UNCTAD - Zwanzig Jahre auf der Suche nach einem Entwicklungskonsens

Beat Alexander Jenny

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1462>

DOI : 10.4000/sjep.1462

ISSN : 1663-9677

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1983

Pagination : 247-260

ISSN : 1660-5926

Référence électronique

Beat Alexander Jenny, « UNCTAD - Zwanzig Jahre auf der Suche nach einem Entwicklungskonsens », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [En ligne], 3 | 1983, mis en ligne le 12 juin 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1462> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1462>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

© The Graduate Institute

UNCTAD - Zwanzig Jahre auf der Suche nach einem Entwicklungskonsens

Beat Alexander Jenny

- 1 Die Weltwirtschaft und der Welthandel befinden sich seit einiger Zeit in einer Krise, aus der sich noch kein klarer Ausweg abzeichnet. Massnahmen, welche die Welthandelsländer zur Abschirmung von notleidenden Produktionszweigen gegenüber der internationalen Konkurrenz — in zunehmendem Masse gegenüber exportierenden Entwicklungsländern — ergreifen, vermehren sich. Diese protektionistischen Massnahmen tragen zur Weltwirtschaftskrise bei und vertiefen sie zugleich.
- 2 Schon unter den Bedingungen einer gesunden Expansion der Weltwirtschaft ist der internationale Handel ein riskantes Geschäft. Bei Investitionsentscheiden und bei der Ausführung von Projekten in einem exportorientierten Wirtschaftszweig müssen die potentiellen Märkte, die Spielregeln des Handels, die Preise und Qualitätsanforderungen über lange Zeit zum voraus bekannt sein, damit das Investitionsrisiko in einem überschaubaren und tragbaren Rahmen abgesteckt werden kann. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind aber heute in höchst besorgniserregendem Masse verunsichert, namentlich infolge der andauernden und unilateral konzipierten Anwendung geldpolitischer Instrumente in der Wirtschaftspolitik grosser Industrieländer. Die damit vertiefte Verunsicherung der Investitionsbedingungen und, in der Exportwirtschaft, der Spielregeln des internationalen Handels, führen zu Verzerrungen und Verschiebungen im Investitions- und Handelsgebaren — schlimmer noch: zur Kontraktion des Wirtschaftens, zur Arbeitslosigkeit und, im Falle vieler Entwicklungsländer, zum Zusammenbruch der auf dem Welthandel aufgebauten Entwicklungsstrategien.
- 3 Die sechste UNO-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNC-TAD VI) hat im Juni 1983 in Belgrad unter den Vorzeichen einer derartigen Krise stattgefunden. Die Berichterstattung über die Einzelheiten dieser Konferenz befindet sich in der Jahresübersicht dieses Jahrbuches. Dieser Aufsatz ist hauptsächlich auf Handelsfragen

beschränkt und versucht, den Ursprung des in der UNCTAD vertretenen Gedankengutes in Erinnerung zu rufen, die UNCTAD-Impulse zum internationalen Wirtschafts- und Entwicklungsdenken darzustellen, und einen kritischen Blick auf die multilaterale Handels- und Entwicklungspolitik vor und nach der Belgrad-Konferenz zu werfen.

