

Die zweite Weltkonferenz für Handel und Entwicklung

I

Begrenzt positiv nannte der Generalsekretär der UN-Welthandelsorganisation (UNCTAD), *Raul Prebisch*, die Ergebnisse der zweiten Konferenz für Handel und Entwicklung, die vom 1. Februar bis 29. März 1968 in New Delhi in Szene ging (die erste Welthandelskonferenz hatte im Sommer 1964 in Genf stattgefunden). Andere Teilnehmer drücken ihre Enttäuschung offener aus. Der Konferenzvorsitzende *Dinesh Singh* (Indien) erklärte an der Schlußsitzung, die Konferenz sei den in sie gesetzten Hoffnungen nicht gerecht geworden. Anstelle von Verhandlungen über eine internationale Zusammenarbeit habe es eine Konfrontation der Standpunkte und ein Feilschen gegeben.

Vielleicht hatten die Entwicklungsländer auch zu große Hoffnungen in die zweite Auflage der UN-Welthandelskonferenz gesetzt. Zwar leisteten 121 von den 133 Mitgliedstaaten der UNCTAD und 44 internationale Körperschaften der Einladung in die indische Hauptstadt Folge. 1600 Delegierte und ein zahlreiches Konferenzpersonal bemühten sich um das Gelingen. Aber die Positionen der einzelnen Interessengruppen waren schon lange vor Konferenzbeginn starr abgesteckt. Kompromißbereitschaft und Flexibilität litten darunter. Die Gruppe der 77 Entwicklungsländer, die sich später auf 89 ausweitete, reiste mit der sogenannten *Charta von Algier* nach New Delhi — ein Dokument, das mit einigen Mühen an einer Vorkonferenz der Dritten Welt in Algier (10. bis 24. Oktober 1967) zustande kam. Die westlichen Industrienationen hatten ihre Haltung zu den wichtigsten Problemen in Konsultationen im Rahmen der OECD abgesteckt. Und auch die osteuropäischen Regierungen hatten beschlossen, ihre wirtschaftlichen Interessen gemeinsam zu verteidigen. Dieses starre Gruppensystem, das kaum individuelle Ausbrüche gestattete, trägt die Hauptschuld am relativen Mißerfolg der Welthandelskonferenz.

Dazu kamen die unterschiedlichen Konzeptionen über die Rolle der UNCTAD selbst. Die meisten westlichen Staaten wollen der Welthandelskonferenz nicht den Charakter eines eigentlichen Verhandlungsgremiums zuerkennen. An der Welthandelskonferenz sollen ihrer Ansicht nach nur grundsätzliche Richtlinien ausgearbeitet werden. Die unterentwickelten Länder dagegen drängten auf reelle Verhandlungen zur Lösung ihrer Probleme Punkt für Punkt.

UNCTAD-Generalsekretär *Prebisch*, ein namhafter argentinischer Ökonomist, hatte zur Einleitung der Konferenz einen 107seitigen Rapport redigiert: „*Auf dem Wege zu einer globalen Entwicklungsstrategie*“. Er kritisierte darin nicht nur den kurzsichtigen Egoismus der wohlhabenden Staaten, sondern zog auch gegen die „Vergeudung nationaler Reserven“ und die „ideologische Engstirnigkeit“ in manchen Entwicklungsländern zu Felde. Die Kluft zwischen den traditionellen, Industriestaaten und dem Block der Entwicklungsländer vergrößert sich weiterhin besorgniserregend. Nach den Berechnungen der UNCTAD droht den Entwicklungsländern im Jahre 1975 ein Handelsdefizit von 24 Milliarden Dollar. Ohne Berücksichtigung der Erdölausfuhren, von denen nur einige wenige Länder profitieren, würde das Globaldefizit noch wesentlich höher ausfallen. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in 54 Ländern der Dritten Welt — entsprechend 87 vH der Bevölkerung der Dritten Welt — beträgt nur 4,5 vH jährlich, in zwölf Ländern dieser Gruppe bleibt der Zuwachs sogar unter 2,7 vH. Im Vergleich dazu beträgt das jährliche Wirtschaftswachstum in Westeuropa trotz einer gewissen Stagnation rund 5 vH, dasjenige der osteuropäischen Staaten etwa 8 vH. In den industrialisierten Regionen erhöht sich der Lebensstandard um 60 Dollar pro Kopf und Jahr, in den unterentwickelten Gebieten um weniger als 2 Dollar im Durchschnitt.

Die einzig denkbare Lösung zur Verringerung der Kluft liegt in der Gewährung günstiger Handelsbedingungen für die Entwicklungsländer, in vermehrten Investitionen, einer Herabsetzung der Handelsspesen (Frachtpreise) und einer Stabilisierung der Weltmarktpreise für Rohstoffe auf einem einträglichen Niveau. Das übrige müssen die unterentwickelten Länder selbst bewerkstelligen.

