

B O T S C H A F T E R - K O N F E R E N Z 1967

Regionalkonferenz Lateinamerika

Einleitende Referate der Handelsabteilung:

- I. Intégration économique en Amérique latine
 - II. Finanzhilfe an die Länder Lateinamerikas
 - III. Cours de formation
-



Intégration économique en Amérique latine

Nous avons déjà eu mainte occasion de constater le progrès relativement rapide de l'intégration économique au sein du marché commun centre-américain (MCCA) et les grandes difficultés, le piétinement de cette intégration dans l'ALALC. Ces deux développements si divergents ont été examinés l'an dernier à l'occasion des "journées des ambassadeurs" et les déclarations relatives ont été reprises au procès-verbal.

Depuis, ces tendances se sont accentuées. L'intégration s'affermite dans l'isthme: Par exemple, les compagnies d'assurances d'Amérique centrale ont créé une "Compañía de reaseguros de Centro-américa". Le Panama a présenté en automne 1966 une demande d'association au marché commun et, sans être déjà associé, participe néanmoins à l'activité de diverses institutions communes. La Banque centre-américaine d'intégration économique développe son activité et jouit d'assez de confiance à l'extérieur pour y obtenir des crédits: Mexique, Espagne, France, Suisse, etc. A Punta del Este, lors de la Conférence des Présidents des Etats américains, en avril dernier, les Présidents des Etats membres du MCCA ont établi un programme de diverses mesures nouvelles, par exemple la création d'une union monétaire centre-américaine, le perfectionnement du réseau régional des ouvrages d'infrastructure, la création d'une politique commerciale extérieure commune, le libre déplacement de la main-d'oeuvre et du capital dans la zone. Les cinq présidents décidaient également de favoriser la rapide expansion des relations commerciales avec les pays voisins de la région centre-américaine et des Caraïbes. A noter que le Mexique et la Colombie ont, depuis quelques temps déjà, constaté d'eux-mêmes l'opportunité d'un rapprochement économique avec le MCCA.

Dans l'ALALC, une décision d'une certaine portée a été prise à la conférence des ministres des affaires étrangères: il s'agit de la constitution du Conseil des Ministres des affaires étrangères, qui devra s'efforcer de résoudre les questions structurales et politiques les plus difficiles. En effet, la négociation des concessions, position par position, est toujours plus laborieuse et semble devenir inopérante.

L'incorporation du Venezuela, membre depuis l'an passé, est très ardue parce que, avec sa structure économique particulière, ce pays apparaît en quelque sorte comme un corps étranger. Etc.

L'ALALC était menacée de paralysie, le développement par l'intégration économique ne se faisait, en effet, pas comme on le souhaitait. C'est pourquoi la Conférence des Présidents des Etats américains à Punta del Este s'est prononcée en faveur d'un changement d'orientation ayant trait à toute l'Amérique latine: elle a adopté le projet de fusion progressive, de 1970 à 1980, de l'ALALC et du MCCA en une seule organisation, un marché unique, les U.S.A. prévoyant un appui financier accru (1,5 milliard de dollars en plus des 10 milliards déjà décidés pour 10 ans à partir de 1961, dans le cadre de l'Alliance pour le progrès; d'aucuns admettent que cette aide supplémentaire devrait être disponible dès maintenant tandis que d'autres affirment qu'elle ne le serait qu'après la fusion; qu'en est-il?). On envisage les moyens principaux suivants pour parvenir à la fusion:

- développer le fonctionnement de l'ALALC et du MCCA
- favoriser le rapprochement des deux blocs par l'action d'un comité ministériel de coordination et gagner les "outsiders" à adhérer au projet
- harmoniser les législations en matière monétaire, commerciale et douanière

tout en tenant compte des degrés de développement économique variés atteints par les pays intéressés.