4 *Ursprung der UNCTAD*

- 5 Die Wurzeln des heutigen Welthandelssystems stecken in der Wiederaufbauphase, welche die westlichen Industrieländer unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg durchliefen. Nach den Jahren der Massenarbeitslosigkeit der 1930er Jahre und der Kriegswirtschaft galt es eine neue Ordnung der Weltwirtschaft zu finden, mit welcher ein Rückfall in die Depression, in den Bilateralismus, Protektionismus und in die Massenarbeitslosigkeit der Zwischenkriegsjahre verhindert werden konnte. Der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) beschloss infolgedessen anlässlich seiner ersten Session im Jahre 1946 einstimmig, eine Weltkonferenz über den Handel und die Beschäftigung einzuberufen.
- 6 Der Entwurf der Charta von Havanna, der an der Konferenz (1948) vorlag, enthielt eine weite Spanne von multilateralen Pflichten und Rechten der Staaten auf den Gebieten der Beschäftigung, des Wiederaufbaus, der Wirtschaftsentwicklung, der Handelspolitik und der Verhinderung wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken auf internationaler Ebene. Vorgesehen war auch die Errichtung einer internationalen Handelsorganisation (ITO), welche das Vertragswerk überwachen und weiterentwickeln sollte. Die in die Charta von Havanna und in die ITO gesetzten Hoffnungen der westlichen Industrieländer und der Entwicklungsländer blieben jedoch unerfüllt, weil die USA (die damals wichtigste Wirtschaftsmacht) deren Ratifizierung verweigerte.
- 7 Vom grossen Vertragwerk übrig blieben die allgemeinen Abkommen über Zolltarife (GATT), die im Sinne der Handelstheorie der komparativen Kosten auf die Bedürfnisse vergleichbarer Industrieländer und deren Freihandelsabsichten zugeschnitten waren. Die multilaterale Handelspolitik der westlichen Industrieländer beruhte in erster Linie auf Preisen und der Zolltarifen, d.h. auf dem Meistbegünstigungsprinzip (MFN), dem Verbot quantitativer Handelsschranken, und auf Verhandlung über Zollreduktionen. Die vertraglichen Vereinbarungen der GATT-Staaten haben für diese über Jahrzehnte hinaus gut funktioniert und haben über mehrere Verhandlungsrunden (einschliesslich der Kennedy-Runde der 1960er Jahre und der Tokyo-Runde der 1970er Jahre) zur fortschreitenden gemeinsamen Handelsliberalisierung unter diesen Staaten geführt. Die in der Charta von Havanna vorgesehene Vollbeschäftigungsklausel konnte über lange Zeit hinweg auch ohne internationale vertragliche Verpflichtung, quasi durch Konsens, respektiert werden.
- 8 Die anderen in der Charta von Havanna vorgesehenen Bestimmungen, vorallem diejenigen über Handels- und Entwicklungspolitik gegenüber den Entwicklungsländern, wurden vom internationalen Konsens ausgeklammert und an die entsprechenden UNO-Organen zurückgewiesen. Sie kamen dort seither regelmässig zur Sprache, ohne dass sich je wieder einmal ein internationaler Konsens — oder gar eine internationale Vertragsmöglichkeit — im Sinne von Havanna abzeichnete.
- 9 Mit der wachsenden Zahl entkolonisierter Entwicklungsländer in den 1950er und 1960er Jahren nahmen auch die Stimmen der Unzufriedenheit über das Diktat der wenigen Industrieländer auf den Weltmärkten zu. Es wurden neue Versuche

angebahnt, die Entwicklungsdimension wieder mit der internationalen Handelspolitik zu verbinden. Der erste wichtige Vorstoss der Entwicklungsländer gelang vor zwanzig Jahren im Rahmen der UNCTAD I, der ersten UNO-Konferenz über Handel und Entwicklung (Genf, 1964), an der auch die Schweiz teilnahm. Die Schweiz ist seither Vollmitglied der UNCTAD. In jener Konferenz sollte die Idee durchgesetzt werden, dass die Welthandelsländer positive Massnahmen ergreifen müssen, um die Wirtschaftsentwicklung und den Handel der Entwicklungsländer zu fördern. Es wurde zu zeigen versucht, dass solche Massnahmen mit den Eigeninteressen der Industrieländer vereinbar sein können.

- 10 Die Promotoren der UNCTAD glaubten, dass ein zunehmendes Verständnis der strukturellen Probleme der Wirtschaftsentwicklung und deren Konsequenzen für die internationale Zusammenarbeit allmählich zu reziproken Handelsmassnahmen führen würde, welche sowohl den Industrieländern des « Zentrums » als auch den Entwicklungsländern an der « Peripherie » der Weltwirtschaft nützlich und förderlich sein können.
- 11 Sie sahen die geltende Handelstheorie der komparativen Kosten als eine Fehlkonstruktion an, weil diese — auf die Vergleichbarkeit der Handelsländer abgestützt — die Realität unterschiedlicher Wirtschaftsmacht, des relativen Entwicklungsstandes der Handelspartner, des Verhandlungs- und Interventionspotentials auf dem Weltmarkt, der Rolle der Inlandmärkte und der daraus folgenden entwicklungshemmenden Asymmetrie zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern unbehandelt und unerklärt belässt.
- 12 Die Theorie des Zentrums und der Peripherie, die vorallem auf Raul Prebisch (den ersten UNCTAD-Generalsekretär) und auf Wiadyslaw Malinowski zurückgeht, wurde der Handelstheorie der Industrieländer gegenüber gestellt und bildete seither, in allen sechs UNCTAD-Konferenzen, das intellektuelle Kernstück, auf welches die Forderungen der Entwicklungsländer abgestützt werden.
- 13 *Impulse zum Weltwirtschaftsdenken*
- 14 Der weltwirtschaftliche Denkraum des Zentrums der Industrieländer einerseits und der Peripherie der Entwicklungsländer andererseits, ob gross oder klein — ob arm oder weniger arm, ist zum Verständnis der UNCTAD-Debatten und Resolutionen zentral geworden.
- 15 Die Erfahrung der weltwirtschaftlichen Beziehungen der vergangenen zwanzig Jahre zeigt, dass die wichtigsten Industrieländer an der Entwicklung der Peripherie noch kein grundsätzliches Interesse zeigen, es sei denn es nütze deren eigene Entwicklung — genauer : den spezifischen Interessen ihrer Unternehmen, die in irgend einer Weise mit der Peripherie wirtschaftlich verbunden sind. Zwar können die Tätigkeiten solcher Unternehmen in den besseren Fällen auch von langfristigen, entwicklungsfördernden Erwägungen und Entscheidungen motiviert sein, dort fehlt es ihnen auch dann im allgemeinen am Verständnis und am Handeln im Sinne der fundamentalen Entwicklungsbestrebungen ihrer Gastländer. Ein solches Entwicklungsverständnis kann auch nicht unbedingt von einzelnen Unternehmen erwartet werden, sollte jedoch — nach zwanzig Jahren Verständnissuche im Rahmen (zum Beispiel) der UNCTAD — von ihren Mutterländern vorausgesetzt werden können.

