesamt hatte der Kapitalrückfluss nach Europa in jener Zeit eine Höhe von etwa 1 Mrd. US \$. Die zwischen 1929 und 1950 gestiegene Bedeutung der USA als Kapitalgeber Lateinamerikas im Verhältnis zu Europa lässt sich an einem Vergleich mit den von Großbritannien vorgenommenen Investitionen ablesen. Während die USA in diesem Zeitraum trotz der Kriegseinwirkungen ihr Investitionsvolumen von etwa 5,4 Mrd. US \$ in Lateinamerika halten konnten, fielen die Portfolio- und Direktinvestitionen Großbritanniens zwischen 1928 und 1949 von 876 Mill. £ Sterling auf 387 Mill. £ Sterling.

Wegen der günstigen Exportkonjunktur in den lateinamerikanischen Ländern während des Zweiten Weltkrieges und in den ersten Jahren danach war das Interesse dieser Länder am Auslandskapital zunächst verhältnismäßig gering. Ein Kapitalzustrom nach Lateinamerika setzte in größerem Maße erst wieder nach 1950 ein. Zwischen 1951 und 1963 erhöhten sich die ausländischen Direktinvestitionen um rund 7 Mrd. US \$, wovon allein etwa 5,7 Mrd. US \$ auf die USA entfielen.

Die Zunahme der Direktinvestitionen blieb jedoch hinter den Erwartungen offizieller Institutionen, die in den Industrieländern mit der Konzipierung der Entwicklungspolitik betraut sind, zurück. Danach nämlich sollen direkte Auslandsinvestitionen mehr als bisher zu einem wichtigen Instrument der Entwicklungspolitik der Industrieländer werden. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob die Kapitalnehmerländer der ausländischen Direktinvestition die gleiche positive Funktion innerhalb des Entwicklungspolitischen Instrumentariums zuordnen, wie es die Kapitalexportländer tun. Bei aller Differenziertheit der Meinungen zu ausländischen Direktinvestitionen in den verschiedenen Entwicklungsländern lässt sich eine Gemeinsamkeit feststellen, nämlich die Forderung, daß erst bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssen, wenn der ausländische Unternehmer für das Gastland eine Hilfe darstellen soll. Während die öffentliche Meinung dem ausländischen Unternehmer im großen und ganzen ablehnend gegenübersteht, wird von nationalen und internationalen Institutionen die Feststellung getroffen, daß das private Auslandskapital einen wertvollen Beitrag zur Industrialisierung der Entwicklungsländer leisten kann. Beispiele dafür sind einerseits Umfragen in verschiede-

nen lateinamerikanischen Großstädten über die Haltung zu ausländischen Unternehmen³ und andererseits Feststellungen führender Ökonomen, wie z. B. derjenigen von Raúl Prebisch und Antonio Carillo Flores⁴, die Veröffentlichungen der CEPAL⁵ (Comisión Económica para la América Latina) sowie die Deklaration von Bogota⁶ und die Resolution 1710 (XVI) der UNCTAD (Welthandels-Konferenz).

Die Zurückhaltung gegenüber der ausländischen Investitionstätigkeit ist dabei insofern überraschend, als einmal der Anteil der direkten privaten Auslandsinvestitionen (einschließlich der reinvestierten Gewinne) an der Bruttoinvestition z. B. im Jahre 1964 in keinem der Länder Lateinamerikas höher als 10 % war. Im Durchschnitt lag dieser Wert bei etwa 6 %. Auf der anderen Seite ist dem Faktor Auslandskapital angesichts der geringen Sparquote in diesen Ländern, eines starken Bevölkerungsdruckes sowie oftmals ungünstiger Absatzaussichten für Rohstoffe eine wichtige Bedeutung beizumessen, um eine von lateinamerikanischen Wirtschaftspolitikern vielfach genannte jährliche Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens von 2,5 bis 3 % zu verwirklichen. Aus diesen Widersprüchen kann man folgern, daß der ökonomische Aspekt bei der Diskussion über private Auslandsinvestitionen in Lateinamerika nicht allein maßgebend ist. Politische Abhängigkeiten, die aus wirtschaftlichen Verflechtungen entstehen können, sowie nur aus der Geschichte zu verstehende Ressentiments sind andere Faktoren, die das Bild des ausländischen Unternehmers in Lateinamerika mit geprägt haben.

Für die im Subkontinent bestehende Diskussion über die Funktion der ausländischen Direktinvestition ist Mexico aus zwei Gründen ein geeigneter Testfall; einmal durch die langen Erfahrungen dieses Landes mit dem ausländischen Unternehmer und zum anderen durch die Nähe der Vereinigten Staaten sowie eine im großen und ganzen erfolgreiche Industrialisierungspolitik, die Selbstvertrauen geschaffen hat. So werden manche in anderen Ländern Lateinamerikas noch nicht ausgesprochene Argumente gegen das Auslandskapital nun auch öffentlich diskutiert.

³ Vgl. *International Research Associates Inc.: A Survey of Latin American Public Opinion (conducted for Life)*. New York 1958. S. 11.

⁴ Antonio Carillo Flores, Gilberto Loyo y Raúl Prebisch: *Inversión y Términos de Intercambio en la Reunión del Cicyp*, (disursos). Comercio Exterior (México) Octubre de 1954. S. 394.

⁵ *Comisión Económica para la América Latina: Política de Inversiones Extranjeras*, (Informe preliminar). Comercio Exterior (Mexico) Noviembre de 1954. S. 438.

⁶ „Declaración de Bogotá.“ Suplemento de *Comercio Exterior*, (México) Agosto de 1966. S. 7—11.

II. Die Geschichte der Auslandsinvestitionen in Mexico

Die Erfahrungen Mexicos mit dem ausländischen Investor sind in vieler Hinsicht denen der anderen lateinamerikanischen Entwicklungsländer gleich. Die Einstellung dieses Landes zum privaten Auslandskapital kann aber ohne die Kenntnis der wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen nur unvollkommen verstanden werden. Die Geschichte der Auslandsinvestitionen in Mexico beginnt im Jahre 1876, als Porfirio Diaz nach einer politisch und wirtschaftlich unruhigen Zeit, in der im begrenzten Maße vorwiegend europäisches Kapital in das Land geflossen war, die Präsidentschaft übernahm. Die Stellung des ausländischen Investors in der Diaz-Epoche unterschied sich von der früheren Perioden dadurch, daß das Auslandskapital nun bewußt in den Dienst der Wirtschaftspolitik gestellt wurde und einen maßgeblichen Beitrag zur ökonomischen Entwicklung des Landes liefern sollte. Diese durch eine Reihe von Vergünstigungen geförderte Politik hatte eine rasche Zunahme des Kapitalimports zur Folge. Die US-amerikanischen Investitionen stiegen von 1897 bis 1911 von etwa 200 Mill. US \$ auf etwa 1,1 Mrd. US \$, die britischen von 1880 bis 1911 von etwa 164 Mill. US \$ auf über etwa 300 Mill. US \$ und die französischen in der Zeit von 1902 bis 1911 von etwa 100 Mill. US \$ auf etwa 400 Mill. US \$. 1911 hatten die gesamten Auslandsinvestitionen in Mexico eine Höhe von etwa 2 Mrd. US \$. Sie waren damit an den gesamten Investitionen außerhalb der Landwirtschaft und des Handwerks mit etwa 66 % beteiligt. 72 Mill. acres, d. h. $\frac{1}{7}$ des gesamten Landes, gehörten Ausländern. Von den im mexikanischen Jahrbuch von 1914 aufgezählten 27 größten Unternehmen waren 18 ganz in ausländischem Besitz, der Rest hatte eine überwiegende ausländische Beteiligung⁷.

In dieser Epoche lassen sich drei Typen des ausländischen Unternehmers unterscheiden, die in unterschiedlicher Weise zur industriellen Entwicklung des Landes beitrugen. Die großen, insbesondere US-amerikanischen und britischen Erdöl- und Bergbauunternehmen waren an den reichen Rohstoffquellen Mexicos interessiert; mit der Gründung vorwiegend exportorientierter Industrien entstand eine starke Belebung der mexikanischen Ausfuhrwirtschaft, und es wurde möglich, die für die Industrialisierung dringend benötigten Produkte zu importieren. Daneben trug die Errichtung zahlreicher Bergbaubetriebe zu einer erheblichen Verlängerung des Straßennetzes bei, das in der Diaz-Epoche von 400 auf 15 000 Meilen Länge ausgebaut wurde und eine Belebung des interregionalen Gütertauschs zur

⁷ Vgl. hierzu: Raymond Vernon: *The Dilemma of Mexico's Development*. Cambridge 1963. S. 43 ff.

Folge hatte. Der wertmäßige Anteil einzelner auf diesen neugebauten Straßen transportierten Güter an der Gesamtfracht hatte im Jahre 1911 folgende Höhe: mineralische Rohstoffe = etwa 50 %; landwirtschaftliche Güter = etwa 23 %; Holz = etwa 12 %; industrielle Waren = etwa 11 %; Vieh = etwa 4 %⁸. Die zweite Kategorie ausländischer Investoren waren Käufer mexikanischer Staatspapiere, womit insbesondere Infrastrukturvorhaben finanziert wurden. Die dritte Gruppe von Ausländern war quantitativ zwar weniger bedeutsam, ihr Beitrag zur Entwicklung einer nationalen Industrie war jedoch um so größer. Diese Unternehmer, vorwiegend Spanier, Franzosen, Engländer und Deutsche, siedelten sich in Mexico an mit dem Ziel, Betriebe für die Belieferung des inländischen Marktes zu errichten. In dieser Zeit entstanden zahlreiche Textilfabriken, Bierbrauereien, Baumwoll-, Zucker- und Tabakplantagen. Auf der Basis 1900—1901 = 100 erhöhte sich die Erzeugung einzelner Produkte zwischen 1877/78 und 1910/11 wie folgt: Textilien und Baumwolle von 26,2 auf 130,4; Zucker von 43,4 auf 195,1; Rum von 75,2 auf 149,2⁹.

Obgleich der ausländische Investor durch seinen Unternehmungsgeist, durch seine technischen und kaufmännischen Kenntnisse sowie durch die Bereitstellung des Kapitals in hohem Maße die wirtschaftliche Entwicklung des Landes gefördert hatte, sind die Ursachen für die in den folgenden Jahren wachsende Zurückhaltung gegenüber dem Auslandskapital doch zum großen Teil auch in jener Zeit zu suchen. Einflußreiche Kreise in Mexico empfanden die ökonomische Macht der Ausländer und damit auch die politische Abhängigkeit von ihnen als bedrückende Last, von der es sich allmählich wieder zu befreien galt. Aufschlußreich für die Änderung der Einstellung zum Auslandskapital während dieser Epoche ist eine Rede des wohl angesehensten und bekanntesten Ministers der Porfirio-Díaz-Regierung im Jahre 1906. José Ives Limantour beklagte die zunehmende Macht ausländischer Investoren und erklärte, daß Mexico allmählich die Leitung wichtiger Industrieunternehmen selbst zu übernehmen habe. Auch einzelne Großgrundbesitzer richteten ihre Angriffe auf die großen ausländischen Gesellschaften, weil viele Landarbeiter wegen der höheren Löhne in diese Betriebe abwanderten. Die Unzufriedenheit mit der Díazschen Wirtschaftspolitik nahm noch dadurch zu, daß das Volk im großen und ganzen weiterhin in Armut und Abhängigkeit lebte und von der über eine Forcierung der Exporte und Aufnahme ausländischen Kapitals in Gang gesetzten Industrialisierung

⁸ Vgl. hierzu: Raymond Vernon: An Interpretation of the Mexican View. In: Raymond Vernon (Ed.): How Latin America Views the U.S. Investor. New York 1966. S. 99.

⁹ Vernon: The Dilemma of Mexico's Development. a.a.O., S. 47.

des Landes kaum wahrnehmbare Lebensvorteile hatte. Die wachsende Zurückhaltung gegenüber dem Ausländer wurde zusätzlich genährt durch eine Reihe politischer Ereignisse, wie die intrigante Rolle, die der US-amerikanische Botschafter, Henry L. Wilson, bei dem Sturz Maderos im Jahre 1911 spielte, sowie 1914 die Landung US-amerikanischer Truppen in Veracruz.

Trotzdem ist festzustellen, daß die ausländischen Investoren zwischen 1910 und 1923/24 mit Ausnahme der Besitzer von Grund und Boden und derjenigen, die ihr Kapital der Diaz-Regierung geliehen hatten, keine wesentlichen Verluste hinnehmen mußten. Dies mag zu einem Teil ein Grund dafür gewesen sein, daß trotz der in der Verfassung von 1917 Ausländern auferlegten Beschränkungen die Produktionskapazitäten bis 1921/22 in verschiedenen Sektoren kräftig erweitert wurden. Die Metallproduzenten erhöhten mit verstärkter Weltnachfrage ihre Produktion, die Erdölgewinnung erreichte im Jahre 1921 eine Höhe von 193 Mill. barrels (etwa 30 Mill. t). Andererseits vermittelt diese Entwicklung auch einen Eindruck davon, wie wenig der ausländische Investor die sich verändernde Haltung des Staates zu ihm verstanden hat. Die Beziehungen zwischen der Erdölindustrie und der mexikanischen Regierung bieten dafür ein anschauliches Beispiel. Die Regierung konnte den ausländischen Ölgesellschaften gegenüber — wollte sie treu zur Verfassung stehen — nicht mehr jenes Maß an Konzilianz und Großzügigkeit entgegenbringen, wie es ihr noch bis etwa 1917 möglich gewesen war. Umgekehrt zeigten die ausländischen Gesellschaften kein Verständnis für die durch die Revolutionsjahre (1910—1917) zwangsläufig veränderte Politik gegenüber dem Auslandskapital. Es ist schwer zu beurteilen, ob die ab 1921/22 nachlassende Erdölgewinnung eine Reaktion der Unternehmen auf die immer höheren Steuerforderungen bzw. der Wünsche der Regierung nach einer Änderung der Konzessionsverträge war, oder ob die Gesellschaften auf der Suche nach neuen Quellen tatsächlich erfolglos waren. Es scheint, daß beide Gründe für die nachlassende Erdölgewinnung maßgebend waren. Mit dieser Entwicklung waren die wesentlichen Grundlagen für die folgenden jahrelangen Auseinandersetzungen geschaffen, die im Jahre 1938 zur Nationalisierung der ausländischen Erdölgesellschaften führten.