Die Gruppe der „77“ hatte in Algier ihre Vorstellungen zu Papier gebracht. Danach sollte ein generelles System von Handelspräferenzen ohne Gegenseitigkeitsklausel oder politische Diskrimination, unter welches alle industriellen und halbindustriellen Exporte der Entwicklungsländer fallen, mit einer anfänglichen Laufzeit von 20 Jahren ausgetauscht werden. Dieses System soll die gegenwärtig existierenden Präferenzabkommen ersetzen, die meist aus politischen Gründen oder auf der Basis ehemaliger Kolonialverhältnisse zustandekamen. Die Charta von Algier pocht auf garantierte Marktanteile für Rohstoffe aus den Entwicklungsländern und auf eine Beschränkung der unwirtschaftlichen, subventionierten Rohstoffproduktion in den Industriestaaten. Diese sollen außerdem alle Einfuhrrestriktionen für Rohstoffe und Halbfabrikate aus den Entwicklungsländern aufheben. Eine Entwicklungshilfe in der Höhe von einem Prozent des Bruttonationaleinkommens aller Industriestaaten wird als Minimum betrachtet. Die Welthandelskonferenz sollte ferner das Schema einer Ausgleichsfinanzierung für den Fall einer Störung der Entwicklungsprogramme infolge unverschuldeter Exportrückgänge ausarbeiten. Ein anderes Kapitel verlangt Maßnahmen zur Reduzierung der Frachtpreise und den Beistand der Industriestaaten beim Aufbau von Handelsflotten in den Entwicklungsländern.

II

Bevor die Welthandelskonferenz jedoch zur Diskussion der einzelnen Punkte gelangte, blieb sie während der längsten Zeit in sterilen politischen und formalen Auseinandersetzungen stecken. Die nach einer Verlängerung um vier Tage erreichten greifbaren Ergebnisse nehmen sich den Umständen entsprechend ziemlich mager aus:

1. Das Prinzip genereller Handelspräferenzen zugunsten aller Entwicklungsländer wurde von allen Delegationen akzeptiert. Diese grundsätzliche Entscheidung bedeutet einen unbestreitbaren Fortschritt gegenüber der ersten Welthandelskonferenz, an der keine Einigung bezüglich der Präferenzen zustandekam. Die Konferenzresolution stellt den einstimmig gefaßten Beschluß fest, „zu einem nahen Zeitpunkt ein allseitig akzeptables und generelles Präferenzsystem zu schaffen, ohne Reziprozität noch Diskriminierung zum Vorteil der Entwicklungsländer“. Als Ziele eines solchen Systems werden aufgezählt: Erhöhung der Exportergebnisse der Entwicklungsländer, die Förderung ihrer Industrialisierung und die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums. Mit der Ausarbeitung eines Projekts wurde ein Sonderausschuß betraut.

In der Praxis ist man allerdings noch weit von einem Abkommen entfernt. Die Schaffung eines generellen Präferenzsystems ohne Reziprozität zugunsten der Entwicklungsländer würde diesen die Märkte Europas und Nordamerikas öffnen. Die Rückständigsten unter den Entwicklungsländern hängen vollständig von ihren Agrarausfuhren ab, aber weder Europa noch die Vereinigten Staaten sind zu einer freien Einfuhr von Landwirtschaftsprodukten bereit. Die meisten Regierungen haben schon genug Schwierigkeiten mit der eigenen Bauernschaft.

Darüber hinaus ist keineswegs sicher, ob alle Regierungen der Dritten Welt tatsächlich ein generelles Präferenzsystem wünschen. Beispielsweise würden diejenigen ehemaligen französischen Kolonien, die jetzt der EWG assoziiert sind, ihre Vorteile gegenüber den weniger begünstigten Nachbarn verlieren. An der Vorbereitungskonferenz der „77“ in Algier waren diese Länder recht zurückhaltend aufgetreten. Der Egoismus ist kein Privileg der Besitzenden.

2. Die reichen Staaten haben sich im Prinzip verpflichtet, ein Prozent ihres Brutto-Nationalprodukts als Entwicklungshilfe abzugeben. An der ersten Welthandelskonferenz war der Transfer von einem Prozent des „Nationaleinkommens“ der Industriestaaten für die Belange der Entwicklungshilfe vereinbart worden. Der Begriff „Nationaleinkommen“ kann aber nach verschiedenen Formeln ausgelegt werden, wie sich später herausstellte. Die neue Definierung bedeutet eine Steigerung der Entwicklungshilfe um 25 bis 30 vH. Es gelang aber der Konferenz von New Delhi nicht, festzulegen, wann diese erhöhten Leistungen in Kraft treten sollen. Mehrere Industriestaaten — und nicht die unwichtigsten — verwiesen auf ihre gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und ihre defizitären Zahlungsbilanzen. Nur Frankreich, Holland und die skandinavischen Länder erklärten sich einverstanden, das Jahr 1970 als Beginn zu fixieren.

3. Eine Resolution über Ausgleichsfinanzierung wurde beschlossen, die aber im Grunde nur die Beschlüsse der Welthandelskonferenz von 1964 wiederholt. UNCTAD-Generalsekretär Prebisch nannte die neue Resolution „gut und konstruktiv“, erklärte sich aber enttäuscht, daß es nicht möglich war, einen Schritt weiter zu gehen.