A cette fin, on étudie actuellement des solutions de réductions tarifaires générales, à des taux et avec des délais variables selon le degré de développement, après avoir longtemps songé à des réductions linéaires automatiques. Des pays comme le Pérou, qui ne connaissent pas de contrôle de devises et de contrôle d'importation et dont la seule arme de protection est le tarif douanier, n'accepteraient naturellement pas de telles solutions si elles ne sont pas accompagnées de la suppression des entraves au commerce de natures autres que tarifaire, encore trop fréquentes. Par ailleurs, les grands pays déjà plus industrialisés (Mexique, Brésil, Argentine) ne paraissent pas être attirés fortement par l'idée d'une intégration plus poussée.

Il reste donc à voir si l'idée d'une fusion, qui n'est en somme qu'en petite partie nouvelle, trouvera maintenant une application efficace. En effet, la résolution n'étant pas impérative, tout dépendra à l'avenir de l'attitude des pays eux-mêmes.

Dans les discussions internationales sur les méthodes les plus favorables à la promotion économique des pays en voie de développement (UNCTAD, GATT, etc.), la Suisse appuie l'idée de la création de marchés régionaux d'une certaine ampleur. En effet, nous préférons ce moyen à d'autres méthodes moins appropriées, telle qu'une industrialisation inorganique et forcée, précipitée, des pays en voie de développement ne disposant pas d'une base économique suffisante. L'intégration régionale présente l'avantage de créer des marchés plus vastes, d'assurer une politique d'investissement plus raisonnable, d'éveiller le sentiment de solidarité entre pays en voie de développement; elle les aiguillonne à compter plus sur eux-mêmes et à s'entraider ainsi qu'à s'habituer de manière progressive aux exigences et aux conditions du commerce mondiale. C'est pourquoi nous attachons une attention particulière à l'évolution de l'intégration en Amérique latine.

On se pose beaucoup de questions sur l'avenir de l'intégration en Amérique latine. Celles qui nous intéressent spécialement sont actuellement:

- la résolution de fusion des deux marchés reflète-t-elle vraiment un nouvel esprit, plus dynamique et plus proche des réalités? Ou doit-on s'attendre plutôt à la constitution d'un simple marché commun se substituant à l'ALALC?
- les études entreprises permettent-elles d'entrevoir d'ores et déjà la forme et la structure de la nouvelle organisation?
- quelle est l'attitude des gouvernements et des milieux économiques des pays latino-américains envers ces idées?
- constate-t-on une évolution en ce qui a trait à l'harmonisation en commun des politiques nationales à l'égard des investissements étrangers?
- constate-t-on un progrès pratique de la coordination entre secteurs industriels privés (des mêmes branches) des divers pays membres?

II. Finanzhilfe an die Länder Lateinamerikas

1. Die Präsidentenkonferenz in Punta del Este im April dieses Jahres hat einmal mehr gezeigt, wie sehr die lateinamerikanischen Staaten von der Vorstellung befangen sind, Kapital allein genüge, um die Wirtschaften ihrer Länder aus einer mehr oder weniger ausgeprägten Stagnation auf das Niveau der westlichen Industrieländer zu bringen. Es sei hier nicht untersucht, wie weit es sich bei diesen Vorstellungen bloss um ein Wunschdenken oder um konkrete positiv zu bewertende Projekte handelt. Die Struktur der Wirtschaft, der Grad der wirtschaftlichen Entwicklung und die politische Lage der einzelnen Länder sind zu verschieden, um hier eine allgemein gültige Antwort geben zu können. Die Tatsache bleibt nun einmal bestehen, dass die Länder Lateinamerikas von den Industrie-Nationen vermehrt Finanzhilfe erwarten.
2. Aus schweizerischer Sicht ist die übliche Form einer Finanzhilfe im ERG-gesicherten Lieferantenkredit zu sehen. Doch entstand für viele Länder aus der Amortisation und Verzinsung der mittelfristigen Kredite zusammen mit den neuen Verpflichtungen eine derartige Belastung der Zahlungsbilanz, dass sie sich gezwungen sahen, das Ausland um Zahlungsaufschub zu ersuchen. Es sei auf die Schuldenkonsolidierungsabkommen, welche die Schweiz mit Argentinien für die kommerziellen Fälligkeiten 1963/64 sowie 1965 und mit Brasilien für Fälligkeiten 1964/65 abgeschlossen hat, hingewiesen.