Der schmale Pfad mexikanischer Wirtschaftspolitik zwischen der Notwendigkeit zum Kapitalimport, um die Industrialisierung des Landes voranzutreiben, und der Verpflichtung gegenüber der Verfassung, in der eine Beschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Ausländer festgelegt ist, zeigt sich besonders deutlich in einer vergleichenden Gegenüberstellung der Politik Lázaro Cárdenas (1934 bis 1940) einerseits und Avila Camachos (1940—1946) sowie Miguel

Alemáns (1946—1952) andererseits. Die Industrialisierung¹⁰ des Landes — ab 1940 das wichtigste wirtschaftspolitische Ziel — erforderte in zunehmendem Maße die Einfuhr ausländischen Kapitals. Um das durch die Enteignungen geschwundene Vertrauen der Ausländer wieder zu gewinnen, bemühte sich Avila Camacho um eine möglichst reibungslose und die ausländischen Gesellschaften befriedigende finanzielle Regelung des Ölstreits. Miguel Alemán setzte diese Politik fort. Kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten erklärte er, daß ausländisches Kapital in Mexico willkommen sei. Der Erfolg dieser Politik stellte sich rasch ein. Der starke Kapitalexport¹¹ nach Mexico wurde begünstigt durch die kräftige inländische Wirtschaftsentwicklung sowie durch die Schutzzollpolitik Miguel Alemáns, wodurch sich viele ausländische Unternehmer gezwungen sahen, in Mexico zu investieren, wenn sie den Markt nicht verlieren wollten. Obwohl der Nachfolger Miguel Alemáns, Ruiz Cortinez (1952—1958), gegenüber dem Auslandskapital eine distanziertere Haltung einnahm, legte er dem ausländischen Unternehmer — möglicherweise veranlaßt durch die mit der Abwertung des Peso (1954) im Lande auftauchenden Schwierigkeiten — doch keinerlei Beschränkungen auf. Schon im zweiten Jahr seiner Amtsperiode setzte ein starker Kapitalzustrom ein, der für etwa zwei Jahre, in denen die Amtsübergabe an seinen Nachfolger López Mateos erfolgte, unterbrochen wurde. Die Politik López Mateos' (1958—1964) gegenüber dem ausländischen Investor war folgerichtiger als die aller seiner Vorgänger. Er wies dem privaten Auslandskapital eine komplementäre Rolle zum inländischen Privatkapital zu und machte deutlich, daß der ausländische Unternehmer eine wichtige Rolle für die Industrialisierung dieses Landes zu übernehmen habe.

Die Tendenz Mexicos, in den Basisindustrien die Kontrolle des Staates zu verstärken, und die ab 1940 einsetzende, vom Staat geförderte Industrialisierungspolitik führten dazu, daß der ausländische Unternehmer in wachsendem Maße in der verarbeitenden Industrie investierte. Im Jahre 1950 waren allein US-amerikanische Firmen an der verarbeitenden Industrie in Mexico mit etwa 17 % beteiligt. In einzelnen Branchen wie z. B. in der Automobilindustrie nahmen die US-Amerikaner eine führende Stellung ein. Während noch im Jahre 1938 25 % der gesamten direkten Auslandsinvestitionen auf die Bergbauindustrie, 32 % auf die Energiewirtschaft und

¹⁰ Vgl. hierzu: Sanford A. Mosk: Industrial Revolution in Mexico. Berkely and Los Angeles 1950. — Pedro Teichert: The Mexican Experience of Balanced Growth. In: Pedro Teichert (Ed.): Economic Policy, Revolution and Industrialization in Latin America. University of Mississippi 1959.

¹¹ Vgl. *Nacional Financiera, S. A.*: La Economia Mexicana en Cifras. Cuadro 103. México: Inversiones Extranjeras Directas. México, D.F. 1965. S. 217 u. 218.

31 % auf das Transportwesen entfielen, hatten diese Anteile in den genannten Sektoren im Jahre 1960 nur noch eine Höhe von 16 % bzw. 1 % bzw. 11 %. Entsprechend stieg der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen in der verarbeitenden Industrie an den gesamten Auslandsinvestitionen von wenigen Prozenten im Jahre 1938 auf 56 % im Jahre 1960. Nach Angaben des Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.¹² sind die Direktinvestitionen der USA, die bis zur jüngsten Vergangenheit mit mindestens 80 % an den gesamten Auslandsinvestitionen beteiligt waren, heute etwa folgendermaßen aufgeteilt: Verarbeitende Industrie = 56 %; Bergbau und Hüttenwesen = 13 %; Handel = 10 %. Damit ist eines der wichtigsten Ziele Mexicos, nämlich den ausländischen Investor auch am Aufbau des industriellen Sektors zu beteiligen, erreicht worden.

III. Die mexikanische Investitionsgesetzgebung für ausländische Unternehmer

Obgleich somit das ausländische Kapital in Mexico seit jeher eine bedeutende Stellung eingenommen hat und Auslandsinvestitionen wiederholt im Mittelpunkt der Diskussion standen, gibt es bis heute keine geschlossene und übersichtliche Investitionsgesetzgebung¹³. Dies ist sowohl in mexikanischen wie auch in ausländischen Kreisen erkannt sowie als nachteilig empfunden worden und hat von Zeit zu Zeit zu der Forderung nach einer Revision der Gesetzgebung geführt. Man verwies besonders darauf, daß dem Staat unzureichende gesetzliche Handhaben für die Regulierung des Auslandskapitals zur Verfügung stehen. Angesichts der starken Stellung, die er in der Beeinflussung des privaten Sektors der Wirtschaft innehat und die er nachhaltig ausübt, sei er vielfach zu administrativen Eingriffen in Unternehmensentscheidungen gezwungen. Für den ausländischen Investor entstehen daraus gelegentlich Unsicherheiten in der Ausübung seiner täglichen betrieblichen Arbeit. Angesichts der großen Bedeutung, die das Auslandskapital in der wirtschaftlichen Entwicklung Mexicos gespielt hat, ist es naheliegend zu fragen, weshalb sich der Gesetzgeber zumindest bis Anfang der 1940er Jahre diese verhältnismäßig starke Zurückhaltung auferlegt hat. Für die zwanziger und dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts mag für diese Einstellung wichtig gewesen sein, daß man dem Auslandskapital, das durch die Freizügigkeit während der Porfirio-Diaz-Epoche in vielen Bereichen eine dominierende Stel-

¹² *Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.: México 1966, Facts, Figures, and Trends.* Mexico 1966. S. 182.

¹³ Vgl. hierzu insbesondere: Lugo Sanchez: *Las Inversiones Extranjeras, un Régimen Jurídico.* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Tesis. México, D.F. 1960. S. 104.

lung eingenommen hatte, nicht allzu einschneidende Beschränkungen auferlegen konnte, ohne damit gleichzeitig einen starken Kapitalabfluß befürchten zu müssen, der die Wirtschaft Mexicos in jener Zeit stark erschüttert hätte. In den späteren Jahren verstärkte sich die Gesetzgebungstätigkeit der Regierung. Beispiele dafür sind das Dekret vom Juli 1944, das Erdölgesetz von 1959 und das Bergbau- gesetz von 1961 sowie die Banken- und Versicherungsgesetzgebung von 1965. Eine Analyse auch dieser Gesetze zeigt, daß die einzelnen Regierungen in der Regulierung der ausländischen Investitionen in Mexico behutsam waren. Dafür schien nun weniger der Bedarf ausländischen Kapitals maßgebend gewesen zu sein, wie es in der nach- revolutionären Ära noch der Fall war, als vielmehr die Vorteile des technischen und kaufmännischen Know-hows, die durch die ausländische Unternehmensaktivität dem Lande zugute kommen. So mag man den mexikanischen Regierungen in der Regulierung des Auslandskapitals durch das Fehlen einer geschlossenen Investitionsgesetzgebung formal zwar eine gewisse Inkonsistenz vorwerfen; es ist ihnen aber dadurch möglich gewesen, eine außerordentlich flexible, die jeweiligen nationalen Erfordernisse berücksichtigende Wirtschaftspolitik zu betreiben. Bei dem Versuch einer Interpretation der Investitionsgesetzgebung lassen sich alle Mängel und Vorzüge des Kompromisses feststellen, den Mexico wie in vielen anderen Bereichen auch in dieser Frage eingegangen ist.

Die der wirtschaftlichen Tätigkeit des Ausländers auferlegten Beschränkungen gehen auf verschiedene Rechtsquellen zurück¹⁴. Die wichtigsten Bestimmungen sind in der Verfassung von 1917 niedergelegt, insbesondere im Artikel 27. Die entsprechenden Verfassungs- artikel haben jedoch erst durch Ausführungsgesetze (Ley Organica) und Durchführungsverordnungen (Ley Reglamentario) konkreten Inhalt erfahren. In Artikel 27 wird die wirtschaftliche Tätigkeit des Ausländers in den Absätzen 1 und 4 geregelt. Absatz 1 enthält die Bestimmung, daß nur Mexikaner, von Geburt oder durch Einbürgerung, sowie mexikanische Gesellschaften das Recht haben, Grund- eigentum, Gewässer und alles Dazugehörige zu erwerben. Diese Regelungen betreffen auch die Erteilung von Konzessionen für den Bergbau sowie für die Verwertung mineralischer Brennstoffe und die Ausnutzung der Gewässer. Die gleichen Rechte können vom Staat auch dem Ausländer erteilt werden. Voraussetzung dafür ist aber, daß sich der Ausländer vor dem Außenministerium (Secretaria de Relaciones Exteriores) bereit erklärt, sich in bezug auf dieses Eigen-

¹⁴ Vgl. *Banco de México, S.A.: Recopilacion de las Principales Disposiciones Legales sobre Inversiones Extranjeras Directas en México. Documento del Departamento de Estudios Economicos, Febrero 28 de 1963.*

tum als Mexikaner zu betrachten und auf den Schutz seiner Regierung zu verzichten. Hält der Ausländer diesen Verzicht nicht ein, so geht sein Eigentum an den Staat über. Diese Bestimmung beruht auf der Anwendung der Calvo-Klausel¹⁵, die von dem argentinischen Diplomaten und Rechtswissenschaftler Carlos *Calvo* (1824—1906) entwickelt worden ist und die juristische Grundlage bildet für die Rechte und Pflichten, die der in Mexico investierende ausländische Unternehmer hat. Sie ist als juristische Gegenmaßnahme zur Theorie des Interventionismus zu verstehen, die zu jener Zeit weitgehend Anwendung fand. Nach dieser Theorie ist die einem Ausländer zugefügte Schädigung gleichbedeutend mit einer Schädigung des Landes, dessen Staatsbürgerschaft der betreffende Ausländer besitzt. Dies rechtfertige eine sofortige diplomatische und, falls diese ohne Erfolg ist, eine militärische Intervention gegen das Gastland. Nach *Calvo* wird der Ausländer dadurch, daß er sich den Gerichten des Gastlandes nicht zu unterstellen braucht, gegenüber dem Inländer privilegiert; eine Situation, die nach seiner Auffassung von seiten des Gastlandes nicht akzeptiert werden kann. Die Theorie *Calvos* fand in Mexico ihren Ausdruck in der vertragsmäßigen Verpflichtung, die in Artikel 1, Absatz 1 der Verfassung von 1917 niedergelegt ist und davon abgeleitet in jeden mexikanischen Gesellschaftsvertrag explizit aufgenommen wird, wenn Ausländer Partner dieses Vertrages sind. Die Calvo-Klausel enthält zusammenfassend im wesentlichen drei Grundzüge: 1. Das auf die rechtlichen Beziehungen anzuwendende Recht ist das Landesrecht (d. h. mexikanisches Recht); 2. der Ausländer unterstellt sich der Zuständigkeit lokaler Gerichte in allen Fragen, die den Vertrag betreffen; 3. der Ausländer verzichtet auf den diplomatischen Schutz der eigenen Regierung.

Mexico ist das in der Anwendung dieser Klausel führende Land in Lateinamerika. Die einzigen Staaten im Subkontinent, für welche diese Bestimmung keine Geltung hat, sind Argentinien, die Dominikanische Republik und Haiti. Geringe Bedeutung hat sie in Uruguay, Brasilien, Columbien und Honduras.

In Artikel 27, Absatz 1 ist weiterhin festgelegt, daß der Ausländer keine Eigentumsrechte an Boden und Gewässern innerhalb einer Zone von 100 km entlang der Landesgrenze und innerhalb von 50 km landeinwärts von der Seeküste erwerben kann. Von dieser Restriktion wurden viele US-Amerikaner betroffen, die besonders im 19. Jahrhundert während des Bürgerkrieges Ländereien im Norden

¹⁵ Juan Steta: Mexican Legislation on Foreign Investment. Report on the Seminar For Foreign Executives Residents of Mexico. Ixtapan de la Sal, State of Mexico. Mayo de 1967. S. 11—14. — Herbert W. Briggs (Ed.): The Law of Nations, Cases, Documents, and Notes. 2nd ed., New York 1952. S. 637—650.

Mexicos besaßen. Für diese Bestimmung sind weniger ökonomische Gründe als in der Zwischenzeit überholte Sicherheits- und Verteidigungsüberlegungen maßgebend gewesen. Seit Bestehen des Verbotes ist es das Bestreben der mexikanischen Regierung gewesen, die noch im ausländischen Besitz befindlichen Ländereien aufzukaufen und Mexikanern zu übereignen.

Absatz 4 des Artikels 27 der Verfassung enthält die Bestimmung, daß Aktiengesellschaften (*sociedades comerciales por acciones*) Grundbesitz zum Zwecke landwirtschaftlicher Betätigung weder erwerben, besitzen noch verwalten dürfen; soweit jedoch diese Gesellschaften Industrieerzeugnisse herstellen oder Bergbau und Erdölgewinnung sowie andere nicht landwirtschaftliche Unternehmungen betreiben, können sie Grundbesitz erwerben und verwalten, jedoch nur im dafür erforderlichen Umfang. Die Entscheidung über den Umfang des zur Verfügung zu stellenden Bodens wird von der Zentralregierung bzw. von den Regierungen der einzelnen Staaten in jedem Fall gesondert getroffen.

Das Kriegsdekret vom 29. Juni 1944¹⁶ ist das wichtigste Gesetz für den an einer Betriebsgründung in Mexico interessierten Ausländer. Das Dekret wurde von dem seinerzeit amtierenden Präsidenten Avila Camacho erlassen, der schon im Juli 1942 durch ein Notstandsgesetz mit außerordentlichen Vollmachten ausgestattet worden war. Den Anlaß dazu gab der starke Zufluß ausländischen Kapitals nach Mexico während des Zweiten Weltkrieges und die Befürchtung, daß durch einen späteren plötzlichen Kapitalabfluß Schwierigkeiten im Lande entstehen könnten. Zudem glaubte man, das ausländische Kapital auf diese Weise in die vom Staat geförderten Produktionen leiten zu können. Mit dem Dekret vom 28. September 1945 wurde das Notstandsgesetz von 1942 zwar aufgehoben, in Artikel 6 jedoch festgelegt, daß der Erlaß vom Juni 1944 weiter in Kraft bleibt. Die 1944er Verordnung hat seither sowohl unter Mexikanern wie auch in ausländischen Wirtschaftskreisen viel Verwirrung gestiftet.

