

Eröffnung der UNCTAD-Konferenz in New Delhi

Erste Eindrücke und schweizerische Stellungnahme

In New Delhi ist am 1. Februar die zweite UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung eröffnet worden, an der sich 132 Staaten, darunter auch die Schweiz, beteiligen. Diese Konferenz hat sich drei Ziele gesetzt:

a) Durchführung einer neuen Bestandesaufnahme der wirtschaftlichen Lage der Entwicklungsländer

Gemäss der für die Konferenz vorbereiteten Dokumentation hat sich diese in den letzten Jahren nicht wesentlich verbessert, obschon zwischen einzelnen Ländergruppen starke Unterschiede bestehen. Das wirtschaftliche Wachstum soll jährlich im Durchschnitt 4,5 % gegenüber 5 % in den Industriestaaten betragen haben, sodass sich, besonders unter Berücksichtigung der demographischen Faktoren, der Rückstand der Entwicklungsländer noch vergrössert hat. Währendem in der Zeit von 1960 - 1966 die Ausfuhr der Industriestaaten jährlich um 8,8 % zunahm, betrug die Ausfuhrsteigerung der Entwicklungsländer 6 % (einschl. Petroleum). Der Anteil der Entwicklungsländer am rasch expandierenden Welthandel ist somit, selbst unter Einschluss der Petroleumprodukte, von 31 % im Jahre 1950 auf 19 % im Jahre 1966 gesunken, unter gleichzeitiger Verschlechterung der Austauschrelationen. Immerhin hat sich der Anteil der Manufakturen am Gesamtexport der Entwicklungsländer von 13 % im Jahre 1960 auf 16,3 % im Jahre 1965 erhöht. Zwischen 1961 und 1966 ist die staatliche Finanzhilfe von 5,1 Milliarden Dollar auf 6,3 Milliarden gestiegen - also weniger rasch als die Erhöhung des Brutto-Sozialproduktes dieser Länder -, während die private Kapitalhingabe von 2,7 auf 2,4 Milliarden zurückging. Die staatliche Aussenverschuldung der Entwicklungsländer hat sich von 25,2 Milliarden (1962) auf 39,2 Milliarden (1965) erhöht und der Schuldendienst von 2,2 Milliarden auf 3,1 Milliarden Dollar, was

9 % des Exporterlöses der Entwicklungsländer entspricht. Werden noch der Zinsendienst und die Amortisation der Lieferantenkredite und Privatinvestitionen hinzugezählt, ergibt sich für das Jahr 1966 eine Devisenbelastung für die Entwicklungsländer in Höhe von 5,1 Milliarden Dollar.

b) Schaffung einer einvernehmlichen Verhandlungsbasis für konkrete Massnahmen auf bestimmten Gebieten

Da an der UNCTAD-Konferenz keine verbindlichen Abkommen abgeschlossen werden können, sollen wenigstens die Richtlinien für derartige Vereinbarungen, die in einem späteren Zeitpunkt und in anderen Gremien auszuhandeln wären, festgelegt werden. Angesichts der für diesen Zweck viel zu umfassenden Traktandenliste hat der Rat eine Reihe von Schwerpunkten identifiziert, auf die sich die Diskussion in New Delhi konzentrieren soll, nämlich: Rohstoffabkommen, Finanzierungsmodalitäten und Funktionen von "buffer stocks", Diversifizierung, Zollpräferenzen, Handelsförderung, Richtlinien für die quantitative und qualitative Verbesserung der Finanzhilfe, "financement supplémentaire" etc.

c) Erteilung neuer Studienaufträge an den Handels- und Entwicklungsrat und die verschiedenen Fachkommissionen auf Gebieten, die heute noch nicht "verhandlungsreif" sind.

Eröffnung der Konferenz von New Delhi

Entgegen den pessimistischen Erwartungen ist es der indischen Regierung gelungen, die materiellen Voraussetzungen für die erstmalige Abhaltung einer derart grossen internationalen Konferenz in einem Entwicklungsland in optimaler Form zu schaffen. Grösse und technische Ausstattung der Konferenzräume sind einwandfrei; die Unterkunftsmöglichkeiten scheinen ausreichend und befriedigend zu sein. Da es den Indern gelang, die zusätzlichen Bauten innert kür-

zester Zeit zu errichten, muss damit gerechnet werden, dass in Zukunft eine mangelnde Anpassungsfähigkeit in Genf auf umso geringeres Verständnis stossen wird.

Die Arbeiten der Konferenz sind rasch angelaufen. Politische Probleme, wie die geographische Zusammensetzung des Bureaus und die Verteilung der Hauptämter, die an der ersten Genfer Konferenz mehrere Wochen in Anspruch nahmen, konnten innerhalb einer Vorkonferenz von drei Tagen einvernehmlich geregelt werden. Sämtliche Vorschläge des UNCTAD-Rates für die Organisation der Konferenz wurden einstimmig genehmigt.