In letzter Zeit zeigt sich bei den Ländern der Berner Union vermehrt die Tendenz, einesteils um den Kreditwünschen lateinamerikanischer Länder entgegenzukommen, andererseits aber auch aus Konkurrenzüberlegungen, die Laufzeit der Lieferantenkredite für Investitionsgüter auszudehnen, wobei die obere Grenze bei 10 Jahren ab Lieferung mit einer Anzahlung von mindestens 10% bei Bestellung liegen sollte.

3. Als besondere Form des ERG-gesicherten Lieferkredits dürfen die sog. Transferkredite angesehen werden. Es handelt sich jeweils um einen Rahmenkredit schweizerischer Banken, dessen Benützung an den Kauf schweizerischer Investitionsgüter mit langer Amortisationsfrist (oder an die Inanspruchnahme von Dienstleistungen schweizerischer Ingenieur-

firmen) gebunden ist. Für diesen Kredit gewährt der Bund die ERG, und zwar in der Regel zum Höchstsatz von 85%. Gleichzeitig wird auch versucht, wertmässig pro Auftrag eine Mindestsumme von z.B. Fr. 100'000.- nicht zu unterschreiten. Der Vorteil eines Rahmenkredites besteht darin, dass das Empfängerland ihn in seine Wirtschaftsplanung einbeziehen kann und dass es für bestimmte Waren unter Umständen günstigere Kreditbedingungen (längere Rückzahlungsfristen, Karenzfrist bis zur ersten Fälligkeit) zugestanden erhält. Das Lieferland seinerseits kann den Kredit handelspolitisch auswerten und z.B. bei schwer erhältlichen Importlizenzen seiner Industrie behilflich sein oder bei harten Konkurrenzverhältnissen die günstigen Bedingungen des Kreditvertrages in die Waagschale werfen.

Bis heute wurden, abgesehen vom Katastrophenkredit Chile, an Kolumbien und im laufenden Jahr an Ecuador, die Zentralamerikanische Integrationsbank und Mexiko solche Rahmenkredite gewährt.

4. Als eine Abart des Rahmenkredits ist der Parallelkredit anzusehen, wie wir ihn als ersten Anwendungsfall bei Mexiko kennen. Auf Wunsch der Weltbank übernehmen mehrere europäische Länder, darunter die Schweiz sowie Kanada und Japan, zusammen mit der Weltbank die Finanzierung eines Teils des mexikanischen Elektrifizierungsprogramms auf der Basis $\frac{2}{3}$ Weltbankkredit, $\frac{1}{3}$ Lieferlandkredit.

Zurzeit laufen Verhandlungen zwischen der Weltbank und der gleichen Gruppe von Industrieländern zur Gewährung von Parallelkrediten an Kolumbien und zur Weiterführung der Operation Mexiko in einer 2. Tranche. Schwierigkeiten zeichnen sich jedoch ab, weil die Weltbank die Quotenaufteilung auf der Basis 50%: 50% vorschlägt, während die Mehrzahl der Länder auf den Quoten $\frac{2}{3}$ und $\frac{1}{3}$ wie im Fall Mexiko besteht. Da es sich um eine neue Finanzierungsart handelt, haben die Lieferländer den Testfall Mexiko als Präzedenzfall angerufen.

Im Zeitpunkt, da der Parallelkredit an Mexiko aktuell wurde, d.h. im Dezember 1965, stand die Schweiz bereits in Verhandlungen mit Mexiko über die Eröffnung eines Rahmenkredits von Fr. 50 Mio. Dieser Betrag wurde deshalb aufgeteilt in Fr. 30 Mio. als Parallelquote für die Finanzierung mit der Weltbank von Lieferungen elektrischer Ausrüstungen und in Fr. 20 Mio. für andere schweizerische Investitionsgüter.

Bei den Diskussionen mit der Weltbank wurde von einzelnen Ländern der Wunsch geäußert, dass die Staaten, die an einer gemeinsamen Finanzierungsaktion mitmachen, bei der Vergebung von Aufträgen privilegiert werden sollen. In diesen Diskussionen hat die Schweiz klar zu verstehen gegeben, dass das - für uns günstigere - Prinzip der freien Ausschreibung nicht durchbrochen werden dürfe.