- 16 Dass dies nicht der Fall ist, hat seine Gründe, die im geltenden internationalen Wirtschaftssystem stecken, d.h. in der Art und Weise, in welcher dieses sich vom Zentrum auf die Peripherie ausbreitet.
- 17 Die internationalen Entwicklungsimpulse, die vom Zentrum an die Peripherie weitergeleitet werden, entstammen in erster Linie den Bedürfnissen und der Entwicklungsdynamik des Zentrums. Diese sind in den marktwirtschaftlich orientierten Industrieländern auf der stetigen technologischen Innovation und auf dem Produktivitätszuwachs der Industrie begründet. Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzen — die Früchte des Fortschrittes und der damit ermöglichte Wohlstandszuwachs hätte gemäss der geltenden Theorie, vermöge solcher Entwicklungsimpulse, an die Peripherie durchsickern sollen. Erfahrungsgemäss ist dieser Wohlstandszuwach jedoch im Zentrum verhaftet geblieben; die Verteilung des Wohlstandszuwachses, namentlich in Richtung der Entwicklungsländer, fand im Grunde nicht statt. Die Peripherie **blieb** eine Randerscheinung der Weltwirtschaft. Zwar hat es Fälle von Wohlstandszuwachs in einzelnen Ländern und Regionen der Peripherie gegeben, aber nur dort, wo deren Strukturen als Appendix des Zentrums funktionierten. Die grosse Mehrheit der produktiven Kräfte der Dritten Welt — zur schwachen Produktivität verurteilt — sind in ihrer vorindustriellen, vorkapitalistischen Gesellschafts- und **-Wirtschaftsordnung** stecken geblieben. Eine weltweite **Verteilung** der Vorteile und Früchte der internationalen Marktwirtschaft fand nicht statt.
- 18 Ansätze zur autonomen Industrialisierung in Entwicklungsländern sind notgedrungen entstanden und sind der restriktiven Kontrolle des Zentrums entwischt. Als Reaktion gegenüber der grossen Krisen des Zentrums (der beiden Weltkriege und der Wirtschaftsdepression der 1930er Jahre) entstanden Anfänge einer Industrialisierung, namentlich in Latein Amerika und in einigen englischen Kolonien. Um eine solche Industrialisierung zu ermöglichen, sahen sich die entsprechenden Länder der Peripherie gezwungen eine zuweilen übertriebene Politik des Protektionismus zu verfolgen. Diese stand natürlich im scharfen Gegensatz zur Doktrin des Zentrums, nach welcher erwartet wurde, dass technologischer Fortschritt allein im Zentrum stattfinden soll, und die Verteilung dessen Vorteile auch hauptsächlich Sache des Zentrums war.
- 19 Die Entwicklungsländer haben sich infolge solcher Überlegungen nie richtig mit dem GATT, dem Handelsclub des Zentrums, befreundet oder gar identifizieren können, weil sie befürchteten (zu Recht wahrscheinlich), dass die Länder des Zentrums das GATT benützen, um das Primat der technologischen Innovation und der Verteilung des industriellen Wohlstandes für sich zu beanspruchen. Daher kam auch der Anstoss für eine neue Handels- und Entwicklungsorganisation im Rahmen der UNO, in welcher die politischen Interessen und Bestrebungen der Entwicklungsländer entfaltet und konsolidiert werden könnten. Die UNCTAD bildete das geeignete Organ dafür, und übernahm gleichzeitig die Hypothek der dauernden Skepsis von Seiten des Zentrums.
- 20 Viele Entwicklungsländer haben mit der Zeit Technologien gemeistert, ihre eigenen Rohstoffe, wenigstens teilweise, zu verarbeiten (und andere Produkte zu importieren) um ihrerseits Handelsgüter zu exportieren. Einige von ihnen sind dabei in den Bereich vorteilhafter komparativer Kosten gelangt und haben auf Grund technologischen Errungenschaften in gewissen Sektoren auf dem Weltmarkt einen Handelsvorteil errungen. Nach den Prinzipien des GATT sollten diese Länder **nun** ihre Güter frei und

gehemmt in die Industrieländer exportieren können. Ihre Exporteinnahmen würden ihnen dann erlauben, in den Industrieländern technologisch fortgeschrittenere Güter und Dienste einzukaufen, um damit ihre nächste Phase der Industrialisierung und des Exportes vorzubereiten und zu verwirklichen. Logischerweise könnten sich diese industrialisierenden Entwicklungsländer gewissermassen graduell in den GATT-Rahmen einfügen.