4. Alle Delegationen stimmten überein, daß die Entwicklungsländer den Warenaustausch unter sich ausweiten müssen. Die Industriestaaten sind bereit, technischen und finanziellen Beistand zu leisten.

5. Die kommunistischen Länder Osteuropas sicherten den Entwicklungsländern in einer Resolution eine gesteigerte Abnahme ihrer Produkte zu. Allerdings waren die osteuropäischen Staaten diesmal nicht zu bewegen, wie an der Genfer Welthandelskonferenz der Dritten Welt einen festen Anteil an der Ausweitung ihres Außenhandels einzuräumen. Umgekehrt werden die Entwicklungsländer in der Resolution „gebeten“, den kommunistischen Staaten keine schlechteren Handelsbedingungen einzuräumen als ihren Partnern aus dem Lager der freien Marktwirtschaft.

III

Soweit in großen Zügen die Aktivbilanz der zweiten Welthandelskonferenz. Nicht den geringsten Fortschritt gab es dagegen auf dem wichtigen Gebiet der Stabilisierung der Rohstoffpreise und in bezug auf den erleichterten Zugang der Entwicklungsländer zu den Märkten der westlichen Industrienationen. Ein Resolutionsentwurf mit bescheidener Zielsetzung über die Finanzierung von Reservestocks (*buffer stocks*) in künftigen internationalen Rohstoffabkommen fiel ebenfalls durch. Zucker, Kakao, Kaffee, Kautschuk — das Problem ist überall dasselbe: Die Produktion übersteigt den Verbrauch, was zu katastrophalen Preisstürzen auf dem Weltmarkt führt. Einige Rohstoffe werden immer mehr durch synthetische Materialien verdrängt. Für die Erzeugerstaaten bedeutet der Produktionsüberschuß geringere Einnahmen trotz erhöhter Leistungen.

Die geplanten oder bereits verwirklichten Rohstoffabkommen müssen gezwungenermaßen dem Verbrauch entsprechende Produktionsbeschränkungen und die Festlegung von Exportquoten für die einzelnen Länder beinhalten. Vereinbarte Reservestocks sollen unvorhergesehene Konsumsteigerungen decken. Die Entwicklungsländer verlangen nun, daß diese Stocks von den Finanzorganisationen der Industriestaaten (Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Internationaler Entwicklungsverband) getragen werden und Verluste nicht zu ihren Lasten fallen.

Die UNCTAD, ihr Sekretariat und ihr aus 55 Staaten zusammengesetzter Rat (*Trade and Development Board*) haben jetzt aus den Erfahrungen von New Delhi die Konsequenzen zu ziehen. Die Konferenzmaschinerie stellte sich als zu schwerfällig heraus. Zwar scheint es unmöglich, daß solch komplizierte multilaterale Verhandlungen

DIE ZWEITE WELTKONFERENZ FÜR HANDEL UND ENTWICKLUNG

zwischen über 120 Partnern spontane Erfolge zeitigen, aber die Organisation spielt dennoch eine große Rolle. So hatte die Suche nach völliger Einstimmigkeit innerhalb jeder Gruppe und in jedem Ausschuß einen allzu lähmenden Effekt.

Neben diesen Problemen der Vorbereitung — für die nächste Welthandelskonferenz wurde in New Delhi weder Ort noch Datum bestimmt — will UNCTAD-Generalsekretär Prebisch jetzt die dringendsten wirtschaftlichen Erfordernisse vorantreiben. Bis zur Tagung des UNCTAD-Rats im Frühjahr 1969 sollen definitive Vorschläge für ein weltweites Präferenzsystem auf dem Tisch liegen. Eine Reihe von Konferenzen über die Regelung der Rohstoffmärkte steht bevor. Die schon mehrmals erfolglos vertagte Kakao-Konferenz soll vor Ende Juni 1968 wieder aufgenommen werden; die Zucker-Konferenz der Vereinten Nationen begann am 17. April 1968 in Genf. Sogleich nach Abschluß der Welthandelskonferenz besuchte Prebisch in New York den neuen Direktor der Weltbank, *Robert McNamara*, um die Fragen der Ausgleichsfinanzierung und der Finanzierung von Reservestocks zu besprechen. Eine andere Reise führte ihn nach Havanna, wo er von Ministerpräsident *Fidel Castro* die persönliche Zusicherung erhielt, daß Kuba an der inzwischen angelaufenen Zucker-Konferenz aktiv mitarbeiten wird. Der Fall Kuba hatte an der Welthandelskonferenz einige Schwierigkeiten verursacht, weil sich sowohl die lateinamerikanischen Staaten wie die kommunistischen Staaten weigerten, die Zuckerinsel in ihre Gruppe aufzunehmen. Im übrigen war in New Delhi zu bemerken, daß sich die Haltungen der westlichen und der kommunistischen Industriestaaten gegenüber den Forderungen der Dritten Welt immer mehr überschneiden.