Diesem Erlaß gemäß müssen Ausländer oder mexikanische Gesellschaften, an denen Ausländer beteiligt sind, eine besondere Erlaubnis vom Außenministerium haben, wenn sie Gesellschaften kaufen oder kontrollieren sowie die Aktienmehrheit von Gesellschaften übernehmen wollen, die auf industriellem, bergbaulichem, kommerziellem sowie auf land- oder forstwirtschaftlichem Gebiet tätig sind. Eine solche Erlaubnis ist ebenfalls notwendig für die Erteilung von Konzes-

¹⁶ *Disposiciones Legales que Afectan a la Inversion Extranjera en México. El Mercado de Valores* (Año XXI, Núm. 23, 5 de Junio de 1961, S. 277—285 und 288); *Mosk: Industrial Revolution in Mexico*, a.a.O., S. 109 ff.

sionen für den Bergbau, für die Wassernutzung, für die Verwertung mineralischer Brennstoffe und für die Änderung der Gesellschaftsstatuten und der Kapitalstruktur solcher Unternehmen, die eine ausländische Beteiligung haben. Der Außenminister kann die in Frage stehenden Genehmigungen nach freiem Ermessen ablehnen, erteilen oder sie mit Auflagen versehen (*La facultad discrecional de negar, conceder, o condicionar*). Weiterhin muß der Ausländer nachweisen, daß seine wichtigste Einnahmequelle im Staatsgebiet und sein Wohnsitz in Mexico ist. Das Außenministerium kann zudem die Erteilung jeder Genehmigung von der Voraussetzung abhängig machen, daß mexikanische Staatsbürger mindestens 51 % des Gesamtkapitals in Händen haben und daß dies jederzeit nachprüfbar ist und daß die Mehrheit der geschäftsführenden Gesellschafter (*socios administradores*) mexikanische Staatsbürger sind. Auf diese Beschränkungen kann verzichtet werden, wenn Ausländer Industrien ansiedeln, die es in Mexico nicht gibt.

Diese ursprünglich nur als vorübergehende Kriegsregelung gedachte Bestimmung, die seither die wichtigste Norm für die Behandlung des ausländischen Unternehmers bildet, war der erste Versuch einer umfassenden Regulierung des Auslandskapitals; jedoch wies auch dieses Gesetz wegen des Ermessensentscheids des Außenministers in bezug auf das Erfordernis einer 51 %igen mexikanischen Kapitalbeteiligung bei neu zu gründenden ausländischen Unternehmen keine Klarheit auf. Mexikanische Investoren glaubten, daß sie durch dieses Gesetz die von Ausländern in Mexico gegründeten Unternehmen kontrollieren könnten. Die ausländischen Investoren waren der Überzeugung, daß für jeden zu gründenden Betrieb eine mexikanische Kapitalbeteiligung von 51 % notwendig sei, die Regierung jedoch gewillt sei, Ausnahmen von dieser Regelung zuzulassen. Diese Ausnahmen sind in der Tat häufig gemacht worden. Es ist ein offenes Geheimnis gewesen, daß große US-amerikanische Konzerne, die in Mexico einen Betrieb aufbauen wollten, sich um diese Bestimmung wenig Sorgen zu machen brauchten. Während der Präsidentschaft Avila Camachos wurden über dieses Dekret hinaus keinerlei Erklärungen über die Behandlung ausländischer Investoren abgegeben. Erst als Miguel Alemán im Jahre 1946 das Amt des Präsidenten übernahm, wurde von offizieller Stelle betont, es gäbe kein Gesetz, das den ausländischen Kapitalanteil an einer Firma auf 49 % beschränke. Der Nachdruck, der darauf gelegt wurde, es stehe lediglich im Ermessen des Außenministers, zu entscheiden, welche Unternehmen eine mexikanische Kapitalmehrheit von 51 % aufzuweisen hätten, legte die Vermutung nahe, daß die 51 %-Klausel eher den Ausnahmefall darstellte als die Regel, wie es in den mexikanischen

und ausländischen Wirtschaftskreisen auch tatsächlich angenommen worden war. Die am 17. April 1945 veröffentlichte Liste über die Industrien, in denen eine 51 %ige mexikanische Kapitalbeteiligung in Zukunft erforderlich war, umfaßt mit den späteren Ergänzungen, die vorwiegend von dem im Mai 1947 gebildeten interministeriellen Ausschuß für Auslandsinvestitionen vorgenommen wurden, folgende Bereiche: 1. Rundfunkübertragung; 2. Produktion, Verteilung und Vorführung von Filmen; 3. Internationaler Seetransport, wenn inländisches Kapital zur Verfügung steht; 4. Küstenschiffahrt; 5. Stadt- und Landtransport; 6. Kommerziell betriebene Fischerei und Fischzucht; 7. Herstellung und Vertrieb von alkoholfreien Getränken, Fruchtessenzen, Konzentraten, Sirup und Fruchtsäften; 8. Verlagswesen; 9. Werbung; 10. Gummiindustrie; 11. Weiterverarbeitende petrochemische Industrie (petroquímica secundaria, mit mindestens 60 %iger mexikanischer Kapitalbeteiligung); 12. Bergbauindustrie; 13. Kreditanstalten; 14. Versicherungen¹⁷. Diese Liste zeigt mit Ausnahme der erst in den späten 1950er und ersten 1960er Jahren festgelegten Regelungen über die petrochemische und Bergbauindustrie sowie über die Kreditanstalten und Versicherungen, wie behutsam die mexikanische Regierung in der Regulierung des Auslandskapitals anfänglich vorging. Der eigentliche industrielle Sektor, wie z. B. jegliche Art der Metallerzeugung und -verarbeitung, in dem Ausländer stark investiert hatten, wurde von dieser Bestimmung mehr oder weniger nicht betroffen. Zudem waren es in bezug auf die ökonomische Bedeutung für Mexico zweitrangige Sektoren, die zum Teil schon vorher unter Regierungskontrolle standen. Obgleich mit diesem Gesetz eine umfassende juristische Basis für die Regulierung des Auslandskapitals geschaffen worden war, erlangten die tatsächlichen Beschränkungen in den späteren Jahren nur ein bescheidenes Maß. Möglichkeiten zu Eingriffen und tatsächlich vorgenommene Regulierungen wichen weit voneinander ab.

Wie ist nun das Kriegsdekret von 1944 in der Perspektive des ausländischen Investors zu beurteilen? Die Tatsache, daß dieser Erlass auch nach Beendigung des Krieges in Kraft geblieben ist, machte den Willen der Regierung deutlich, in Zukunft Einfluß ausüben zu können auf die Bereiche, in denen der ausländische Investor seine Investition vornehmen soll. Trotz des verhältnismäßig nur schwachen Drucks, der später auf den Ausländer ausgeübt wurde, liegt für ihn ein erhebliches Unsicherheitsmoment darin, daß der Außenminister

¹⁷ *Secretaría de Industria y Comercio: Que se Entiende por Mexicanización de la Industria? Que Industrias se considera deben estar bajo Control de Capitales Mexicanos? En que Sectores se favorece la Inversión Extranjera?* o. Ort, o. Jahr, S. 2.

nach freiem Ermessen eine 51 %ige mexikanische Kapitalmehrheit bei einem zu gründenden Unternehmen verlangen kann. Dieser Risikofaktor nimmt dadurch an Gewicht zu, daß mit dem alle sechs Jahre eintretenden Präsidentenwechsel eine Änderung in der Einstellung der Regierung zu bestimmten Formen des Auslandskapitals und zu den Bereichen, in denen vom Ausländer investiert wird, einhergehen kann. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß die 51 %-Klausel seit dem Jahre 1953 nicht mehr durch Verordnungen auf andere Bereiche ausgedehnt worden ist und daß staatliche Regulierungen in bezug auf Auslandsinvestitionen andere im folgenden Teil zu analysierende Formen angenommen haben.

Neben diesen Beteiligungsbeschränkungen ist eine wirtschaftliche Betätigung des Ausländers in folgenden Bereichen vollständig ausgeschlossen: Erdölindustrie, petrochemische Basisindustrie, Elektrizitätswirtschaft, Autotransporte (auf Bundesstraßen) und Funkstationen¹⁸.

IV. Die Politik der Mexikanisierung

Der seit dem Unabhängigkeitskampf von 1810, insbesondere aber seit der Revolution am Anfang dieses Jahrhunderts zu erkennende Versuch Mexicos, aus der Verschmelzung spanischen und indianischen Erbes eine nationale Eigenständigkeit zu schaffen, hat in dem Begriff der *Mexicanidad* seinen Ausdruck gefunden. Dieses zentrale, revolutionäre Postulat nationaler Identität umfaßt alle Lebensbereiche und hat — soweit es den wirtschaftlichen Sektor betrifft — zur Forderung nach einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik geführt, indem der Mexikaner mehr als zuvor den wirtschaftlichen Aufbau des Landes mitbetreiben und an den Vorteilen des industriellen Wachstums beteiligt werden solle. Neben diesem ideologischen Hintergrund, den man kennen sollte, um die staatlichen Maßnahmen gegenüber dem Auslandskapital zu beurteilen, war der Wandel der Wirtschaftspolitik zum anderen eine natürliche Folge der Porfirio-Diaz-Epoche, in der Großgrundbesitzer und Ausländer als die im damaligen Mexico herrschenden Personengruppen wenig Neigung verspürten, sich in die Gesellschaft zu integrieren. Beeinflußt und überschattet wurde der mangelnde Wille zur Eingliederung dieser Gruppen durch eine Industrialisierungspolitik, die dem Volk keine wahrnehmbaren Lebensvorteile brachte und es weiterhin in sozialer Abhängigkeit hielt. Die Idee, daß die wirtschaftliche Tätigkeit des Ausländers dem Lande auch Schaden zufügen und Instabilität hervorrufen könne, ist nicht erst während der Diaz-Regierung entstanden, sondern ist von einer

¹⁸ Ebd. S. 2.

kleinen Schicht Intellektueller schon zu Zeiten der spanischen Krone konzipiert und verbreitet worden.

Das Bestehen einer Ideologie dürfte auch der Grund dafür sein, daß die Behandlung des Auslandskapitals in Mexico zumindest seit etwa 1940 eine gewisse Kontinuität aufgewiesen hat, im Gegensatz zu den Maßnahmen, die in vielen anderen Entwicklungsländern gegenüber dem privaten Auslandskapital häufig willkürlich getroffen werden. Diese Folgerichtigkeit erleichtert wiederum den Versuch, zukünftige Tendenzen über die Haltung des Landes zu ausländischen Direktinvestitionen herauszuarbeiten. Unter den in Mexico tätigen Auslandsunternehmen herrschte und besteht zum Teil auch heute noch Unkenntnis über die Geschlossenheit dieser Ideologie, vielleicht auch eine Fehleinschätzung der Festigkeit und Mittel, mit der die jeweiligen mexikanischen Regierungen mehr oder weniger stark dieses Konzept zu verwirklichen suchen. Anschauliche Beispiele dafür bieten unter anderem das Verhalten der ausländischen Erdölunternehmen vor deren Enteignung im Jahre 1938 sowie manche Reaktionen auf die Mexikanisierung des amerikanischen Schwefelunternehmens Azufrera Panamericana, S.A.

Die gewohnte begriffliche Begrenzung der Mexikanisierung auf die Bestrebungen des Staates nach einer Beteiligung mexikanischen Privatkapitals an ausländischen Unternehmen bzw. den Aufkauf ausländischer Unternehmen durch mexikanische Kapitalgruppen ist vor dem Hintergrund der Ideologie der Mexicanidad zu eng, weil die Tendenz zur Bildung von kapitalmäßig gemischten Unternehmen nur eine der vielen verschiedenen Formen des mexikanischen Staates zur Behandlung des Auslandskapitals ist¹⁹. Die Mexikanisierung ist Ausdruck einer nationalistischen Wirtschaftspolitik, deren Eigenheiten die besonderen geschichtlichen Erfahrungen Mexicos mit dem Ausländer widerspiegeln. Sie umfaßt ein ganzes Bündel unterschiedlicher staatlicher Maßnahmen, die sicherstellen sollen, daß die inländischen Produktionsfaktoren mehr und mehr an den Kenntnissen, Fähigkeiten und Erfolgen des ausländischen Investors teilhaben sollen mit dem Ziel, durch die Hilfe des Ausländer im Laufe der Zeit eine größere Selbständigkeit zu erlangen. Die Nationalisierung²⁰ der public utilities im Jahre 1960, die Bestimmung, daß der Ausländer in bestimmten Industrien nur mit einer Kapitalminderheit tätig werden kann,

¹⁹ Vgl. hierzu eine ähnliche Interpretation des Begriffes „Mexikanisierung“ in: *Business in Mexico — Today and Tomorrow. Mexican-American Review (Mexico)*, June 1963.

²⁰ Miguel S. Wionczek: Electric Power, The Uneasy Partnership. In: Raymond Vernon (Ed.): *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*. Cambridge 1964. S. 21—110.

sowie die Regelung, daß Ausländer nur dann bestimmte Vergünstigungen erhalten, wenn sie einer 51 %igen mexikanischen Kapitalteilhaberschaft zustimmen, haben in ihrer ganzen Differenziertheit alle den Zweck der Wahrung der Interessen Mexicos.