- 21 Die wenigen Entwicklungsländer, welche diese Phase erreicht haben, rennen jedoch jetzt gegen ungeahnt hohe Mauern der Diskriminierung und Protektion seitens vieler GATT-Staaten. Trotz ständigen Bemühens im Rahmen der UNCTAD ist es bisher nicht gelungen, die Zolltarifrestriktionen vieler Industrieländer gegenüber verarbeiteten Rohstoffen aus der dritten Welt völlig abzubauen. Die Tarifmauern vieler GATT-Staaten erhöhen sich sogar mit dem Grad der Verarbeitung solcher Rohstoffe in Entwicklungsländern in Rahmen des GATT den Handel untereinander in technologisch fortgeschrittenen Gütern, die ihnen gemeinsam wichtig sind, zu liberalisieren und zu fördern getrachtet.
- 22 Ein bescheidener erster Schritt zu Abbau der Tarifmauern gegenüber der dritten Welt besteht im allgemeinen System der Zollpräferenzen (GSP) zu Gunsten von Entwicklungsländern, das an der UNCTAD II (New Dehli, 1968) vorgeschlagen und angenommen worden war. Das GSP wirkt aber in Wirklichkeit noch zu restriktiv und ist noch unbefriedigend. Es ist nicht in die vertraglichen Vereinbarungen des GATT aufgenommen worden, d.h. die in Aussicht gestellten Vorteile sind autonom und können jederzeit ohne Kompensationspflicht der Geberstaaten zurückgezogen werden. Mit dieser Möglichkeit muss leider namentlich dann gerechnet werden, wenn die entsprechenden Güter aus der dritten Welt einen klaren komparativen Vorteil gegenüber Erzeugnissen der Industrieländer haben. Erst im Jahre 1979, im Rahmen der Tokyo Runde, erhielt das GSP einen unbefristeten Status im GATT, indem eine differenzierte und bevorzugte Behandlung von Entwicklungsländern auf dem Gebiet der tarifären und nicht-tarifären Massnahmen (Handelsschranken wie Einfuhrverbote, Quoten, saisonale Restriktionen, gesteuerte Lizenzvergabe, Antidumping-Untersuchungen, Preisschranken, etc.) in Abweichung des Meisbegünstigungsprinzips grundsätzlich erlaubt wurde. Aber auch diese Idee und beabsichtigte Konzession ist angesichts der Proliferation solcher Handelsschranken (die in der Regel auch tarifäre Konzessionen leicht zunichte machen können) schwierig in die Tat umzusetzen.
- 23 Allgemein wird angenommen, dass die Zunahme nicht-tarifärer Handelsschnanken im Arsenal des Protektionismus den Umständen der Wirtschaftskrise zuzurechnen ist. Die Theorie des Zentrums und der Peripherie deutet aber darauf hin, dass die Problematik tiefer liegt. Mit der zunehmenden Wettbewerbsfähigkeit einer wachsenden Zahl von Entwicklungsländern wachsen auch die Schwierigkeiten verschiedener Industrieländer, den Nutzen des Produktivitätsfortschrittes ausschliesslich im Zentrum zu behalten und zu verteilen, und diesen nicht in der Form von sinkenden Preisen wenigstens teilweise auch der dritten Welt zu Gute kommen zu lassen. Diese wachsenden Schwierigkeiten und der zunehmende Unwille, der Konkurrenz aus der dritten Welt auf dem Markt entgegenzutreten, führen dazu, dass nicht nur die bekannten tarifären Schranken gegenüber der dritten Welt nicht abgebaut werden, sondern darüber hinaus die bestehenden Hindernisse durch administrative und andere offene oder verborgene Massnahmen behalten oder gar erhöht werden. Wie gefährlich die Fortführung solcher Massnahmen sein kann, insbesondere wenn sich die Tendenz verstärkt, diese auch auf

die Handelspartner im GATT anzuwenden, und wenn diese Massnahmen (wie heute) mit monetärer Verunsicherung und sinkenden Investitionsquoten verbunden sind, zeigt die Erfahrung der 1930er Jahre.