Politisches Klima

Das Hauptproblem bestand in der Teilnahme Südafrikas, dessen Delegation nur auf ultimativen Druck der UNO in letzter Stunde die Einreiseerlaubnis erhielt. Strassendemonstrationen gegen die Südafrikaner wurden von der indischen Polizei jedoch zurückgedrängt und nahmen keinen grösseren Umfang an. In der Konferenz selbst waren die periodischen Proteste kurz gehalten, im sichtlichen Bestreben, die Arbeiten nicht zu beeinträchtigen. Ein erster Vorstoss auf Ausschluss der Delegation wurde durch ein wohlfundiertes Rechtsgutachten der UNO abgewiesen. Die Prozedurfrage, die andere Konferenzen wochenlang beschäftigte, dürfte damit erledigt sein. Es könnte höchstens noch in einem späteren Zeitpunkt eine Empfehlung an die UNO-Generalversammlung auf Ausschluss Südafrikas von zukünftigen UNCTAD-Konferenzen in Frage kommen.

Die üblichen Angriffe der Oststaaten gegen die USA wegen Vietnam und gegen Israel sind vorerst ebenfalls in knapper Form und eher routinemässig erfolgt. Inzwischen soll allerdings der russische Aussenhandelsminister eine Brandrede gehalten haben, die offenbar vor allem auch den Zweck verfolgt, die Verantwortung für die Entwicklungshilfe den ehemaligen Kolonialmächten zuzuschieben, um die ungenügenden Leistungen des Ostblocks zu entschuldigen.

Die früheren lautstarken Forderungen der Entwicklungsländer nach Wiedergutmachung der kolonialen Ausbeutung sind bis jetzt nur von zwei Delegationen erhoben worden, nämlich, in verhüllter Form, in der Eröffnungsrede der indischen Premier-Ministerin Indira Gandhi (wie man mir sagte aus innenpolitischen Gründen, da die Kongresspartei auf immer schwächeren Füßen steht) und, am ausfälligsten, vom brasilianischen Finanzminister Carvalho Pinto. Die übrigen Sprecher der Entwicklungsländer sind offensichtlich bestrebt, durch Mässigung bessere Voraussetzungen für eine Verständigung auf konkrete Massnahmen zu schaffen. Die indische Presse ist durchwegs bemüht, die Erwartungen herabzuschrauben.

Die grossen Industriestaaten haben es diesmal ihrerseits vermieden, um die Gunst der Entwicklungsländer zu werben und sich gegenseitig mit Versprechungen zu überbieten. Dies ist einigen Kleinstaaten, wie Schweden und Holland, überlassen geblieben, die offenbar unter starkem innenpolitischem Druck für eine Erhöhung der Finanzhilfe stehen. Im allgemeinen sind die ministeriellen Erklärungen jedoch betont realistisch und zurückhaltend ausgefallen.

Konferenzschwerpunkte

Auf Grund der bisherigen ministeriellen Erklärungen der wichtigsten Länder in der Generaldebatte lassen sich bereits die Schwerpunkte der Konferenzarbeiten und das Ausmass der zu erwartenden Vereinbarungen in den wesentlichen Umrissen erkennen. Da allgemein der enge Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsentwicklung in den Industriestaaten und den Entwicklungsländern, das Erfordernis einer Rücksichtnahme auf die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Vereinigten Staaten und Grossbritanniens und die Notwendigkeit vermehrter Anstrengungen sowie grösserer Disziplin der Entwicklungsländer anerkannt wurden, dürfte das Konferenzergebnis wesentlich realistischer ausfallen als in Genf im Jahre 1964. Auch die Eröffnungserklärung von Prebisch (s. Beilage) war vorsichtiger und nüancierter als früher und blieb hinter den Forderungen der Charta von Algier zurück. Im Vordergrund werden folgende Fragen stehen:

1. Zollpräferenzen

Es scheint schon jetzt Einstimmigkeit zu herrschen, dass eine grundsätzliche Einigung über ein allgemeines Präferenzsystem angestrebt werden soll, dessen Einzelheiten allerdings erst in einem späteren Zeitpunkt ausgearbeitet werden können. Die schwierigste Frage betrifft die allmähliche Auflösung der bestehenden Nord/Süd-Präferenzsysteme (Yaoundé und Commonwealth). Die Amerikaner verlangen, wie wir, die stufenweise Aufhebung der reziproken Präferenzen, die Franzosen verweigern dies und die Engländer nehmen eine relativ flexible Haltung ein. Kontrovers wird ferner die Frage sein, ob derartige Präferenzen auf Industriewaren beschränkt oder auf Landwirtschaftsprodukte ausgedehnt werden sollen, weil letzteres die Vorzugsstellung, die die frankophonen Afrikaner auf dem EWG-Markt geniessen, beeinträchtigen würde, gerade deshalb aber von den übrigen Entwicklungsländern verlangt wird. Ferner werden die Kompetenzen zwischen der UNCTAD und dem GATT mit Bezug auf die Ueberwachung des Präferenzsystems abzugrenzen sein.