Der Parallelkredit bietet den Lieferanten einige reale Vorteile. Da es sich in der Regel um grosse Projekte der Infrastruktur mit sehr langen Bau- und Amortisationsfristen handelt, sind die Kreditnehmer auf entsprechend lange Rückzahlungsfristen angewiesen, d.h. 15-25 Jahre. In diesen Fällen ist die Weltbank bereit, für die Amortisation ihres Anteils eine entsprechend lange Karenzzeit einzuräumen, damit vor- gängig die bilateralen Kredite abgetragen werden können. Der allfällige Versuch eines Landes, durch längere Kreditfristen einen Konkurrenten aus dem Feld zu schlagen, verliert damit an Bedeutung. Im weitern bietet die Tatsache, dass die Weltbank ein Projekt mitfinanziert, eine gewisse Gewähr, dass auch das Geld der Lieferländer zweckmässig und nicht in Prestigeanlagen investiert wird. Schliesslich werden auch die Risiken vermindert, indem ein Zahlungsverzug gegenüber einem bilateralen Kreditgeber als Zahlungsverzug gegenüber der Weltbank mit den damit verbundenen nachteiligen Folgen gilt (allerdings ohne Uebernahme einer subsidiären Garantie des bilateralen Kredits durch die Weltbank).

Im Zusammenhang mit den Rahmen- und Parallelkrediten tauchen einige Fragen auf wie z.B.:

- Ist der reine Rahmenkredit dem Parallelkredit vorzuziehen, in der Meinung, dass er sich handelspolitisch besser auswerten lässt?
- Könnte auch einem Parallelkredit noch das Odium anhaften, wie das oft bei Weltbankkrediten der Fall sein soll, dahinter stecke in erster Linie die USA?
- Wird man in allen lateinamerikanischen Ländern den Parallelkredit begrüßen, in der Meinung, dass auf diese Weise Kreditmittel für eine grössere Anzahl Projekte zu günstigen Bedingungen mobilisiert werden können?

- Sollte die Quotenaufteilung 2/3 Weltbank und 1/3 Lieferland, wie sie bei Mexiko angewendet wurde, als Basis beibehalten werden, oder sollte dem Drängen der Weltbank auf eine je 50%ige Beteiligung stattgegeben werden?

5. Eine weitere, mehr indirekte Art der Finanzhilfe an die Länder Lateinamerikas besteht in der Plazierung von Anleihen - neben der Weltbank - durch die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB).

Da die IDB mit ihrer ersten Anleihe in der Schweiz von Fr. 50 Mio. im Jahre 1966 einen guten Start hatte, wünscht sie möglichst bald eine 2. Anleihe unterbringen zu können. Im Hinblick auf den stark belasteten Emissionskalender der Schweizerbanken wird sie sich aber wohl bis 1969 gedulden müssen.

Auf der Suche nach neuem Kapital wünscht die IDB auch direkt Staatskredite zu erhalten, die im Falle Schweiz vom Parlament angefordert werden müssten, was für die Bank nicht unbedingt kreditfördernd wäre.

Sondierungen einer Delegation gingen auch dahin, ob nicht eine assoziierte Mitgliedschaft bei der IDB (ähnlich wie bei der Asiatischen Entwicklungsbank) für Länder ausserhalb Amerikas geschaffen werden könnte und wie die Aussichten zu beurteilen sind, einen europäischen Entwicklungsfonds für Lateinamerika zu gründen. Während man das erste zu prüfen versprach, sobald eine konkrete Vorstellung über eine solche Assoziation bestehe, verhehlten wir unsere Skepsis wegen des Entwicklungsfonds nicht, vor allem im Hinblick auf die wirtschaftliche Zerteilung Europas und den bereits bestehenden Entwicklungsfonds der EWG für afrikanische Länder.