Wirft man einen Blick auf die jüngere Geschichte dieses Landes, so ist die erste Maßnahme der Mexikanisierungspolitik die Gründung des „Banco de México“ im Jahre 1925 gewesen, womit dem Staat die Kontrolle des Geldmarktes und die Aufsicht über die Banken, von denen viele im ausländischen Besitz waren, übertragen worden ist. Mit der Bankreform von 1932 stellte der „Banco de México“ auch seine Tätigkeit als Handelsbank ein und war fortan nur noch als Zentralbank tätig. Die Mexikanisierung des inländischen Geld- und Kapitalmarktes wurde später durch eine Reihe weiterer Maßnahmen durchgeführt. Zu Beginn der dreißiger Jahre begann der Staat durch Errichtung der Nacional Financiera damit, einen nationalen Kapitalmarkt aufzubauen, um gegenüber dem Auslandskapital unabhängiger zu werden. Es wurde zum ersten Male möglich, mittleren und kleineren inländischen Firmen in größerem Umfang kurz- und mittelfristige Kredite zur Verfügung zu stellen. Im Jahre 1932 genehmigte die Regierung die Gründung privater Financieras, deren Aufgabe darin bestehen sollte, langfristiges Kapital für die einheimische Industrie zu mobilisieren. Ihr Operationsbereich wurde im Jahre 1941 erweitert. Zur gleichen Zeit übernahm die Nacional Financiera die Funktion einer staatlichen Entwicklungsbank²¹. Ein bedeutendes Ereignis in diesem Entwicklungsprozeß ist die Enteignung der ausländischen Erdölunternehmen im Jahre 1938 gewesen, die zur damaligen Zeit in falscher Kenntnis der Lage vielfach als Zeichen für eine in Mexico herrschende Tendenz zum Sozialismus betrachtet wurde. Die ebenfalls in jene Zeit fallende Nationalisierung einzelner Eisenbahngesellschaften, an denen der Staat zum Teil bereits beteiligt gewesen ist, war eine Folge der technischen Rückständigkeit der Gesellschaften und der finanziellen Schwierigkeiten, mit der die ehemaligen Eigner seit 1930 zu kämpfen hatten und die die Effizienz dieses für die industrielle Entwicklung wichtigen Verkehrsträgers vermindert hatten. Ein weiterer wichtiger Meilenstein in dieser Entwicklung ist das oben bereits erwähnte Kriegsdekret vom 29. Juni 1944. Eine der letzten bedeutenden Entscheidungen in dieser Richtung war die in der Amtszeit von López Mateos im Jahre 1960 vorgenommene Verstaatlichung von zwei sich überwiegend in ausländischem Besitz befindenden Stromversorgungsunternehmen. Obgleich die Nationalisierung der Versorgungs-

²¹ Calvin P. Blair: Nacional Financiera — Entrepreneurship in a Mixed Economy. In: Vernon (Ed.): Public Policy and Private Enterprise in Mexico, a.a.O., S. 191—240.

unternehmen erst im Jahre 1960 erfolgte, gehörte dieses Ereignis noch in eine Ära, die eigentlich schon Ende der dreißiger Jahre zu Ende gegangen war; denn die staatlichen Maßnahmen, die gegenüber dem Ausländer danach getroffen wurden, waren differenzierter geworden und hatten andere Formen angenommen. Der äußere Anlaß zur Verstaatlichung der Versorgungsunternehmen waren Unstimmigkeiten zwischen der Regierung und den Gesellschaften über die Höhe der Tarife und die Investitionspolitik der Unternehmen. Die Ursachen aber lagen tiefer. Die mexikanische Regierung wollte es nicht länger zulassen, daß Ausländer in einem für die industrielle Entwicklung des Landes so grundlegend wichtigen Sektor dominierten. Der Vorgang der Mexikanisierung dieser beiden ausländischen Stromversorgungsunternehmen unterschied sich von der Nationalisierung der Erdölindustrie insofern, als erstens der Einfluß des Staates auf die Versorgungspolitik durch die Tätigkeit der im Jahre 1937/38 gegründeten Comision Federal de Electricidad (CFE) ziemlich groß war und zweitens die CFE kurz nach der Gründung ein umfangreiches Investitionsprogramm aufgestellt hatte, das den mexikanischen Staat in die Lage versetzt hatte, im Jahre 1959 nahezu 50 % der Energieversorgung des Landes zu decken. Dadurch hatte der Staat Erfahrungen gesammelt und war auf die ihm bevorstehenden Aufgaben vorbereitet. Es stand ein verhältnismäßig gut ausgebildetes technisches und kaufmännisches Management zur Verfügung, wodurch im Gegensatz zu den organisatorischen und personellen Schwierigkeiten, die nach der Nationalisierung der ausländischen Erdölunternehmen aufgetaucht waren, die Leitung der Versorgungsunternehmen verhältnismäßig reibungslos übernommen werden konnte. Durch die vorsichtige Verhandlungsführung, die Zahlung einer angemessenen Abfindung und die Bereitwilligkeit einer Gesellschaft, die ihr gezahlte Summe im Lande zu investieren, konnte einer durch diese Transaktion möglicherweise verursachten Kapitalflucht bis zu einem gewissen Grade begegnet werden. An diesem Verfahren läßt sich deutlich eine Änderung der Behandlung des direkten Auslandskapitals erkennen. Im Gegensatz zu den in feindlicher Haltung geführten Verhandlungen über die Nationalisierung der ausländischen Erdölunternehmen bemühte man sich bei der Übernahme der Stromversorgungsunternehmen trotz aller bestehenden Schwierigkeiten um befriedigende Regelungen für beide Seiten. Maßgebend dafür war einmal die Erkenntnis der Regierung, einer daraus resultierenden Verschlechterung des Investitionsklimas möglichst entgegenzuwirken; zum anderen waren die betroffenen Unternehmen — in der Überzeugung, daß dieser Prozeß ohnehin nicht rückgängig zu machen ist — bestrebt, unter den gegebenen Umständen durch kompromiß-

bereite Verhandlungsführung ein Maximum an Vorteilen zu erreichen, obwohl die Entscheidung der Regierung vom Standpunkt der beiden ausländischen Gruppen genausowenig akzeptiert wurde wie 22 Jahre zuvor die Nationalisierung der Erdölindustrie; aber wie so häufig, ist das „Wie“ einer staatlichen Intervention ein entscheidender Faktor für das zukünftige Verhältnis zwischen Staat und Privatwirtschaft, in diesem Fall zwischen Mexico und dem privaten Auslandskapital.

Eine andere Methode der Mexikanisierung wurde in der Bergbauindustrie praktiziert. Nach dem Bergbaugesetz von 1961 erhielten solche in ausländischen Händen befindliche Bergbauunternehmen Steuervergünstigungen von 50 %, die sich bereit erklärten, ein kapitalmäßig gemischtes Unternehmen mit einer eigenen Minderheitsbeteiligung zu bilden. Die Folge war, daß nach etwa fünf Jahren alle großen ausländischen Bergbauunternehmen für den Preis der gewährten Vergünstigungen in die Minderheitsbeteiligung gingen. Die zwei großen amerikanischen Schwefelunternehmen²², Azufrera Panamericana S.A. (dieses beherrschte die mexikanische Schwefelproduktion und den Export zu etwa 80 %) sowie Texas Gulf Co., waren die einzigen bedeutenden noch in hundertprozentigem amerikanischen Besitz befindlichen Unternehmen, die noch in der mexikanischen Basisindustrie tätig waren. Auch bei nur oberflächlicher Kenntnis der mexikanischen Wirtschaftspolitik mußte es jedem klar sein, daß die Regierung versuchen würde, zumindest die Azufrera Panamericana zu einer Aufnahme mexikanischen Kapitals zu veranlassen. In der mexikanischen Presse waren besonders ab 1964 Hinweise auf die steigenden Exporte und auf den Abbau der Vorkommen von Schwefel, eines Grundstoffes, der nicht erneuerbar und nicht substituierbar ist, zu finden. Der Präsident der Staatspartei „Partido Revolucionario Institucional“ (PRI), Alfonso Corona del Rosal, stellte in einem Presseinterview fest, daß auch die Mexikanisierung der ausländischen Schwefelunternehmen betrieben würde. Im Oktober 1966 boten die Regierung und eine mexikanische Kapitalgruppe der Azufrera Panamericana an, 66 % des Kapitals zu übernehmen. Die Mexikanisierung dieser Gesellschaft wurde im Frühjahr 1967 unter der Beteiligung des Staates und einer privaten mexikanischen Kapitalgruppe vollzogen. Damit hatte der Staat seine politischen und wirtschaftlichen Ziele erreicht. Das bedeutendste vollständig in ausländischem Besitz sich befindende Unternehmen in der Schwefelindustrie war mexikanisiert worden, wodurch nun Möglichkeiten gegeben waren,

²² Miguel S. Wionczek: Foreign Owned Export Oriented Enclave in a Rapidly Industrializing Economy: Sulphur Mining in Mexico. 1967 (unveröffentlicht).

stärker als bisher den Gewinnungs- und Verarbeitungsprozeß entsprechend den besonderen Industrialisierungserfordernissen Mexicos zu beeinflussen.

Ein anderes Erscheinungsbild des Mexikanisierungsprozesses ist das 1954 geschaffene „Gesetz zur Förderung neuer und wichtiger Industrien“. Alle Unternehmen, in denen die von der Regierung in dem Gesetz genannten Produkte hergestellt werden, erhalten Steuervergünstigungen. Obwohl in diesem Gesetz keinerlei Beschränkungen bezüglich einer ausländischen Kapitalbeteiligung genannt sind, zeigt die praktische Handhabung dennoch, daß ausländische Unternehmen nur dann diese besonderen Vergünstigungen erhalten, wenn sie sich bereit erklären, zu 51 % mexikanisches Privatkapital aufzunehmen. Der derzeitige Wirtschafts- und Handelsminister Campos Salas nannte neben dieser Forderung in einem Interview²³ zwei weitere Situationen, in denen der Ausländer nur mit einer Minderheitsbeteiligung von maximal 49 % in Mexico arbeiten kann. Und zwar erstens, wenn ein ausländisches Unternehmen in einer Industrie investieren möchte, in der bereits andere mexikanische Firmen oder „joint ventures“ (kapitalmäßig gemischte Unternehmen) bestehen, die das Produkt in ausreichender Qualität und zu angemessenen Preisen herstellen, und zweitens, wenn es mexikanische Firmen und „joint ventures“ gibt, die in jeder Hinsicht in der Lage wären, den betreffenden Artikel zu produzieren.

In diesem Zusammenhang ist auch die von der Regierung betriebene „industrielle Integration“ zu nennen; danach werden Betriebe aufgefordert, den wertmäßigen Anteil der im mexikanischen Markt gekauften Zuliefererprodukte am Fertigerzeugnis nach einem festgesetzten Zeitplan zu erhöhen. Aufschlußreiche Beispiele dafür sind die elektronische und Automobilindustrie²⁴. Viele Jahre versuchte die mexikanische Regierung mittels „persuasion“ Importsubstitutionen in der elektronischen Industrie zu erreichen. Als sich herausstellte, daß dieses Mittel erfolglos war, ging die Regierung dazu über, nur an jene Betriebe Importlizenzen zu vergeben, die nachweisen konnten, daß sie in steigendem Maße importierte Produkte durch im mexikanischen Markt gekaufte Ware ersetzen. Diese Politik hatte zur Folge, daß in der elektronischen Industrie von 1959 bis 1962 der wertmäßige Anteil der mexikanischen Zuliefererprodukte am Fertig-

²³ Vgl. *American Chamber of Commerce in Mexico* (Ed.): *Replies of Lic. Octaviano Campos Salas, Secretary of Industry and Commerce, to the Questions Formulated by Members of the American Chamber of Commerce of Mexico through Messrs. William J. Underwood, President; A. R. Wichtrich, Executive Vice President, and George B. Blake on June 16, 1965*, S. 3.

²⁴ Rafael Izquierdo: Protectionism in Mexico. In: *Vernon* (Ed.): *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, a.a.O., S. 283 ff.

produkt auf 60 % stieg. Eine ähnliche Politik wurde in der Automobilindustrie verfolgt. 1960 entschloß sich die Regierung, die Automobilfirmen zu veranlassen, in Mexico zu produzieren. Bis dahin wurden die Fertigteile importiert und in Mexico montiert. Die beiden größten US-amerikanischen Automobilkonzerne hielten diese Forderung der Regierung für unannehmbar. Die Regierung ließ sich von ihrer Politik jedoch nicht abbringen, besonders als sich herausstellte, daß einige kleinere ausländische Automobilfirmen großes Interesse zeigten, in Mexico zu investieren. Der Staat entwickelte ein besonderes System von Anreizen, um den Integrationsprozeß voranzutreiben. So machte er z. B. die Höhe der Importquoten davon abhängig, ein wie hoher Anteil der im mexikanischen Markt hergestellten Waren im Endprodukt verarbeitet ist. Die Regierung schuf eine Situation, in der sich die beiden US-amerikanischen Konzerne entweder anpaßten oder gezwungen waren, auf ihre Tätigkeit in Mexico zu verzichten. Die Folge war auch hier, daß beide Unternehmen nachgaben und damit die von der Regierung verfolgte Integrationspolitik akzeptierten.

Aus vielen der zahlreichen genannten Methoden der Mexikanisierung, die beliebig vermehrt werden könnten, geht hervor, daß die Regierung nicht allein durch Gesetze einen Einfluß auf den ausländischen Unternehmer auszuüben versucht, sondern eine Reihe anderer Instrumente in der Hand hält, um die von ihr verfolgte Politik zu verwirklichen. Der Versuch, den ausländischen Investor mit Hilfe administrativer und indirekter Maßnahmen zu beeinflussen, kann mehrere Gründe haben. Im Gegensatz zu Investitionsgesetzen kann man mit Verwaltungsmaßnahmen eine flexible Politik führen, die verschiedene Vorteile hat.

Erstens kann die Regierung in der Behandlung des Auslandskapitals selektiv vorgehen, d. h. sie kann die Tätigkeit des Ausländers nach dem von Industrie zu Industrie bzw. von Ware zu Ware unterschiedlichen Ausmaß schon in Mexico bestehender Produktionen abhängig machen. Für ein Land, in dem auf einigen Sektoren bereits eine ausreichende nationale industrielle Erzeugung besteht, in anderen Bereichen, begünstigt durch Zollschutz, laufend neue Industrien entstehen, bietet eine solche Politik im Vergleich zu Investitionsgesetzen bessere Möglichkeiten, das Auslandskapital in wichtige noch zu schaffende Industrien zu leiten. Es gibt in Mexico in verschiedenen industriellen Bereichen, die nach Ansicht der Regierung keiner Erweiterung bedürfen, für den neu im Lande investierenden Ausländer nur noch geringe Möglichkeiten, eine Mehrheitsbeteiligung zu erlangen, obwohl in diesen Industrien noch Unternehmen mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung arbeiten. Dies ist durchaus kein Wider-

spruch. Man beläßt dem ausländischen Unternehmer, der sich am Aufbau einer Industrie beteiligt hat, die Kapitalmehrheit; es besteht aber nach Ansicht der Regierung keine Veranlassung, dem neu im Lande investierenden Unternehmer in einer Industrie, um deren Gründung er sich nicht verdient gemacht hat, besondere Vergünstigungen zu geben. Das Kriterium für die Bedingungen, die man dem ausländischen Investor stellt, zeigt sich hier sehr deutlich. Es ist der Beitrag, den er mit seiner Investition für die ökonomische Entwicklung des Landes leistet. Von diesen Regelungen gibt es Ausnahmen; so hat z. B. ein international bekannter Konzern in Mexico einen kapitalmäßig 100 %ig ausländischen Betrieb gegründet, obwohl in dieser Industrie, gemessen an der Aufnahmefähigkeit des Marktes, bereits genügend Produkte hergestellt wurden. Gründe des Prestiges und die Schaffung vieler neuer Arbeitsplätze mögen dafür maßgebend gewesen sein, daß man diesem Unternehmen z. Z. der Gründung keine Bedingungen auferlegte. Die Forderungen, die in Zukunft an das Unternehmen gestellt werden, werden ganz davon abhängen, wie hoch der Beitrag bemessen wird, den dieser Betrieb für die industrielle Entwicklung Mexicos leistet.