2. Rohstoffabkommen

Die Bemühungen zum Abschluss eines Kakao- und Zuckerabkommens sowie zur Erneuerung des Kaffeeabkommens werden einhellig befürwortet. Möglicherweise wird auch für andere Rohstoffe ein Verhandlungskalender aufgestellt werden. Vor allem Frankreich unterstützt die Idee der "organisation des marchés".

3. "Buffer stocks" und Diversifizierung

Die Finanzierung von "buffer stocks" und Diversifizierungsprogrammen dürfte ebenfalls einen breiten Raum in der Diskussion einnehmen.

4. Quantitative und qualitative Verbesserung der Finanzhilfe

Angesichts der Tatsache, dass das bisherige Planungsziel von 1 % des Volkseinkommens noch keineswegs erreicht ist und die Zahlungsbilanzlage der wichtigsten Geberländer eine Erhöhung der Lei-

stungen unwahrscheinlich erscheinen lässt, dürfte der Widerstand sowohl gegen eine Umstellung der Berechnungsbasis auf das Brutto-Sozialprodukt als auch gegen eine Erhöhung des Prozentsatzes sehr stark ausfallen. Eine allgemeine langfristige Absichtserklärung für die Erhöhung der Finanzhilfe scheint jedoch nicht ausgeschlossen. Deutschland hat bereits eine jährliche Erhöhung des betreffenden Budgetpostens um 11 %, Schweden eine solche um 25 % zugesagt. Ferner wird im Mittelpunkt der Diskussion stehen:

- a) die Festsetzung eines besonderen Prozentsatzes für staatliche Finanzhilfe (0,75 %), obschon sich sowohl Amerika als auch die BRD ausdrücklich dagegen ausgesprochen haben, sowie
- b) die Festsetzung eines Prozentsatzes für ungebundene Hilfe.

5. "Financement supplémentaire"

Angesichts der Schwierigkeit, die Finanzhilfe an sich zu erhöhen, dürften die Chancen grösser sein, dass wenigstens eine theoretische Einigung über die Fortsetzung der Studien zur Schaffung eines Mechanismus für den Ausgleich von unerwarteten Devisenausfällen aus Rohstoffexporten erzielt werden kann. Dies umsomehr als Prebisch erklärte, ein derartiges System könnte auf dem Papier geschaffen werden, ohne schon jetzt zur Anwendung zu gelangen. Die finanziellen Beitragsleistungen könnten dann bis zur Verbesserung der Zahlungsbilanzlage der westlichen Hauptgeberländer hinausgeschoben werden. Deutschland unterstützt neuerdings diese Idee, Grossbritannien scheint ebenfalls positiv eingestellt, während Frankreich und USA nach wie vor opponieren.

6. Wirtschaftliche Zusammenarbeit und regionale Integration der Entwicklungsländer

Die westlichen Staaten versuchen die Entwicklungsländer zu veranlassen, diesem Fragenkomplex vermehrte Bedeutung beizumessen.

7. Rolle der Privatinvestitionen

Erfreulicherweise haben neben der Schweiz auch die BRD und

die USA für Massnahmen zur Förderung der Privatinvestitionen und Schaffung einer grösseren Rechtssicherheit plädiert. Angesichts der Begrenzung der staatlichen Finanzhilfe dürfte diesem Fragenkomplex in New Delhi trotz der Diffamationskampagne der Oststaaten vermehrte Bedeutung beigemessen werden. Die USA haben die Ausarbeitung eines Kodex über die Rechte und Pflichten des Privatkapitals in den Entwicklungsländern vorgeschlagen, ohne zu präzisieren, was sie darunter verstehen.

8. Probleme der Binnenländer

Es ist offensichtlich beabsichtigt, vermehrten Druck für die Ratifikation der Binnenländer-Konvention aufzusetzen. Diese Konvention ist unter dem Vorsitz von Botschafter Rüeeggler als erstes Ergebnis der Genfer Welthandelskonferenz ausgearbeitet worden. Die Schweiz sollte daher mit der Ratifikation nicht länger zurückhalten.