- 24 Naturgemäss verzeichnen Entwicklungsländer ein mehr oder weniger grosses Ungleichgewicht in ihrer Aussenwirtschaft. In der Regel ist ihre Nachfrage nach Gütern und Diensten aus dem Zentrum weniger elastisch als die Nachfrage des Zentrums nach Gütern und Diensten aus der Peripherie. Um dieser Tendenz unter Bedingungen einer wachsenden Nachfrage entgegenzutreten ist es wesentlich, dass die Länder der Peripherie ihre eigenen produktiven Kräfte fördern und einen eigenen Produktionsapparat entwickeln – in erster Linie für die Befriedigung der einheimischen Nachfrage, und dann zum Zwecke des Exportes nach den Ländern des Zentrums. Infolge ihrer historisch bedingten « Verspätung » gegenüber dem Entwicklungsstand des Zentrums, sind die Länder der Peripherie gleichzeitig auf die Erfüllung von zwei entgegengesetzten Bedingungen angewiesen: Sie müssen einen entwicklungsorientierten Protektionismus betreiben können und gleichzeitig beim Zentrum Tarifkonzessionen für ihre Exporte durchsetzen. Wenn die Länder des Zentrums aber strikte Reziprozität verlangen und solche Tarifkonzessionen nicht erreicht werden, dann wird es den Ländern der Peripherie schwerer fallen, die Tendenz ihres aussenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes in Schranken zu halten. Ihre Entwicklungsmöglichkeiten und -Programme werden entsprechend gekürzt werden müssen. Eine Kürzung ihrer Entwicklungsprogramme, unter Bedingungen eines wachsenden aussenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes, führt dann (unter anderem) zu einer Verminderung ihrer Importkapazität.
- 25 *Erosion des Multilateralismus*
- 26 Die Frage der Reziprozität und der Asymetrie ist ein grundlegender Problemkreis im UNCTAD-Denken. Es gehört zu dem von der UNC-TAD geförderten Entwicklungsverständnis, dass das Prinzip der Reziprozität von Konzessionen im Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern nicht strikte angewendet werden soll. In den multilateralen Verhandlungsgremien, einschliesslich in der UNC-TAD, galt es bisher als akzeptiert, dass industrialisierende Entwicklungsländer wenigstens in der Aufbauphase ihrer modernen Wirtschaftsstrukturen einen Grad von entwicklungsorientiertem Protektionismus betreiben können und sollen. Dieses Verständnis wird von den stärksten GATT-Ländern zunehmend in Frage gestellt. Man spricht heute von einer wachsenden Verfälschung des angestammten Prinzips der Reziprozität, d.h. von einem wachsenden Druck auf Entwicklungsländer, reziproke Tarifkonzessionen ungeachtet ihrer Entwicklungsstandes zu gewähren.
- 27 Die neuen Verfechter einer strikten Reziprozität übersehen aber eine anders gelagerte Form von Reziprozität, welche sie in ihrem Eifer zu zerstören im Begriffe sind. Wenn man die Peripherie als Gesamtheit betrachtet, kann man feststellen, dass je mehr die Länder der Peripherie nach dem Zentrum exportieren können, desto mehr importieren sie auch Güter und Dienste aus dem Zentrum. Der entwicklungsorientierte Protektionismus der Peripherie führt im Grunde nicht zur Kürzung der Importe aus dem Zentrum, er beeinflusst lediglich deren Inhalt und Zusammensetzung, und diese können für die Entwicklungsstrategien der Peripherie eine wesentliche Bedeutung haben.
- 28 Die Neuinterpretation des Prinzips der Reziprozität ist eines der vielen Anzeichen des Rückzuges wichtiger westlicher Industrieländer aus dem multilateralen System. Andere

Anzeichen findet man seit dem Ende der Tokyo-Runde im Anknüpfen diskriminatorischer Bedingungen an das MFN-Prinzip des GATT, welches gesagt, dass Konzessionen, die zwischen zwei GATT-Staaten ausgehandelt werden, ohne Bedingungen auf andere GATT-Staaten angewendet werden müssen.