Zweitens bestünde bei dem Versuch, die administrativen Einflussnahmen des Staates zugunsten einer umfassenderen allgemeinen Investitionsgesetzgebung zu vermindern, die Gefahr einer Verschlechterung des Investitionsklimas; dieses Gesetz müßte sehr umfassend sein, wenn es den gleichen Einfluß auf die ausländische Investitionstätigkeit ausüben wollte wie das z. Zt. bestehende administrative Instrumentarium der Regierung.

V. Ausländische Unternehmen im Streit der Meinungen

Eine Analyse der Haltung Mexicos zu ausländischen Direktinvestitionen kann sich nicht allein in einer Prüfung der Investitionsgesetzgebung und der sonstigen administrativen Maßnahmen, die gegenüber dem ausländischen Unternehmer getroffen werden, erschöpfen. Da für die Behandlung des Auslandskapitals auch Auffassungen relevant werden können, die sich noch nicht in konkreten Maßnahmen der Regierung niedergeschlagen haben, ist es notwendig, die Haltung der wichtigsten Kreise in die Untersuchung einzubeziehen, die den Meinungsbildungsprozeß beeinflussen. Das Kriterium für die Auswahl der verschiedenen Gruppen, die sich zur Problematik des Auslandskapitals geäußert haben, ist in erster Linie ihre Stellung bzw. ihre Macht, durch die ein Einfluß auf die offizielle Politik gegenüber dem

ausländischen Unternehmer ausgeübt werden kann²⁵. Es sollen jedoch auch Auffassungen jener Kreise und Personen wiedergegeben werden, die nicht bestimmte Interessen vertreten und auf den ersten Blick einflußlos erscheinen können; denn von ihnen werden vielfach den bereits genannten Machtgruppen Argumente geliefert, wodurch ein indirekter Einfluß besteht. Von diesen Überlegungen ausgehend, lassen sich folgende Unterscheidungen treffen: 1. Regierung²⁶ und Partei; 2. Privatwirtschaft; 3. Akademiker.

Die Haltung der Regierung und mehr oder weniger auch der Staatspartei „Partido Revolucionario Institucional“ (PRI) zum Auslandskapital findet ihren Niederschlag in Gesetzen und administrativen Regelungen; dies ist bereits oben dargelegt worden. Daneben werden von den jeweiligen Präsidenten, Ministern und anderen hochgestellten Regierungsbeamten ständig Meinungen vertreten, deren Kenntnis für die Abschätzung der gegenwärtigen und zukünftigen Behandlung ausländischer Direktinvestitionen wichtig ist. Die dominierende Stellung der jeweiligen Präsidenten innerhalb der PRI bringt es mit sich, daß zwischen der regierungsoffiziellen und der von der Staatspartei zum Auslandskapital geäußerten Meinung keine nennenswerten Unterschiede bestehen. Dies schließt nicht aus, daß es innerhalb des Parlaments und des Senats zu Zeiten große Meinungsunterschiede gibt und scharfe Angriffe gegen ausländische Direktinvestitionen geführt werden. Ein Beispiel dafür ist eine Konferenz der „Reunión Parlamentaria México-Norteamericana“ gewesen, deren Mitglieder auf mexikanischer Seite Senatoren und Abgeordnete sind²⁷. Neben den Regierungsvertretern sind die Wirtschaftsexperten zu nennen, die in Regierungsinstitutionen arbeiten. Die Auffassungen dieser Personen, die nicht als Politiker, sondern als Ökonomen sprechen, sollten einem potentiellen Investor ebenfalls bekannt sein. Der Einfluß dieser Personen kann durch ihre Fachkenntnis sowie dadurch, daß von ihnen vielfach Entscheidungen vorbereitet und Alternativlösungen ausgearbeitet werden, groß sein. Sie sind in der Regel nicht politisch engagiert und halten sich aus der Polemik über die wirtschaftliche Tätigkeit des Ausländers in Mexico heraus.

²⁵ Trotz der bereits oben analysierten Investitionsgesetzgebung und des Mexikanisierungsprozesses, die die offizielle Haltung Mexicos zu privaten Auslandsinvestitionen widerspiegeln, ist es zweckmäßig, in diesem Teil die Auffassungen der Regierung im Zusammenhang mit den Meinungen der anderen Gruppen zu privaten Direktinvestitionen zu nennen und gegebenenfalls gegenüberzustellen; denn mit solchen Äußerungen werden vielfach Richtungen für die zukünftige Politik vorgegeben.

²⁶ Regierungsvertreter und in Regierungsinstitutionen arbeitende Wirtschaftsexperten.

²⁷ Vgl. Reunión Parlamentaria México-Norteamericana (primera), 6 a 12 de Febrero de 1961, Casa de la Cultura, Guadalajara, Jal., México, Doc. 54 1C. Esp., S. 6.

Die Privatwirtschaft wird im wesentlichen durch die folgenden vier Organisationen²⁸ vertreten: 1. Die „Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio“ (CONCANACO) als Interessenverband des mexikanischen Handels. 2. Die „Confederación de Cámaras Industriales“ (CONCAMIN) als Verband, der die einheimische Großindustrie vertritt. 3. Die „Cámara Nacional de la Industrias de Transformación“ (CNIT), der der Interessenverband der mexikanischen mittleren und kleineren Industrie ist. Diese Gruppe war ursprünglich in der CONCAMIN integriert, entwickelte sich jedoch später zum Sprachrohr der in der CONCAMIN vertretenen, besonders nach dem Zweiten Weltkrieg in Mexico entstandenen Mittel- und Kleinindustrie. In ihr bestanden im Gegensatz zu den dieser Kammer angeschlossenen mexikanischen Großindustrien keine ausländischen Kapitalinteressen. Als vierter Verband ist der des Bankensektors zu nennen; der letztere ist durch die „Asociacion de Banqueros“ vertreten und stand dem Auslandskapital durch die branchenbedingte internationale Verflechtung seit jeher verhältnismäßig aufgeschlossen gegenüber.

Die dritte Gruppe, deren Ansichten zum privaten Auslandskapital zu nennen sind, ist der Kreis der Akademiker; sie arbeiten zum Teil als Professoren an den Universitäten, aber auch außerhalb dieser Institutionen. Wenngleich ihr direkter Einfluß gering ist, so liefern sie doch vielfach Argumente für einzelne Organisationen und sind auch institutionell wie z. B. in dem „Círculo de Estudios Mexicanos, A. C.“ mit anderen Personen verbunden. Wichtig ist auch der Einfluß bestimmter Professorenkreise auf die Studentenschaft, aus der ein Großteil jener Personen einmal hervorgehen wird, die leitende und meinungsbildende Positionen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft bekleiden werden. Sehr deutlich läßt sich dieser Einfluß an den an einzelnen Lehrstühlen angefertigten Diplomarbeiten erkennen.

Einige Persönlichkeiten, von deren Einstellung zum Auslandskapital man Kenntnis haben sollte, lassen sich in den Kreis der Professoren, insbesondere der Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), nur schwer einordnen. Nationalökonomien, wie z. B. Victor L. Urquidi, Miguel S. Wionczek und Javier Marquez, sind in ihrer Beurteilung des Auslandskapitals weder mit vielen links ausgerichteten Professoren der Universitäten vergleichbar, noch lassen sie sich unter die Experten, die in Regierungsinstitutionen arbeiten, einreihen, obwohl sie mit vielen dieser Fachleute durch die Wissen-

²⁸ Vgl. Frank Brandenburg: *The Making of Modern Mexico*. Englewood Cliffs, N. Y. 1964. S. 88 ff.; Vernon: *The Dilemma of Mexico's Development*, a.a.O. S. 15 ff.; zur CNIT insbesondere Mosk: *Industrial Revolution in Mexico*, a.a.O., S. 21 ff. und Marion Davis Berdecio: *The Position of CANACINTRA on Foreign Investment*. New York 1962.

schaftlichkeit ihrer Analysen und zum Teil durch Pragmatik ihres Urteils und verhältnismäßig geringe dogmatische Bande Gemeinsamkeiten aufweisen. Sie haben zum Teil einmal in Regierungsstellen gearbeitet und sind häufig auch weiterhin mit diesen in Kontakt. Ein Beispiel dafür ist Victor L. Urquidi, der, bevor er Präsident des renommierten Forschungsinstituts „El Colegio de México“ wurde, Direktor der CEPAL in Mexico und davor jahrelang leitender Mitarbeiter und Berater der „Banco de México“ war.

Die Kritik einzelner Gruppen am direktinvestierten privaten Auslandskapital setzte nach dem Zweiten Weltkrieg, besonders Anfang der 1950er Jahre ein. Dafür können zwei Gründe maßgebend gewesen sein. Erstens waren in Mexico, wie in vielen anderen latein-amerikanischen Ländern, unmittelbar nach dem Krieg ausländische Neuinvestitionen nur in verhältnismäßig geringem Umfang vorgenommen worden. Zwischen 1947 und 1952 hatte die durchschnittliche jährliche Neuinvestition eine Höhe von 32 564 Mill. US \$. Diese Zahl stieg dagegen zwischen 1953 und 1958 auf 74 513 Mill. US \$ und zwischen 1959 und 1965 auf 80 872 Mill. US \$²⁹. Die Investitionstätigkeit von Ausländern hatte sich in der Gegenüberstellung der beiden zuerst genannten Perioden somit verdoppelt. Einen zweiten Grund für die heftig einsetzende Kritik am Auslandskapital mag man darin sehen, daß sich besonders nach dem Zweiten Weltkrieg ein nationales Unternehmertum gebildet hatte und dieses stark nationalistische Züge aufwies. Von den die Privatwirtschaft repräsentierenden Verbänden führte jahrelang allein die oben erwähnte CNIT einen Kampf gegen ausländische Direktinvestitionen. Sie fürchtete die ausländische, insbesondere US-amerikanische Konkurrenz und erwartete von der Regierung, daß sie in ihrem Kampf gegen das private Auslandskapital unterstützt würde. Es ist auffallend, daß diese Gruppe nicht schon während der Regierungszeit Miguel Alemáns (1946—1952) hervortrat, da er dem Auslandskapital sehr liberal gegenüberstand. Als Grund dafür mag angeführt werden, daß Miguel Alemán eine starke Autorität hatte, der diese Gruppe nicht gewachsen war. Wie stark die Stellung dieses Präsidenten war, ist daraus zu ersehen, daß die CNIT ihn als echten „Campeón“ bezeichnete, der die Wirtschaft in einem patriotischen Geist lenkte und dessen persönliches Verdienst der industrielle Fortschritt Mexicos sei³⁰. Soweit sich die CNIT über die Haltung der Regierung zum Auslandskapital äußerte, war es eine indirekte Kritik, die allerdings zu Zeiten sehr scharf wurde. Man

²⁹ Vgl. *Nacional Financiera, S.A.: La Economía Mexicana en Cifras*, a.a.O. S. 217 u. 218.

³⁰ *Cámara Nacional de la Industria de Transformación: Doctrina Económica Mexicana*, o. J., S. 29 und 30.

forderte z. B. eine Revision der Investitionsgesetzgebung bzw. die Schaffung einer nationalen Doktrin, die eine Norm für eine in sich widerspruchsfreie Behandlung des Auslandskapitals zulasse³¹. Hin und wieder beklagte sich die CNIT über einzelne Funktionäre in der Regierung³². Z. B. übte man eine starke Kritik an dem Außenminister Miguel Alemáns, Ezequiel Padilla, wegen seiner Zuneigung dem US-Investor gegenüber³³. Obwohl die CNIT durch ihre scharfen Stellungnahmen zur Funktion des Auslandskapitals vielfach in einen starken sachlichen Gegensatz zur offiziellen Politik geriet, brach der zumindest nach außen hin freundschaftlich erscheinende Dialog zwischen dieser Gruppe und der Regierung nie ab. Dafür gibt es viele Beispiele³⁴.

Im Gegensatz hierzu hielt die CNIT mit ihren Vorwürfen gegenüber anderen Verbänden und Institutionen nicht zurück, insbesondere als im Jahre 1951 das „Comité Mexicano-American de Hombres de Negocios“³⁵ gebildet wurde. Vertreter der USA waren Industrielle, Bankiers und Repräsentanten des Handels, die enge Verbindungen zur US-amerikanischen Handelskammer hatten. Die Delegierten Mexicos entstammten der CONCAMIN, der CONCANACO und der „Asociación de Banqueros“. Dieses Komitee, in dem alle bedeutenden mexikanischen Industrie- und Handelsverbände vertreten waren, wurde von der CNIT besonders angegriffen. Sie beklagte sich darüber, daß die US-amerikanische Industrie unter den Mitgliedern der mexikanischen Gruppe ihre Angestellten „nacidos en México“ als Meinungsmacher fungieren lasse³⁶, so daß die von mexikanischer Seite abgegebenen Erklärungen verfälscht seien und nicht die Ansichten der Mehrheit der mexikanischen Wirtschaft wiedergebe. Wie alle Verbände, war auch dieses Komitee immer bestrebt, ein günstiges Verhältnis zu den jeweiligen Regierungen zu schaffen. Zu diesem Zwecke wurde bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Übereinstimmung mit der offiziellen Politik hervorgehoben.

³¹ *Cámara Nacional de la Industria de Transformación: La Inversión Extranjera en el Servicio de Teléfonos de México. Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras.* México 1956. Anexos, S. 5.

³² *Cámara Nacional de la Industria de Transformación: Comentarios a las Tesis sobre Inversiones Extranjeras Directas de los Oponentes de la C.N.I.T. Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras.* México 1956. S. 10.

³³ José Domingo Lavin: *Inversiones Extranjeras*, E.D.I.A.P.S.A. México, D.F., 1954. S. 319 und 321.