9. Verstärkte Institutionalisierung der UNCTAD

Einige Entwicklungsländer haben überraschenderweise vorgeschlagen, die Kompetenzen der UNCTAD zu verstärken und ihr echte Verhandlungsfunktionen zu übertragen. Diese Entwicklung dürfte allerdings daran scheitern, dass hierfür eine ratifikationspflichtige internationale Konvention erforderlich wäre, die vom amerikanischen Kongress nicht genehmigt würde. Vor allem wird jedoch die Kompetenzabgrenzung gegenüber dem GATT besprochen werden. Von verschiedener Seite wurde angeregt, dass Botschafter Long zu diesem Zweck unbedingt in der Schlussphase in New Delhi anwesend sein sollte.

10. Form des Schlussergebnisses der Konferenz

Diese Frage scheint vorderhand noch einige Verlegenheit zu bereiten. Die Ansicht beginnt sich zu verbreiten, dass ein "Final Act" für das zu erwartende bescheidene Ergebnis unangemessen wäre. Einige Delegationen denken daher an eine einvernehmliche Schlussresolution. Den Indern scheint vor allem daran gelegen zu sein, die Bedeutung der internationalen Kooperation gebührend hervorzuheben gegenüber rein bilateraler Entwicklungshilfe einzelner Grossmächte, die mit dem Verdacht belastet ist, politische Einfluss-Sphären zu schaffen.

Schweizerische Erklärung

Die schweizerische Erklärung in der Generaldebatte, deren Text beiliegt, beruht auf folgenden Erwägungen:

- Gelegenheit, das grosse schweizerische Engagement in Indien und den Beitrag der schweizerischen Privatwirtschaft an die Industrialisierungsbestrebungen dieses Landes hervorzuheben und der indischen Oeffentlichkeit in Erinnerung zu rufen;
- Unterstreichung der Tatsache, dass mit überspitzten Forderungen der Entwicklungsländer, allgemein gehaltenen Resolutionen und schematischen Planungszielen auf wirtschaftlichem Gebiet nichts erreicht werden kann, sondern einvernehmliche Lösungen gesucht werden müssen, die die Bereitschaft der Entwicklungsländer zur Führung einer realistischeren und sinnvolleren Wirtschaftspolitik voraussetzen. Um nicht den Eindruck zu erwecken, dass die Schweiz anderen Ländern eine Lektion zu erteilen wünscht, wurde dieser erste Teil der Erklärung in die Form eines Kommentars des Unterzeichneten als Präsident des UNCTAD-Rates gekleidet, der die bisher feststellbaren Tendenzen der Entwicklungsländer in dieser Richtung besonders hervorhebt und auf deren Bedeutung im Sinne einer Verbesserung der Arbeitsmethoden der UNCTAD hinweist;
- Darlegung der grundsätzlichen schweizerischen Haltung zum Entwicklungsproblem in einem zweiten Abschnitt, wobei auf die Leistungen der Privatwirtschaft besonderes Gewicht gelegt wird. Um die schweizerische Abneigung gegen eine Erhöhung der Planungsziele für die Finanzhilfe zum voraus zu begründen, wurde unterstrichen, dass die Wirksamkeit der Hilfe nicht nach deren Ursprung, sondern einzig auf Grund der Bedeutung für die Wirtschaft der Empfangsländer beurteilt werden darf. Diese auch von anderen Delegationen erfolgte Betonung der Rolle der Privatinvestitionen in den Entwicklungsländern dürfte allerdings dazu führen, dass im späteren Verlauf der Konferenz auch eine vermehrte Kritik am Geschäftsgebaren gewisser Unternehmungen geübt werden wird. Es wäre deshalb wichtig,

- 9 -

zusätzliche Angaben über die Richtlinien, nach denen die Arbeitsteilung zwischen schweizerischen Mutterhäusern und Produktionsstätten in den Entwicklungsländern vorgenommen wird, zu besitzen;

- In einem dritten Abschnitt hatte die Schweiz, wie alle übrigen Delegationen, ihre Haltung zu den Haupttraktanden der Konferenz bekanntzugeben. Dies geschah in einer möglichst unverbindlichen Form. In der Frage der Präferenzen äusserte sie sich zurückhaltender als die meisten anderen Industriestaaten.

Die schweizerische Erklärung, die an einer anschliessenden Pressekonferenz noch zusätzlich erläutert wurde, scheint im allgemeinen positiv aufgenommen worden zu sein, obschon sie ernüchternd wirkte.

* *
*

Die schweizerische Delegation in New Delhi wird über den weiteren Verlauf der Konferenz wöchentliche Berichte erstellen, die von Bern aus regelmässig zur Verteilung gelangen werden.



2 Beilagen

12.2.68