- 29 Ein wichtiger Faktor, der zur Erosion des multilateralen Handelssystems beiträgt, ist die Proliferation von Ausnahmen zu den Freihandelsregeln des GATT und von bilateralen oder ad-hoc Lösungen, die von Industrieländern unilateral zur Abschirmung von wettbewerbsunfähigen Industriesektoren ins Feld geführt werden. Solche Massnahmen werden heute verstärkt, nachdem andere makroökonomische und monetaristische Interventionen nicht zur Überwindung der Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit beigetragen haben. Leidtragend dabei sind in erster Linie die Entwicklungsländer, vorallem diejenigen, welche durch ihre anfänglich erfolgreiche Exportwirtschaft (und damit auch Importwirtschaft) das dynamische Element im internationalen Handel bildeten, während der Handel unter Industrieländern stagnierte.
- 30 Diese dynamische Phase im internationalen Handel geht jetzt einem vorübergehenden Ende entgegen, nicht so sehr aus binnenwirtschaftlichen Gründen in den Entwicklungsländern selber, sondern weil der wachsende Protektionismus auf ihren Hauptmärkten, der Zerfall der Rohstoffpreise und ein in vielen Fällen untragbarer Schuldendienst die Importkapazität dieser Länder zum Schwinden gebracht hat. Paradoxerweise bemühen sich Länder des Zentrums eifrig, ihre Marktanteile im Entwicklungsgeschäft zu halten und zu vergrössern, während sie gleichzeitig die Entwicklungsmittel der Peripherie durch hohe Zinssätze, Verweigerung von Zollpräferenzen und diskriminatorische Handelsschranken aushöhlen.
- 31 Grosse Verantwortung für diese Rezession und den Zerfall des multilateralen Wirtschaftssystems tragen die Methoden, mit welchen die grossen Industrieländer in den vergangenen Jahren ihren Kampf gegen die Inflation führten – und noch führen. Die übertriebene und unilaterale Verwendung monetaristischischer Instrumente in der Wirtschaftspolitik hat die Kosten des Schuldendienstes der Entwicklungsländer derart erhöht, dass heute – nach UNCTAD-Berechnungen – die Hälfte der Verschuldungszunahme der Entwicklungsländer dem erhöhten Schuldenzinssätzen zuzurechnen ist. Neben der Zunahme des Protektionismus und der Diskriminierung gegenüber der Peripherie versiegen infolgedessen auch die Möglichkeiten der Entwicklungsfinanzierung und damit auch der Anreiz zum Unternehmen von produktiven Investitionen in Entwicklungsländern.
- 32 Die Folgen dieser Tendenzen sind für die meisten Entwicklungsländer verheerend. In ihrem Kampf gegen die Rezession haben sie aber kaum ein Gewicht in der Weltwirtschaft und sind deshalb auf ein gut funktionierendes multilaterales System angewiesen, um eine ausgewogenere Lastenverteilung der Rezession und der notwendigen Strukturanpassung zu erreichen versuchen. Durch kollektiven Einfluss wollen sie den Schaden, die ungebannte Gefahr vertiefter Rezession und die Folgen der Widersprüche unilateraler Handels-, Finanz- und Geldpolitik der grossen Industrieländer in tragbaren Schranken halten.
- 33 Mehr denn je sind aber auch die kleineren Industrieländer auf ein gut funktionierendes multilaterales System angewiesen (insbesondere diejenigen, die wie die Schweiz auf den Handel mit Entwicklungsländern angewiesen sind), wenn sie sich neben dem zunehmenden Gewicht der grossen Handelsblöcke (USA, EG, Japan) noch behaupten

wollen. Die Erhaltung der Entwicklungs- und Handelsdynamik und der Importkapazität der Entwicklungsländer ist für die Schweiz von vitalem Interesse. Die Schweiz hat sich infolgedessen im Rahmen der UNCTAD für eine Reihe von positiven Massnahmen zugunsten des Handels mit Entwicklungsländern eingesetzt – einschliesslich einer Verbesserung der Regeln und Prinzipien des GATT im Hinblick auf eine entwicklungsorientierte Sonderbehandlung von Entwicklungsländern; Schaffen von klaren Bedingungen der schrittweisen Einführung von Entwicklungsländern in die allgemeinen Pflichten und Rechte des GATT, wenn es ihre entwicklungs- und finanzpolitischen Verhältnisse erlauben; Führen von spezifischen Verhandlungen auf diesen Gebieten; Verzicht auf neue protektionistische Massnahmen und Abbau des bestehenden Protektionismus in den grossen Industrieländern; Verstärkung der multilateralen Disziplin und Ausgleich des Kräfteverhältnisse zwischen den Welthandelsnationen; Verbesserung des Systems von Zolltarifpräferenzen (GSP) zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer; und Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter Entwicklungsländern. Die Schweiz hat sich auch für das Mandat der UNCTAD im Rahmen der gesamten, globalen Tagesordnung des Nord-Süd-Dialoges (Interdependenz, Rohstoffe, Handel, Finanz- und Währungsfragen) eingesetzt.