³⁴ Apoyo de la Canacintra a la Política Gubernamental Comercio Exterior (México), Agosto de 1961, S. 480; La Canacintra con los Legisladores, Comercio Exterior (México) Marzo de 1961. S. 147; Raúl A. Ollervides: La Nacionalización y la Inversión de Capitales Extranjeros en la Industria. Comercio Exterior (México), Julio de 1966. S. 488.

³⁵ *Confederación de Cámaras Industriales: La Reunión del Comité Mexicano-American de Hombres de Negocios. Serie Política Económica Num. 3.* México 1951. S. 5.

³⁶ *Cámara Nacional de la Industria de Transformación: Comentarios a las Tesis . . . a.a.O. S. 9 und 10; Lavin: Inversiones Extranjeras: a.a.O. S. 14.*

Als Testfälle für die gespaltene Meinung zur Funktion des Auslandskapitals in Mexico können zwei Kongresse genannt werden. Zunächst der zweite Kongreß der CNIT im Jahre 1953, auf dem eine nationalistische Linie gegenüber privaten Auslandsinvestitionen festgelegt wurde und zugleich eine heftige Polemik gegen die das Auslandskapital begünstigenden Gruppen und Personen in Mexico einsetzte. Sodann der IV. Congreso Nacional de Industriales, der 1957 veranstaltet wurde und auf dem die nationalistische Cámara Textil del Norte eine Studie über ausländische Direktinvestitionen vorlegte, die die Basis für ein neues umfassendes Gesetz zur Regelung der Auslandsinvestitionen darstellen sollte³⁷. In dieser Arbeit wurden verschiedene Wege aufgezeigt, wie das direkte private Auslandskapital einen Beitrag zur industriellen Entwicklung Mexicos leisten könne. Die Studie löste eine starke Diskussion aus. Die Mehrheit der Mitglieder des Kongresses lehnte es jedoch ab, auf der Basis dieser Arbeit ein Gesetz über Auslandsinvestitionen zu entwerfen, womit der erste erfolgversprechende Versuch, ausländischen Direktinvestitionen eine neue Stellung zuzuordnen, fehlgeschlagen war. Das wichtigste Motiv für die Ablehnung der Empfehlungen der Cámara Textil del Norte war die Befürchtung einer Verschlechterung des Investitionsklimas und einer Schwächung der internationalen Position Mexicos. Dagegen wurde eine sieben Punkte enthaltende Resolution der CONCAMIN von der Mehrheit der Mitglieder des Kongresses verabschiedet. Dieses Programm entsprach im großen und ganzen der freizügigeren Haltung, die die Regierung zum direkten Auslandskapital einnahm. Führend unter den Gegnern der Studie war die CONCANACO, die sich aber schon zu jener Zeit in ihrer Auffassung zur ausländischen Unternehmertätigkeit in Mexico in einem Prozeß der Wandlung befand.

Die Unterschiedlichkeit der zum Auslandskapital geäußerten Meinungen und die Heftigkeit der Debatten waren in keinem der folgenden Jahre ähnlich stark wie zu jener Zeit. Eher war Ende der 1950er Jahre eine gewisse Annäherung der Auffassungen festzustellen, die die verschiedenen Wirtschaftsverbände zu ausländischen Direktinvestitionen hatten. Die Urteile einzelner traditionsgemäß dem Auslandskapital freizügig gegenüberstehenden Gruppen, wie z. B. der CONCAMIN, wurden differenzierter. Der Wandel der CONCANACO war, verglichen mit den während der frühen fünfziger Jahre noch verwandten Vorstellungen zur CONCAMIN, verhältnismäßig groß. Schon 1956 erklärte dieser Verband, daß im Handel keine privaten

³⁷ *Cámara Textil del Norte: Las Inversiones Extranjeras y el Desarrollo Económico de México, ponencia ante el IV Congreso Nacional de Industriales. Problemas Agrícolas e Industriales de México* (México) 1957, Vol. IX. S. 73.

Auslandsinvestitionen mehr notwendig seien³⁸. Im Jahre 1959 sprach er sich zugunsten eines Organs aus, das mit der Überwachung der direkten privaten Auslandsinvestitionen betraut werden sollte. Wenn gleich diese Organisation in ihrer Beurteilung des ausländischen Unternehmers zwar in keiner Weise mit der CNIT vergleichbar ist, so war doch damit ein ganz markantes Beispiel für die verhältnismäßig schnell sich ändernde Meinung zum Auslandskapital gegeben. Nahezu unverändert blieb die Haltung des Bankenverbandes.

Ein Grund für den Wandel der Auffassungen der ehemals konservativen Gruppen mag die Tatsache sein, daß sie die Befürchtung hatten, unpopulär zu werden, da die CNIT die Diskussion über ausländische Direktinvestitionen häufig in der Öffentlichkeit austrug und sich dabei stets auf die im Volk herrschenden Ressentiments gegenüber Auslandsinvestitionen stützen konnte. Auch hatte die starke Investitionstätigkeit von Ausländern in der verarbeitenden Industrie für den einheimischen Unternehmer in einzelnen Bereichen einen härteren Wettbewerb zur Folge, den es in Mexico zuvor in dieser Weise nicht gegeben hatte, weil Ausländer und einheimische Unternehmer in nicht konkurrierenden Sektoren der Wirtschaft investiert hatten.

Im Gegensatz dazu änderten sich die Thesen der CNIT zwar in der Form, aber nicht im Inhalt. Man argumentierte im großen und ganzen gemäßigter, möglicherweise deshalb, weil man seinen zunehmenden Einfluß spürte. Auch entwickelte sich die CNIT im Laufe der Jahre zu einem Verband, in dem sich viele der ehemals kleinen Betriebe zu größeren konkurrenzfähigen Firmen entwickelt hatten, wodurch diese Organisation eine stärkere Stellung und zugleich mehr Unabhängigkeit von der ausländischen Konkurrenz erhielt. Es muß allerdings betont werden, daß die CNIT weiterhin den heftigsten Kampf gegen das Auslandskapital führte und in den Fällen, wo sie ihre nationalistische Linie von anderen mexikanischen Interessengruppen verraten sah, auch mit stärkster Polemik nicht zurückhielt.

Wirft man einen abschließenden Blick auf den Wandel der Einstellung der mexikanischen Privatwirtschaft zu ausländischen Direktinvestitionen, so lassen sich einige aufschlußreiche Feststellungen treffen: *Erstens* hat es eine Annäherung der Auffassungen der verschiedenen Verbände zum direkten privaten Auslandskapital gegeben mit dem Ergebnis, daß *zweitens* die Haltung der mexikanischen Privatwirtschaft zum Auslandskapital unter dem Einfluß eines klei-

³⁸ Vgl. Sanchez: *Las Inversiones Extranjeras, un Régimen Jurídico.* a.a.O. S. 75.

nen aktiven Unternehmerverbandes — der CNIT — nationalistischer geworden ist. Diese veränderte Haltung findet ihren Ausdruck *drittens* in der allgemeinen Forderung, daß erst bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssen, bevor der ausländische Unternehmer mit seiner Investition einen Entwicklungsbeitrag leistet. Es sei jedoch betont, daß die nationalistische Haltung der Privatwirtschaft nicht Ablehnung der ausländischen Direktinvestition bedeutet, sondern sie drückt sich aus in der Aufforderung an den ausländischen Unternehmer, mit dem einheimischen Privatkapital zusammenzuarbeiten und sich in die mexikanische Gesellschaft zu integrieren.

Die gegen Auslandsinvestitionen geführten Angriffe einiger meinungsbildender Intellektueller wie insbesondere *Fernando Carmona*, *Alonso M. Aguilar*, *Pablo Gonzalez Casanova* und *José Luis Ceceña* sind besonders heftig und ideologisch begründet³⁹. Danach sind direkte Auslandsinvestitionen eines der wichtigsten Instrumente der westlichen Industriestaaten, das kapitalistische Wirtschaftssystem in den Ländern Lateinamerikas zu etablieren. Man hält dieses System jedoch nicht für geeignet, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der lateinamerikanischen Länder zu fördern. Demzufolge richtet sich ihre Kritik vielfach nicht allein gegen den ausländischen Unternehmer, sondern gegen die bestehende gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung. Es ist bezeichnend, daß die Kritik dieser Personen nicht nur die CONCAMIN und CONCANACO, sondern zu Zeiten ebenfalls die offizielle Politik der mexikanischen Regierungen traf. Dagegen bestanden zur CNIT seit jeher enge Verbindungen. In dem „Círculo de Estudios Mexicanos, A. C.“⁴⁰, einer Vereinigung mit einer ziemlich nationalistischen Linie, waren sowohl Vertreter der Universität, wie *Alonso M. Aguilar*, als auch Präsidenten der CNIT, wie *José Domingo Lavin*, Mitglieder.

Demgegenüber hielt sich die Regierung aus dem meistens öffentlich geführten Meinungsstreit heraus, wenngleich besonders ihr die über das Auslandskapital herrschenden Auffassungen in Mexico nicht gleichgültig sein konnten.

³⁹ Vgl. hierzu insbesondere: *Fernando Carmona: El Drama de América Latina, el Caso de México*. Cuadernos Americanos 1964. México 1964. S. 13 u. S. 88 ff. — *Pablo Gonzalez Casanova: La Ideología Norteamericana sobre Inversiones Extranjeras* Escuela Nacional de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas. México 1955. S. 7 u. S. 176. — *Alonso M. Aguilar: La Inversión Extranjera*. Edición del Círculo de Estudios Mexicanos. México 1955. — *José Luis G. Ceceña: Las Inversiones Extranjeras. El Caso de México*. Instituto de Investigaciones Económicas. Ponencia Núm. 38.

⁴⁰ Vgl. hierzu auch: *Daniel James: Mexico and the Americans*. New York 1963. S. 399 ff.

VI. Argumente und Forderungen

Bei einer Durchsicht der Literatur zur ausländischen Investitionstätigkeit in Mexico stellt man fest, daß die Argumente gegen das Auslandskapital vielfältiger sind und mit größerer Sorgfalt und Überzeugungskraft vorgetragen werden als die Gründe, die für ausländische Direktinvestitionen sprechen. Dabei ist in Mexico wie in vielen anderen Entwicklungsländern als erstes der große Unterschied zwischen der Politik der Regierung und der Haltung der öffentlichen Meinung sowie einzelner Interessengruppen und Personen zu privaten Auslandsinvestitionen festzustellen. Für eine Analyse der Einstellung dieses Landes zum ausländischen Unternehmer ergibt sich daraus die Schwierigkeit der Gewichtung der einzelnen Argumente.

Die im folgenden untersuchten Streitfragen und Forderungen haben sich als die Kernprobleme der ausländischen Investitionstätigkeit in Mexico herausgestellt. In der Beurteilung dieser Fragen und in der Aufstellung der Forderungen, das direkte Auslandskapital zu einem noch nützlicheren Instrument der mexikanischen Wirtschaftspolitik zu machen, kann man im wesentlichen eine Übereinstimmung zwischen Regierung, Wirtschaftsexperten in Regierungsinstitutionen, CONCAMIN, CONCANACO und der Asociacion de Banqueros sowie führenden und international anerkannten Wirtschaftstheoretikern feststellen. Schwierigkeiten bereitet es, eine klare Linie der CNIT⁴¹ und führender Linksintellektueller gegenüber dem direkten Auslandskapital festzustellen. Auf der einen Seite nimmt man eine ideo-logisch begründete feindliche Haltung gegenüber dem ausländischen Unternehmer ein, auf der anderen Seite gibt es — allerdings sehr selten — Bemerkungen, daß der ausländische Investor unter bestimmten Bedingungen einen Entwicklungsbeitrag leisten kann und in einzelnen Bereichen auch geleistet hat⁴². Diese Feststellungen werden jedoch so selten getroffen und stehen in einem solchen Gegensatz zu allen anderen Kommentaren dieser Gruppen zum Auslandskapital, daß man zu dem Schluß kommen muß, ausländische Direktinvestitionen seien entbehrlich.

⁴¹ Vgl. hierzu insbesondere die widersprüchliche Auffassung der CNIT zu dem sogenannten Dekapitalisierungseffekt. Raúl A. Ollervides: *La Nacionalización y la Inversión de Capitales Extranjeros en la Industria*, a.a.O., Comercio Exterior, Julio de 1966, S. 489; *Puntos de Vista sobre la Inversión Extranjera. El Mercado de Valores*, Seminario de Nacional Financiera, S.A. Año XVI, Febrero 13 de 1956, S. 7.

⁴² *Documentos y Puntos de Vista en Materia de Inversiones Extranjeras. Problemas Agrícolas y Industriales de México*. Vol. IX. S. 87. — *Puntos de Vista sobre las Inversiones Extranjeras. El Mercado de Valores*. Seminario de Nacional Financiera, a.a.O. S. 76.

Das wichtigste Kriterium, an dem die Nützlichkeit einer ausländischen Direktinvestition gemessen wird, ist ihr Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Mexicos. Bei einer Abwägung der verschiedenen mit einer solchen Investition verbundenen Vor- und Nachteile sind verantwortliche Stellen in Mexico sowie weite Kreise der Privatwirtschaft der Auffassung, daß Auslandsinvestitionen durch die im folgenden zu diskutierenden Vorzüge und Nachteile den Industrialisierungsprozeß fördern bzw. hemmen⁴³.

Bevölkerungsdruck, geringe Spartätigkeit und steigende Kosten der modernen Produktionstechnik zwingen Mexico zum *Kapitalimport*, wenn das wirtschaftliche Wachstum beschleunigt werden soll. Wegen dieser Zusammenhänge wird die ausländische Direktinvestition in Mexico grundsätzlich begrüßt. Der Anteil der Auslandsinvestitionen an den gesamten Investitionen (Bruttoanlageinvestition) hat während der vergangenen Jahre zwischen 5 % und 6 % gelegen; eine Ziffer, die im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern als nicht zu hoch empfunden wird⁴⁴. Die Politik der mexikanischen Regierung ist jedoch in zunehmendem Maße darauf gerichtet, die ausländische Direktinvestition durch gezielte Maßnahmen zu einem komplementären Instrument der nationalen Entwicklungspolitik zu machen. Man verkennt allerdings nicht, daß ausländische Direktinvestitionen auch Schwierigkeiten im Lande verursachen können, z. B. durch hohe Repatriierungen von Gewinnen ins Ausland während einer Rezession im Kapitalimportland, wodurch die ohnehin bestehende Instabilität im Gastland verschärft werden könne. Eine kritische Haltung nimmt man auch gegenüber solchen Auslandsunternehmen ein, die sich gegen die Bildung von „joint ventures“ wehren. Partnerschaftsunternehmen werden als nationale Gesellschaften betrachtet und sind keinerlei Kritik ausgesetzt. In den Fällen, wo die besonderen Vorzüge einer ausländischen Direktinvestition wegfallen, besteht zudem die Tendenz, diese durch Kredite internationaler und privater ausländischer

⁴³ Vgl. hierzu die folgenden Stellungnahmen: Victor L. *Urquidi*: *Viabilidad Económica de América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires 1962. — Jr. Alfredo *Navarrete*: *El Crecimiento Económico de México y las Inversiones Extranjeras*. El Trimestre Económico. Vol. XXV. México, Octubre—Diciembre de 1958. S. 561. — Mario Ramón *Beteta*: *Tres Aspectos del Desarrollo Económico de México*. Selección de Estudios Latinoamericanos. Vol. 8. México 1963. — Antonio *Carillo Flores*: *Discurso en Rio. Comercio Exterior* (México), Noviembre de 1954. S. 437. — *El Presidente con los Corresponsales Extranjeros. Comercio Exterior* (México), Noviembre de 1961. S. 657 und Diaz *Ordaz* in seinem 2. Bericht im September 1966. Vgl. die entsprechende Seite in: *Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.*: Mexico 1966, Facts, Figures, and Trends, a.a.O. S. 169.