Die IDB zeigt sich aber auch interessiert an Parallelfinanzierungen durch Beteiligung eines Lieferlandes an Krediten im Umfang seiner Lieferungen. Wir verweisen auf Ilha Solteira, ein brasilianisches Kraftwerksprojekt, bei dem ein Kredit der IDB von 28 Mio. \$ mit Parallelkrediten der Lieferländer von 37 Mio. \$ kombiniert werden soll. Die Schweiz hat sich grundsätzlich bereit erklärt, für diese Lieferungen die ERG bis zum Gegenwert von 10 Mio. \$ zu gewähren.

Fragen zur IDB:

- Lässt sich eine Anleihe der IDB oder eine andere ihr gewährte Finanzhilfe handelspolitisch mit den Ländern Lateinamerikas noch auswerten?
 - Sollte eventuell versucht werden, eine weitere Anleihe an die Lieferung schweizerischer Güter und an Dienstleistungen im gleichen Umfang zu binden?
 - Wäre anstelle des Weges über die Anleihe eine direktere Finanzhilfe, z.B. in Form der Parallelfianzierung Mexiko oder des Projekts Ilha Solteira, vorzuziehen?
6. Eine weitere Art von Finanzhilfe besteht in der Gewährung von Standby-Kredit schweizerischer Banken an die Zentralbank eines Landes, wie sie bereits in der Vergangenheit sowohl Argentinien und Brasilien gewährt wurden.

Diese Art Währungshilfe wird von den Schweizerbanken nicht besonders gerne gesehen, aber da es sich meistens um eine Solidaritätsaktion zusammen mit andern europäischen Banken handelt, nicht abgelehnt. Während der Standby in Argentinien 1960 noch ohne Garantie des Bundes eröffnet wurde, bestanden die Schweizerbanken bei Brasilien 1964 auf einer Garantie, die von den Eidg. Räten wegen der damals für die Banken besonders risikoreichen Lage genehmigt wurde.

Auf Begehren der Argentinischen Zentralbank beteiligt sich ein schweizerisches Bankenkonsortium an dem am 6. Juni 1967 unterzeichneten Standby europäischer Banken von 100 Mio. \$ mit einer Quote von 9 Mio. \$, jedoch mit der Auflage, dass nur 25% sofort und der Rest erst bei Vorliegen einer Bundesgarantie verfügbar sei.

Auf seiten der schweizerischen Behörden ist man der Auffassung, dass sich eine Garantie bei Argentinien erübrige, da die Zentralbank den Standby im Gegensatz zu Brasilien nicht zur Behebung einer akuten Währungskrise benötige, sondern vielmehr als Rückendeckung, um später, d.h. 1968 oder sogar erst 1969, für alle Fälle gewappnet zu sein. Dieser Kredit dient der Argentinischen Zentralbank aber auch zur Stützung ihres Prestiges und zur währungspolitischen Konsolidierung. Aus dieser Ueberlegung sowie wegen des geringen Risikos, aber auch weil

das Programm der Bundesversammlung in den nächsten Sessionen mit den Botschaften über den Beitritt der Schweiz zur Asiatischen Entwicklungsbank und über die Gewährung eines Kredits an die International Development Association von Fr. 52 Mio. bereits stark belastet ist (durch diese Massnahmen soll eine grössere Streuung unserer Finanzhilfe erreicht werden), suchen wir zurzeit nach einer Lösung, um den Banken eine ausreichende Zusicherung im Falle Argentiniens abzugeben, sodass sie auf eine eigentliche Bundesgarantie verzichten können.

Dieses Suchen nach einer Lösung, die auch dem Prestige Argentiniens dient, wird aber von argentinischer Seite nicht besonders geschätzt; vielmehr weist man auf die seinerzeit Brasilien gewährte Garantie hin und lässt seinen Unmut durchblicken, da man nicht weniger gut behandelt werden möchte. Andererseits hat bereits Brasilien seine Vorbehalte gegenüber den Schweizerbanken angemeldet, falls der Kredit an die Argentinische Zentralbank ohne Bundesgarantie erteilt werden sollte, was als unannehmbare Diskriminierung Brasiliens anzusehen wäre!