- 34 Es wäre zu wünschen, dass die Schweiz diesen Einsatz in Verbindung mit anderen gleichgesinnten Industrie- und Entwicklungsländern sowohl im globalen Bereich als auch in den sektoriellen Teilbereichen der UNCTAD noch verstärkt.
- 35 Ein verstärkter Einsatz sollte in erster Linie dazu beitragen, die Abkehr vom Multilateralismus rückgängig zu machen. Der fortschreitenden Vertiefung der Rezession sollte heute nicht mehr mit unilateralen Interventionen einzelner Länder, in Abkehr vom globalen Nexus des Handels und der Entwicklung, entgegengetreten werden. Diese Sicht wird jedoch hauptsächlich von den grossen Ländern des Zentrums immer noch abgelehnt, unter Hinweis auf ihre realen innenpolitischen Probleme, die sie zu kurzfristigen Massnahmen zwingen. Es ist aber ebenso real, dass die Weltwirtschaft heute als ein interdependentes Ganzes funktioniert und dass defekte Teilbereiche die Erholung von der Rezession und die Rückkehr zum Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern weltweit verhindern oder zunichte machen können. Dies ist auf längere Sicht für das Zentrum ebenso fatal wie für die Peripherie, nur ist die Widerstandskraft der letzteren gegenüber der Rezession bedeutend geringer.
- 36 Es ist besonders wichtig, dass das multilaterale System sich besser an den weltweiten Strukturwandel, insbesondere an die graduellen Veränderungen der Wirtschaftsproduktivität im internationalen Vergleich anpassen kann, ohne dass die multilateralen Handelsregeln gleich verfälscht oder suspendiert werden. Die diesbezüglichen Vorschläge des UNCTAD-Sekretariates sind vernünftig und sollten von den interessierten Mitgliedsländern, einschliesslich der Schweiz, mit Nachdruck unterstützt werden
- 37 *Belgrad und danach*
- 38 Es ist verfrüht, über die Resultate der UNCTAD VI in Belgrad ein abschliessendes Urteil zu fällen. Die bereits bestehenden Einschätzungen reichen von grosser Enttäuschung und verpasster Gelegenheit bis zum vorsichtigen Optimismus bezüglich einiger Teilbereiche der Konferenzarbeit. Die sichtbaren Resultate solcher Konferenzen dürfen aber nicht überschätzt werden und mögen, in sich selber, nur begrenzte Bedeutung haben. Langfristig wichtiger ist die Arbeit in den Teilbereichen der UNCTAD und der

Fortschritt dieser Arbeit von Konferenz zu Konferenz. Enttäuschungen an UNCTAD-Konferenzen sind nicht neu ; gelegentlich werden diese jedoch in jahrelanger, langsam fortschreitender Kleinarbeit in den entsprechenden Gremien überwunden und führen zu neuen oder verbesserten Instrumenten der multilateralen Zusammenarbeit. In New Dehli (UNCTAD II, 1968) wurde das GSP zugunsten der Entwicklungsländer verabschiedet, aber nur sehr zögernd und ohne klaren Status ; erst 1979 erhielt es einen definitiven Status im Rahmen des GATT, und noch heute wird an seiner Verbesserung und Harmonisierung gearbeitet. Ähnlich lahm und zögernd waren die ersten Debatten über den gemeinsamen Rohstoff-Fonds (UNCTAD IV, Nairobi 1976) und über das Sonderprogramm für die ärmsten Entwicklungsländer (UNCTAD V, Manila 1979). Beide Initiativen haben jedoch auf längere Sicht zu konkreten Programmen geführt, die heute kaum mehr aus dem multilateralen Instrumentarium wegzudenken sind.

- 39 In den vier Jahren seit der UNCTAD V wurden in einzelnen Teilbereichen der UNCTAD ebenfalls Fortschritte erzielt und einige wichtige Entschlüsse gefasst : der gemeinsame Rohstofffonds wurde zu Ende verhandelt und errichtet ; Rohstoffabkommen über Kautschuk, Zinn und Kakao wurden abgeschlossen ; auf dem Gebiet des Welthandels wurde das GSP zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer verbessert und über einen Kodex betreffend restriktiver Geschäftspraktiken wurde verhandelt ; in anderen Teilbereichen wurde ebenfalls weitergearbeitet (Rohstoffabkommen über Jute, tropische Hölzer und Zucker ; Technologietransfer ; Exportkreditversicherung ; etc.). Unter den positiven Resultaten der Belgrad-Konferenz ist insbesondere der Fortschritt in der Unterzeichnung und Ratifizierung des gemeinsamen Rohstofffonds, der Wille zur Beschleunigung der Arbeit an den noch hängigen Rohstoffabkommen des integrierten Programmes, die vorgesehene Neuverhandlung des Pariser Programmes für die ärmeren Entwicklungsländer und die erneuerten Arbeitsmandate der UNCTAD auf dem Gebiet des Handels in Dienstleistungen, der Exporterlösstabilisierung für Entwicklungsländer, der Technologie, Schifffahrt und Wirtschaftszusammenarbeit unter Entwicklungsländern hervorzuheben.
- 40 Enttäuschend ist allerdings die unschlüssig und widerstrebend erfolgte Behandlung der grossen Hauptfragen des Nord-Süd Dialoges und deren Zusammenhänge in Hinblick auf eine entwicklung-sorientierte Lösung der Wirtschaftskrise, d.h. des Zusammenfügens aller Teilbereiche (einschliesslich der Rohstoffe, des Handels, der Währungs- und Finanzfragen) in ein globales Wiederaufbauprogramm. Angesichts der heute immer noch ungebannten Gefahr einer weiteren Vertiefung der globalen Krise und Rezession muss dies als die grosse Schwäche der Konferenz gewertet werden.
- 41 Die UNCTAD ist heute das einzige universelle Organ mit dem Mandat, diese Gesamtzusammenhänge aufzuzeigen und zu behandeln. Die UNCTAD VI bot eine erste und bisher einzige Gelegenheit in der Krise und Rezession, alle Ländergruppen zusammenzubringen, um eine Lösung zu erarbeiten und den Wiederaufbau inangriff zu nehmen. Aus Gründen, die mit der Starrheit des Verhandlungsprozesses, dem Zeitdruck und — vor allem — mit dem Widerstand und der Unnachgiebigkeit der grossen Handelsblöcke und auch mit dem dunklen Schatten der wachsenden Ost-West Konfrontation zusammenhängen, wurde diese wichtige Gelegenheit verpasst. Eine zweite Gelegenheit, diese wichtige Aufgabe noch einmal auf universeller Ebene anzugehen, zeichnet sich heute nicht ab.