⁴⁴ Raúl *Ortiz Mena*, Victor *Urquidi*, A. *Waterson* y Jonas H. *Haralz*: *El Desarrollo Económico de México y Su Capacidad para absorber Capital del Exterior*. Nacional Financiera, S.A., México 1953. XXVIII, S. 475.

Finanzierungsorganisationen zu ersetzen, weil man glaubt, auf diese Weise seine Unabhängigkeit zu erhöhen. Es ist auffallend, wie stark sich auch die mexikanische Privatwirtschaft über den entwicklungs-politischen Aspekt der Tätigkeit des Ausländers in Mexico Gedanken macht⁴⁵.

Neben der Kapitalzufuhr durch ausländische Direktinvestitionen wird im Vergleich zu Auslandskrediten besonders die mit der Unternehmertätigkeit einhergehende *Übertragung der Technologie* als Vorteil genannt⁴⁶. Einschränkend wird jedoch betont, daß in den Industrien, in denen technisches Know-how vom Ausland nicht mehr benötigt wird bzw. ohne Schwierigkeiten erworben oder selbst entwickelt werden kann, die ausländische Unternehmertätigkeit in Mexico entbehrlich ist. Diese Einstellung betrifft auch jene ausländischen Unternehmen, die eine geringe oder veraltete Technologie haben und in Mexico investieren möchten. Die vielfach von ernst zu nehmenden und angesehenen Wirtschaftspolitikern in Mexico zu hörende Ansicht, ausländische Direktinvestitionen aus Kostengründen durch ausländische Kredite zu ersetzen und die Technologie entsprechend zu kaufen, ist unter den meisten der von den Verfassern interviewten einheimischen Unternehmern auf Widerspruch gestoßen. Erstens geben viele ausländischen Konzerne ihre Patente entweder nur unter der Bedingung einer gleichzeitigen Kapitalpartnerschaft weiter, oder sie bestehen darauf, einen kapitalmäßig zu 100 % in eigenen Händen befindlichen Betrieb im Gastland aufzubauen. Nach Ansicht der befragten einheimischen Unternehmer kann Mexico bestimmte Techniken deshalb nur nutzen, wenn es das Unternehmen in das Land läßt, das über die entsprechenden Patente verfügt. Zweitens kann man eine neue Technologie nicht immer allein durch den Kauf von Patenten verwirklichen; vielfach sind an Patente einmalige maschinelle Vorrichtungen geknüpft sowie eigens dafür ausgebildetes Personal. Solche technologischen Kombinationen lassen sich entweder überhaupt nicht oder nur zu sehr hohen Kosten erwerben, so daß die ausländische Direktinvestition oft der einzige Weg ist, von der betreffenden Technologie Gebrauch zu machen. Drittens schreitet in vielen Bereichen die Forschung, die in der Regel in der ausländischen Muttergesellschaft betrieben wird, so schnell voran, daß ein erworbe-

⁴⁵ *Politica de Inversiones Extranjeras. El Mercado de Valores. Seminario de Nacional Financiera, S.A. Año XVI. 17 de Septiembre de 1966.* S. 448.

⁴⁶ Victor L. Urquidi: *Some Implications of Foreign Investment for Latin America.* In: Claudio Véliz (Ed.): *Obstacles to Change in Latin America.* London, New York, Toronto 1965. S. 101 u. 102. — Plácido García Reynoso: *Méjico ante las Inversiones Extranjeras. Directas en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio. El Mercado de Valores. Seminario de Nacional Financiera, S.A. Año XXI. 29 de Mayo de 1961.* S. 271. — Gilberto Loyo: *Politica Oficial en Inversiones Extranjeras. Comercio Exterior (Méjico), Agosto 1956.* S. 344.

nes Patent schon nach kurzer Zeit veraltet sein kann. In solchen Sektoren ist ein ständiger Kontakt mit der ausländischen Muttergesellschaft notwendig, wenn man von der jeweils neuesten Technik Gebrauch machen will.

Ein weiterer wichtiger Vorzug einer ausländischen Direktinvestition wird in der förderlichen Wirkung der *Ausbildung* für die einheimischen Arbeitskräfte gesehen. Viele ausländischen Betriebe haben Lehrwerkstätten errichtet und schicken besonders befähigte einheimische Kräfte zur Verbesserung bzw. zur Vervollständigung ihrer Ausbildung in die jeweiligen Muttergesellschaften. Soweit diese Einrichtungen nicht bestehen, wird das einheimische Personal in der Regel nach der Einstellung ausgebildet. Es wird jedoch gefordert, daß die entsprechenden Kenntnisse möglichst schnell auf das einheimische Personal übertragen werden⁴⁷. Die strengen Bestimmungen der Regierung über die Arbeitsgenehmigungen für ausländisches Personal in Mexico sind ein Ausdruck dafür. Ein Betrieb, der eine ausländische Arbeitskraft anfordert, hat den genauen Nachweis zu führen, daß die von ihm benötigte Person in Mexico nicht verfügbar ist. Dabei werden die Arbeitsbewilligungen für Techniker im Vergleich zu denen für Kaufleute großzügiger behandelt, da man der Ansicht ist, daß für Managementposten im kaufmännischen Sektor sowie für allgemeine kaufmännische Büroarbeiten genügend Personal zur Verfügung steht. Eine zusätzliche Ausbildung sei vor allen Dingen für Personal notwendig, das in der Industrie arbeitet und im Export, weniger für Arbeitskräfte, die im Bankensektor oder im Handel beschäftigt sind.

Einer der häufigsten Ansatzpunkte der Kritik an ausländischen Direktinvestitionen ist ihre Konzentration auf exportorientierte *Rohstoffindustrien*. Dem ausländischen Unternehmer wird der Vorwurf gemacht, daß er lediglich an der Ausbeutung und am Export der reichen und vielfach nicht erneuerbaren Rohstoffe interessiert sei und daß die Kapitaleinfuhrländer in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium, in dem sie diese Rohstoffe für den Aufbau einer eigenen Industrie selbst benötigen, zu teuren Importen gezwungen seien⁴⁸. Einschränkend dazu wird z. B. von Victor L. Urquidi darauf hingewiesen, daß Mexico durch die Investitionen der Ausländer in den Rohstoffindustrien an der wachsenden Weltnachfrage nach die-

⁴⁷ José Campillo Sainz: *La Inversión Extranjera y la CONCAMIN. El Mercado de Valores*, 8 de Agosto de 1966. S. 780. Raúl A. Ollervides: *La Nacionalización y la Inversión de Capitales Extranjeros en la Industria. Comercio Exterior*, Julio de 1966. S. 490. *Política de Inversiones Extranjeras. El Mercado de Valores, Seminario de Nacional Financiera, S.A.* Año XVI, 17 de Sept. de 1956. S. 448.

⁴⁸ Reunión Parlamentaria México—Norteamericana (primera) 6 a 12 de Febrero 1961, Casa de la Cultura, Guadalajara, Jal., México, Doc. 54 1c. Esp. S. 3. — Sanchez: *Las Inversiones Extranjeras, un Régimen Jurídico*, a.a.O., S. 35.

sen Produkten hat partizipieren können und daß der Aufbau entsprechender Industrien gelegentlich die Errichtung neuer nachgelagerter Produktionsstätten zur Folge hatte⁴⁹. Mexico bietet für die Diskussionen und für die Politik gegenüber dieser Form der Auslandsinvestition ein anschauliches Beispiel. Vielfach findet man auch den Hinweis, daß wegen der Größe solcher Unternehmen etwaige Schwierigkeiten schnell einen politischen Charakter annehmen, so daß es dann zu einer Konfrontation der Regierungen kommen kann⁵⁰. Eine von allen Gruppen vertretene Forderung besteht darin, daß der ausländische Unternehmer sich jeder politischen Tätigkeit enthalten bzw. nicht aus politischen Motiven in Mexico tätig werden soll⁵¹.

Die mexikanische Regierung hat auf dem Rohstoffsektor eine geradlinige Politik verfolgt. Es gibt heute in der Erdölindustrie keine und in der Bergbauindustrie vergleichsweise nur noch unwesentliche ausländische Kapitalbeteiligungen. Gegen die Reglementierungen in diesen Sektoren könnte man einwenden, daß ausländische Direktinvestitionen gerade in den betreffenden Industrien für das Gastland von großem Nutzen sind, weil es sich um in der Regel kapitalintensive und risikoreiche Unternehmungen handelt und zu ihrer erfolgreichen Durchführung ein langer Erfahrungsschatz gehört; Eigenschaften, die in Mexico als besondere Vorteile der ausländischen Direktinvestition angesehen werden. Wenn eine Tätigkeit von Ausländern trotzdem in diesen Sektoren nur beschränkt bzw. überhaupt nicht möglich ist, so muß abgesehen von dem Argument der Nichterneuerbarkeit der Rohstoffe die Begründung in den besonderen geschichtlichen Erfahrungen Mexicos mit dem Ausländer gesehen werden. Die Tätigkeit ausländischer Unternehmer beschränkte sich jahrzehntelang auf diese Sektoren, und jeder Versuch einer Regulierung des Auslandskapitals mußte notwendigerweise die Rohstoffindustrien zuerst treffen. In engem Zusammenhang damit steht die Forderung, daß Ausländer sich ökonomisch in die Wirtschaft des Landes einpassen sollen, indem sie in den vom Staat als entwicklungsbedürftig genannten Industrien investieren.

Die Ablehnung der Konzentration auf Rohstoffindustrien leitet zu dem anderen vielgenannten Vorwurf der *Branchenkontrolle* über.

⁴⁹ *Urzudi*: *Viabilidad Económica de América Latina*, a.a.O., S. 59.

⁵⁰ Luis Mariscal Gonzalez: *La Inversión Extranjera como Forma de Concentración del poder Económico*. Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Economía Tesis. México, D.F., 1964. S. 89. — *Urzudi*: *Viabilidad Económica de América Latina*, a.a.O., S. 104.

⁵¹ Mario Ramón Beteta: *Tres Aspectos de Desarrollo Económico de México* a.a.O. *Posición de la Iniciativa Privada Mexicana en Relación a las Inversiones Extranjeras*. El Mercado de Valores, Seminario de Nacional Financiera, S.A. Año XXIII, 19 de Agosto de 1963. S. 438.

Beispiele dafür sind die pharmazeutische, Konserven- sowie Zigarettenindustrie und einzelne Zuliefererindustrien. Die Einwände beziehen sich auf mögliche durch wirtschaftliche Macht ausgelöste politische Abhängigkeiten. Sie entspringen auch der Sorge, daß die wirtschaftlichen Interessen des Landes nicht immer gewahrt würden. Allgemein wird es begrüßt, wenn sich der Ausländer auch gesellschaftlich in Mexico stärker eingliedert. Dazu sei es notwendig, den Mexikaner als Menschen kennen- und verstehen zu lernen sowie Tradition, Sitten und Gesetze des Landes zu respektieren. Aufschlußreich ist dazu eine Bemerkung des langjährigen CNIT-Präsidenten *Lavin*. Danach erfüllt der Ausländer, der mit seinem gesamten Kapital nach Mexico kommt und die wirtschaftlichen Beziehungen zu seinem Herkunftsland weitgehend abbricht, die gleiche Funktion wie ein einheimischer Unternehmer im Gegensatz zu dem Großteil der in Mexico tätigen Ausländer, die lediglich die Interessen ihrer Muttergesellschaft in einem anderen Lande vertreten.

Die „*Deplacierung*“ mexikanischer Betriebe ist in jüngster Zeit zu einer viel diskutierten Streitfrage geworden. Darunter wird der Aufkauf mexikanischer Unternehmen durch ausländische, insbesondere US-amerikanische Konzerne verstanden. Diese Entwicklung setzte in verstärktem Maße Anfang der 1960er Jahre ein. In den Jahren 1965/66 wurden in der Nahrungs- und Getränkeindustrie mindestens 22, in der chemischen Industrie mindestens 16 und in dem Ersatzteile für die Automobilindustrie produzierenden Gewerbe mindestens 9 mexikanische Unternehmen von Ausländern aufgekauft⁵². Die Entscheidungen für diese Transaktionen gingen in vielen Fällen von den einheimischen Unternehmern aus, und es sind meistens ausländische Konzerne gewesen, die das günstigste Kaufangebot unterbreiten konnten. Wenngleich solche Aufkäufe nicht gegen mexikanische Gesetze verstößen, so werden sie dennoch in Mexico allgemein abgelehnt⁵³. Im Gegensatz zu einer Neuinvestition werden die Produktionskapazitäten bei der Übernahme eines bestehenden Betriebes nicht erhöht. Es entfallen sämtliche mit einer Neuinvestition verbundenen Wachstumseffekte auf die Volkswirtschaft. Freilich wird der Ausländer in vielen Fällen den erworbenen Betrieb reorganisieren, womit Rationalisierungsmaßnahmen verbunden sind und Kostensenkungen möglich werden. Doch solche betrieblichen Verbesserungen, die zudem nicht die Regel sind, werden als nicht ausreichend be-

⁵² Luis Aguilera Bravo: Mexicanization and Present Policy in Mexico. Report on the Seminar For Foreign Executives Residents of Mexico, a.a.O., S. 95.

⁵³ Campillo Sainz: La Inversión Extranjera y la CONCAMIN. a.a.O. S. 780; Reunión Parlamentaria México-Norteamérica (primera), 6 a 12 de Febrero de 1961, a.a.O., S. 3.

trachtet, diese Form der Auslandsinvestition zu akzeptieren. Es ist auch zu bedenken, daß die ausländischen Konzerne die mexikanischen Betriebe vielfach 100 %ig übernehmen, womit die Unternehmen allein von der Muttergesellschaft im Ausland beherrscht werden. Besonders nachteilig ist die Situation dann, wenn das aufgekaufta Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung eingenommen hatte.