Man muss sich hier fragen, ob sich die verantwortlichen Regierungskreise einzelner lateinamerikanischer Länder bewusst sind, wie wenig ihrem Ansehen gedient ist, wenn ein Kredit vor dem schweizerischen Parlament und damit vor der Öffentlichkeit diskutiert wird.

7. Nur der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die von privater Seite gegründete ADELA (Atlantic Community Development Group for Latin America), an der auch schweizerische Firmen beteiligt sind, durch ihre Tätigkeit, vor allem den privaten Unternehmen in Lateinamerika Kapital zu beschaffen, weiterhin einen wertvollen finanziellen Beitrag an die Entwicklung dieses Subkontinents leistet.

Cours de formation pour la promotion des exportations de produits semi-finis et manufacturés de pays de l'Amérique latine

Le Centre du Commerce International du GATT a suggéré que la Suisse, comme d'autres pays, organise un cours de promotion des exportations de produits de pays en voie de développement. Considérant l'activité de la balance commerciale de la Suisse avec la majorité des pays d'Amérique latine et le degré de développement industriel de ces pays, nous avons pensé que c'est à eux qu'un tel cours pourrait être consacré actuellement avec le plus d'utilité et d'efficacité, restant entendu que la formation vise une promotion des exportations vers tous pays.

Ainsi, nous entreprendrions une action qui répondrait aux vœux exprimés au sein de diverses organisations internationales et la position de la Suisse n'aurait qu'à y gagner. Par ailleurs, nous rendrions un service appréciable et ferions un geste de "good will" à l'égard d'une région qui, de par son progrès économique déjà avancé, se situe en tête de la liste des pays dits en voie de développement et constitue un partenaire important pour la Suisse, tant pour l'écoulement de ses produits que pour ses investissements. Enfin, cette action permettrait peut-être d'améliorer quelque peu et temporairement du moins la balance commerciale de l'un ou l'autre de ces pays avec le nôtre.

Même si le résultat pratique en ce qui concerne les échanges avec la Suisse ne devait pas être considérable, ce que nos expériences antérieures nous font craindre, notre effort n'en demeurerait pas moins un acte constructif. Nous pourrions le faire valoir - à côté des autres facilités offertes aux exportateurs latino-américains¹⁾ - quant les autorités de l'un ou l'autre de ces pays se

1) par exemple: liberté de l'importation, services d'expansion commerciale de la Division du commerce et de l'OSEC à Lausanne et Zurich, participation au Comptoir suisse à Lausanne, organisation d' "expositions" ou de "semaines" ou "quinzaines" dans des grands magasins (Loeb; Jelmoli, Innovation, Grand Passage; Migros; USEGO etc.)

plaignent de ce que la Suisse leur achète trop peu (ce qui souvent n'est pas juste si l'on considère nos achats indirects) et prennent ou menacent de prendre des mesures contraires à notre intérêt (p.ex. non-reconduction par le Venezuela, en 1956, du modus vivendi commercial; discrimination des compagnies maritimes suisses dans le transport de certaines marchandises destinées au Guatemala; menace mexicaine de réduire les contingents d'importations horlogères).

Nos ambassades dans les pays qui bénéficieraient du cours - par souci d'efficacité nous tenons à éviter une trop grande dispersion -- seront appelées à nous prêter leur collaboration; nous leur écrirons encore spécialement en leur donnant les précisions utiles. Néanmoins, nous aimerions saisir l'occasion de la "conférence des ambassadeurs" pour pousser plus à fond l'examen de certains points. Il nous intéressera d'avoir l'avis des ambassadeurs notamment sur les questions suivantes:

- opportunité, en général, de l'exécution du projet;
- opportunité d'étayer le cours théorique par des études et un stage pratiques;
- appréciation des chances d'obtenir par ce moyen un accroissement appréciable de l'exportation latino-américaine, notamment vers la Suisse;
- comment recruter les candidats pour avoir des personnalités capables, assez fortes pour exercer ensuite une influence réelle dans leur pays, tant sur les producteurs que sur l'administration?
- comment assurer le "follow up" de manière qu'il soit vraiment opérant?