- 42 Der UNCTAD-Generalsekretär, in seiner ersten Beurteilung der Lage nach der Konferenz (ECOSOC, Juli 1983), schöpft gleichwohl einigen Mut, vorallem aus den Verhandlungen und dem gefassten Entschluss über den Welthandel (Resolution 159/VI über den internationalen Handel in Gütern und Dienstleistungen). Der Entschluss, wenn er von den Grossen ernst genommen wird, enthält einige positive Elemente : ein Versprechen der Regierungen, eine weitere Erosion des Handelssystems zu verhindern und positive Schritte zu dessen Stärkung zu unternehmen, insbesondere den Protektionismus aufzuhalten; eine Zusage, die im Rahmen des multilateralen Handelssystems bereits eingegangenen Verpflichtungen wirklich einzuhalten; und ein Versprechen, die heute bestehenden Handelsschranken, namentlich gegenüber Entwicklungsländer, abzubauen. Obwohl die Resolution dafür kein Programm und keine Marschtabelle aufzeichnet, wird sie als ein Fortschritt, als einen Schritt in der von den meisten Ländern gewünschten Richtung gewertet.
- 43 Auch wenn der Entschluss von den entsprechenden Ländern wenigstens teilweise in die Tat umgesetzt würde, ist heute aber zu bezweifeln, ob dies genügt, um die Entwicklungsdepression in der dritten Welt aufzuhalten und umzukehren. Das Strukturproblem des Entwicklungsprozesses bleibt bestehen. Erstens werden sich die Tore des Zentrums für Importe aus der Peripherie kaum genügend öffnen, um eine Umkehr zu ermöglichen. Zweitens werden die Länder der Peripherie, auch wenn die Tore des Zentrums weit geöffnet wären, kaum genügend Exporteinnahmen verzeichnen können, um die enormen Importbedürfnisse der Entwicklungsphase (einschliesslich Kapitalgüter, zum Teil auch Lebensmittel, aus dem Zentrum und Energie aus anderen Ländern) zu befriedigen. Das Problem ist von strategischer Bedeutung und muss neu überdacht werden.
- 44 Wahrscheinlich werden viele Entwicklungsländer zur Politik der Importsubstitution, mit der dazugehörigen Verstärkung ihrer Protektionismus übergehen müssen, weil Importe aus dem Zentrum einfach nicht mehr bezahlt werden können. Möglicherweise kann das Programm der Wirtschaftszusammenarbeit unter Entwicklungsländern dabei helfen, dass einzelne Länder diese Politik nicht in der Isolation verfolgen müssen, sondern kollektiv wenigstens die komparativen Vorteile untereinander ausnützen können. Diese Entwicklung muss jedoch als eine zweitbeste Lösung gewertet werden.
- 45 Ein erstrebenswertes Ideal wäre es, den Prozess der internationalen Zusammenarbeit so zu erneuern, dass im Gleichschritt mit einer Innovation in der Entwicklungsfinanz und auf dem Gebiet der Währungsfragen (den Gebieten des grössten Zögern der Industrieländer) ein neuer Durchbruch in der multilateralen Organisation des Welthandelssystems erreicht werden kann: ein Handelssystem, das eine positive Strukturanpassung ermöglicht, ohne dass das Handelssystem zusammenbricht. Dies wäre auf der Erkenntnis aufgebaut, dass die Entwicklung der Entwicklungsländer und deren Einfügung in einen freien Welthandel allen Ländern zu grossem Nutzen gereicht. Einfacher ausgedrückt könnte dies als eine im gemeinsamen Interesse aller Länder vollzogene Konvergenz zwischen der UNCTAD und dem GATT bezeichnet werden. Einen globalen Konsens darüber aufzubauen, ist die Herausforderung des Nord-Süd Dialoges.

NOTES

1. Für viele Anregungen und Kommentare dankt der Verfasser vor allem Antoine Brawand, Jacques Cuttat, Jean-Daniel Gerber, Alexander Jenny, Eric Roethlisberger und Michael Zammit-Cutajar.

AUTEUR

BEAT ALEXANDER JENNY

Economiste-consultant, 119 rue de Lausanne, 1201 Genève.