An diesem Beispiel zeigen sich deutlich die Grenzen der ausländischen Investitionstätigkeit in Mexico. Der Ausländer ist mit seiner Investition nur dann willkommen, wenn die sich daraus ergebenden Vorteile für das Land größer sind als ihre Nachteile. Durch die breite Ablehnung, die dieser Form der Auslandsinvestition entgegengebracht wird, ist damit zu rechnen, daß in Zukunft staatliche Maßnahmen ergriffen werden, um solche Transaktionen zu unterbinden.

Im Zusammenhang mit dem Argument der Deplacierung wird vielfach die Forderung gehört, daß der ausländische Investor auch nicht auf jenen Sektoren mit dem Inländer konkurrieren soll, auf denen der einheimische Unternehmer bereits erfolgreich arbeitet⁵⁴. Diese gelegentlich zum Ausdruck kommende Furcht vor einer Monopolisierung ist insofern begründet, als die kaufmännische, technische und finanzielle Überlegenheit der ausländischen, wiederum US-amerikanischen, Konzerne gegenüber den einheimischen Unternehmern in vielen Bereichen groß ist, so daß der Verdrängungsprozeß verhältnismäßig schnell eintritt⁵⁵.

Einer der namentlich von der CNIT und den politisch links stehenden Gruppen am häufigsten genannten Vorwürfe gegenüber dem direkten privaten Auslandskapital ist die Tatsache, daß der Kapitalrückfluß aus Mexico durch die Überweisung von Gewinnen, Dividenden, Zinsen und Royalties, die die ausländische Unternehmertätigkeit verursacht, größer ist als der Zufluß ausländischen Kapitals durch Direktinvestitionen. Auf diese Weise werde ein erheblicher Druck auf die Zahlungsbilanz ausgeübt⁵⁶. Bevor dieses Argument auf seine ökonomische Substanz hin geprüft wird, sind die den Berechnungen

⁵⁴ *García Reynoso*: México ante las Inversiones Extranjeras Directas en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, a.a.O., S. 270 u. 271.

⁵⁵ *Política de Inversiones Extranjeras. El Mercado de Valores*, a.a.O., S. 448; *Antonio Ortiz Mena: Doctrina Mexicana sobre Inversiones Extranjeras, Actividad Económica Latinoamericana. Revista Mexicana de Actualidad*. Año 1. 15 de Junio de 1961. S. 7.

⁵⁶ *Lavin: Inversiones Extranjeras*, a.a.O., S. 420. *Reunión Parlamentaria México-Norteamericana* (primera), 6 a 12 de Febrero de 1961, a.a.O., S. 3. — *Campillo Sainz: La Inversión Extranjera y la CONCAMIN*, a.a.O., S. 780. — *Juan Sanchez Navarro: Ensayo sobre una Política de Inversiones Extranjeras en México. Segunda Edición*. México, CONCANACO, 1956, S. 55; im Gegensatz dazu eine Stellungnahme des ehemaligen Direktors der Banco de México, S.A., *Beteta: Tres Aspectos de México*, a.a.O., S. 141.

zugrunde liegenden Zahlenwerte zu prüfen. Der Einfluß direkter privater Auslandsinvestitionen auf die Zahlungsbilanz ergibt sich aus dem Saldo zwischen Neuinvestition und transferierten Gewinnen bzw. Dividenden. Auf der Basis der Statistik der Nacional Financiera, S.A., ergibt sich, daß dieser Saldo von 1950 bis 1964 mit Ausnahme der Jahre 1950, 1952, 1953, 1960 und 1964 positiv war⁵⁷. Das insbesondere von der CNIT errechnete jährliche Defizit ergibt sich daraus, daß in der Spalte Kapitalabfluß nicht nur die Dividenden und Gewinne enthalten sind, sondern auch Royalties und andere Zahlungen. Diese Berechnung ist jedoch nicht haltbar, da Zinsen Kosten für ausländische Kredite und Royalties Kosten für die vom Ausland zur Verfügung gestellten Patente, Lizzenzen usw. sind. Beide Beträge gehören jedoch nicht in eine Berechnung hinein, die die zahlungsbilanzmäßigen Folgen einer direkten privaten Auslandsinvestition aufzuzeigen versucht. Selbst wenn man von dieser zu falschen Ergebnissen führenden Berechnung einmal absieht, bleibt zu bezweifeln, ob bei einem durch ausländische Direktinvestitionen verursachten negativen Saldo in der Zahlungsbilanz bereits das Urteil gefällt werden kann, daß diese Investition für das Kapitalimportland unproduktiv gewesen ist⁵⁸.

Das hier zu diskutierende Problem spaltet sich in zwei Teilbereiche auf. Die erste Frage, die bei der Beurteilung einer ausländischen Direktinvestition untersucht werden muß, ist ihr Beitrag zur Industrialisierung des Kapitaleinfuhrlandes. Dieser Beitrag zeigt sich in der ganzen Breite der von einer Investition ausgehenden Effekte auf eine Steigerung des gesamten wirtschaftlichen Wachstums. Es werden zusätzliche Einkommen geschaffen, neue Industrien gegründet, die entweder für den Export produzieren oder Importe substituieren. Im ersten Falle würden langfristig gesehen zusätzliche Deviseneinnahmen geschaffen, im zweiten Fall würde der Devisenfonds durch die Importsubstitution geschont. Außerdem haben solche Unternehmensgründungen vielfach den Aufbau von weiteren Zuliefererbetrieben zur Folge. Auch wird das gesamte Steueraufkommen durch eine ausländische Direktinvestition erhöht. Gerade das mexikanische Beispiel

⁵⁷ *Nacional Financiera, S.A.:* *La Economía Mexicana en Cifras*, a.a.O., S. 216 bis 217. Eine Berechnung der Wirkungen von ausländischen Direktinvestitionen ergibt, daß der Saldo zwischen Neuinvestition und transferierten Gewinnen in Mexico während der Jahre 1950—1964 positiv (190 332 Mill. US-\$) war. Diese Berechnung ist in Anlehnung an eine Statistik eines Beraterstabes der CEPAL und der OAS vorgenommen worden. Vgl. *United Nations: Foreign Private Investment in the Latin American Free-Trade Area (Report of the Consultant Group jointly appointed by the Economic Commission for Latin America and the Organization of American States)*. New York 1961, S. 13.

⁵⁸ Vgl. hierzu insbesondere: Leland L. Johnson: *U.S. Private Investment in Latin America: Some Questions of National Policy* (prepared for the Assistant Secretary of Defense/International Security Affairs). Memorandum RM — 4092 — ISA. Santa Monica, California, July 1964.

zeigt, wie viele ausländische Unternehmen in Anpassung an die von der Regierung verfolgte Politik gegenüber dem Ausländer importsubstituierende Produktionen aufgebaut haben. Ganz allgemein ist ein negativer Saldo zwischen Kapitalzufuhr und repatriierten Gewinnen für die Beurteilung der Produktivität einer ausländischen Direktinvestition in dem Kapitaleinfuhrland nicht maßgebend. Selbst wenn der jährliche Kapitalneuzufluss durch ausländische Direktinvestitionen Null wäre und die im Gastland bestehenden ausländischen Unternehmer einen Teil ihrer Gewinne ins Ausland transferierten, kann die Produktivität der bestehenden Auslandsinvestitionen für das Kapitaleinfuhrland durch die erwähnten Sekundäreffekte dennoch sehr hoch sein.

Die zweite Frage, die sich bei der Beurteilung einer Auslandsinvestition stellt, ist das mit den Repatriierungen der Gewinne einhergehende Transferproblem. Obgleich der Erträgnistransfer bei der Direktinvestition, verglichen mit den stets gleichen Zins- bzw. Tilgungsraten einer Anleihefinanzierung, flexibler ist, müssen dennoch hier wie da ausreichende internationale Zahlungsmittel zur Verfügung stehen, um solche Transaktionen durchzuführen. Hier kann sich für die Entwicklungsländer, in denen in der Regel eine Knappheit an solchen Zahlungsmitteln besteht, zeitweise in der Tat ein Zahlungsbilanzproblem ergeben. Es sind durchaus Situationen denkbar, in denen der Bedarf an ausländischen Zahlungsmitteln ungewöhnlich hoch ist. Länder mit knappen Devisen, hohem Importbedarf, zahlreichen ausländischen Unternehmensgründungen, deren Expansion aus den Gewinnen finanziert wird, können in starke Zahlungsbilanzschwierigkeiten kommen, wenn diese Unternehmen nach einer Phase der Konsolidierung ihre Gewinne ins Ausland transferieren. Es kann in diesen Volkswirtschaften zu Umstellungsprozessen, wie z. B. Importrestriktionen usw., kommen, die es fraglich erscheinen lassen, ob die Vorteile von Auslandsinvestitionen die mit solchen Anpassungen verbundenen Kosten ausgleichen können. Das Kriterium, daß eine Auslandsinvestition möglichst Devisen bringen soll, kann dabei insfern maßgebend werden, als das Ziel einer Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums infolge des technischen Problems der Nichtverfügbarkeit von Devisen und der damit notwendig werdenden Umstellungsprozesse nicht verwirklicht werden kann.

Das Transferproblem sollte also von seiten des Kapitaleinfuhrlandes nicht vernachlässigt werden. Allerdings wäre es ebenso falsch, die ausländische Direktinvestition aus solchem Grunde abzulehnen. Für die Beurteilung einer Auslandsinvestition könnten folgende zwei Kriterien genannt werden. Erstens ihr Beitrag zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, womit — wenn schon nicht kurz-,

so doch langfristig — in der Regel auch die Zahlungsbilanz gestärkt wird. Zweitens sollte für Länder mit chronischem Devisenmangel zu dem die Forderung nach devisenbringenden oder -ersparenden Investitionen aufgestellt werden, das hieße z. B. die Ansiedlung ausländischer Betriebe in importsubstituierenden Produktionen oder in Exportindustrien.

VII. Schlußfolgerungen

Die Politik der mexikanischen Regierung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen hat besonders in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg darin bestanden, diese zu einem wirkungsvollen Mittel der nationalen Industrialisierungspolitik zu machen. Die damit zusammenhängende Forderung nach der Komplementarität ausländischer Direktinvestitionen ist durch viele Maßnahmen in den verschiedensten Bereichen erfüllt worden. Gleichzeitig ist diese Politik selektiv gewesen, was ein Ausdruck dafür ist, daß Mexico einen Industrialisierungsstand erreicht hat, in dem das private Auslandskapital nicht mehr in allen Bereichen benötigt wird; vielen anderen Entwicklungsländern sind solche Wahlmöglichkeiten wegen ihres allgemein niedrigen Entwicklungsniveaus nicht gegeben.

Im Gegensatz zu der Haltung der Regierung, welche die ausländische Unternehmertätigkeit unter den von ihr gesetzten Bedingungen — die sich allerdings zu häufen scheinen — begrüßt, stehen die radikalen Forderungen der linksorientierten Meinungsgruppen in Mexico wie die CNIT, der „Círculo de Estudios Mexicanos, A. C.“, und die Linksintellektuellen. Sie lehnen die ausländische Investitionstätigkeit in Mexico ab. Ihr Einfluß auf die offizielle Politik äußert sich in der Weise, daß die Regierung — ohnehin revolutionsbewußt — ständig auf die ihr von der Verfassung auferlegten Verpflichtungen hingewiesen wird und daß die in der Konstitution niedergelegten Grundsätze, die die ausländische Investitionstätigkeit in Mexico betreffen, möglichst rasch und konsequent durchgeführt werden. Nicht die Maßnahmen gegenüber den ausländischen Direktinvestitionen, sondern der Zeitpunkt, zu dem diese Entscheidungen getroffen werden, sind auf den Einfluß der linksorientierten Kreise in Mexico zurückzuführen. Dabei hat die CNIT wegen der von ihr verkörperten Macht den stärksten Einfluß gehabt.

Die Privatwirtschaft ist von den linksorientierten Kreisen in Mexico in der Weise beeinflußt worden, daß sie die Forderungen an den ausländischen Unternehmer und die Bedingungen, unter denen seine Tätigkeit willkommen ist, klar erarbeitet und — auf die nationalen Interessen abgestimmt — genannt hat. Das darin zum Ausdruck

kommende gestärkte Selbstbewußtsein kann zusätzlich auf die Erkenntnis zurückzuführen sein, daß Mexico im Vergleich zu vielen anderen Entwicklungsländern für den ausländischen Investor ein in vieler Hinsicht attraktives Land ist.

Die mexikanischen Regierungen haben bei ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen stets auf zwei Faktoren Rücksicht genommen. Diese bestanden einmal in der Notwendigkeit zum Kapitalimport, um die Industrialisierung des Landes zu fördern, und zum anderen in der Durchführung der Grundsätze, die in der Verfassung von 1917 gegenüber dem ausländischen Unternehmer aufgestellt worden waren. Die Regierung hatte dabei ständig auf die im Volk herrschenden unterschiedlichen Meinungen zur ausländischen Investitionstätigkeit Rücksicht zu nehmen. Wenngleich sich daraus im einzelnen hin und wieder Unübersichtlichkeiten und Widersprüche ergeben haben, so ist die Politik Mexicos gegenüber ausländischen Direktinvestitionen, insgesamt und im Zeitablauf gesehen, dennoch folgerichtig gewesen.

Summary

The Attitude of Mexico Toward Foreign Direct Investment

The origin and motives of the flow of foreign investment towards Latin America are reviewed in historical perspective and, in the case of Mexico, related to economic and political development. The looseness of this country's legal framework for foreign investors has allowed Mexican official policy to be flexible. A policy of Mexicanization, whose far-reaching and continuous character generally has not yet been understood clearly abroad, has been implemented mainly by means of administrative and indirect measures, and must be viewed against the ideological background of the concept of „Mexicanidad“.

The government, spokesmen for private interests and academic circles are the main groups which have contributed to Mexican opinion on foreign direct investment. A certain convergence of opinion on more nationalistic lines, particularly in the private sector, can be observed towards the end of the fifties. Basic agreement exists, apart from a dissenting minority, that foreign direct investment plays a useful role in the Mexican economy under certain conditions — the most important criterion being its ability to contribute to the development of the country.

Official Mexican policy towards foreign direct investment, which has been somewhat influenced by leftwing groups as have the standpoints of the private sector, has complied in a high degree with the demand to give this capital a complementary character in the national industrialization efforts. Furthermore, it has generally been continuous and consistent.