

# Het gemeenschappelijk grondstoffenfonds

MR. R. BARENTS\*

**Op de vierde UNCTAD-conferentie te Manilla in 1976 werd besloten onderhandelingen te beginnen over de oprichting van een gemeenschappelijk grondstoffenfonds. Onlangs is overeenstemming bereikt over de beleidsruimte en de organisatievorm van het fonds. In dit artikel worden, behalve het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen, de motieven en argumenten van de verschillende landen (groepen) en van het secretariaat van de UNCTAD geschetst en beoordeeld. De schrijver noemt het uiteindelijke resultaat een „symbool van de Nieuwe Internationale Economische Orde“. In het onderhandelingsproces speelde de politieke wens van de ontwikkelingslanden een „eigen“ zelfstandige organisatie te krijgen een grotere rol dan het functionele karakter van het op te richten fonds.**

## Het geïntegreerde grondstoffenprogramma

Het geïntegreerde grondstoffenprogramma is door het secretariaat van de UNCTAD ontworpen naar aanleiding van een oproep, gedaan in het Actieprogramma voor een nieuwe internationale economische orde (NIEO), tot „preparation of an overall-integrated programme... for a comprehensive range of commodities of export interest to developing countries” 1). De abstracte uitdrukking „geïntegreerd grondstoffenprogramma” heeft betrekking op het tot stand brengen van een strategie voor de gehele grondstoffensector van de internationale handel, waarvan de afzonderlijke onderdelen in onderlinge samenhang moeten worden toegepast. De term is echter een gangbare aanduiding geworden voor één van de hieronder nader toe te lichten mogelijke ordeningsconcepties voor de grondstoffensector.

De eerste voorstellen voor „het” geïntegreerde grondstoffenprogramma werden — in een voorlopige versie — openbaar in augustus 1974; een meer uitgewerkte versie werd in december van dat jaar gepubliceerd. Een nadere concretisering van deze plannen werd neergelegd in een reeks documenten voor het „Committee on Commodities” van de „Trade and Development Board” van de UNCTAD, welke commissie in de loop van 1975 aandacht besteedde aan deze voorstellen 2).

De doelstellingen van het programma zijn zowel van marktpolitieke als van structuurpolitieke aard. De eerstgenoemde doelstellingen hebben vooral betrekking op de grondstoffenprijzen. Stabilisatie is in dit verband het trefwoord, waarbij het UNCTAD-secretariaat er nimmer een geheim van heeft gemaakt dat het programma niet alleen gericht is op stabilisatie in de werkelijke zin van het woord (afzakken van prijsfluctuaties rond een lange-termijntrend), maar ook op het realiseren en handhaven van een bepaald wenselijk geacht prijspeil 3). De in vele documenten, resoluties, als ook in de doelstellingen van bestaande en achter ons liggende grondstoffenovereenkomsten erkende begrippen als eerlijke, billijke, lonende en rechtvaardige prijzen worden in dit verband opnieuw ten tonele gevoerd. Wat ook de operationele waarde van deze kwalificaties moge zijn, in ieder geval duiden zij aan dat er onvrede bestaat met het bestaande prijsvormingsmechanisme, ongeacht of hierbij sprake is van volkomen concurrentie dan wel van een min of meer oligopolistische prijsvorming. Het is dan ook niet verwonderlijk dat

bij de uitwerking van deze normatieve prijsconcepties het punt van de indexering aan de orde komt. Op de achtergrond van deze doelstellingen staat de theorie van de verslechterende ruilvoetverhoudingen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, die in kringen van UNCTAD gemeengoed is geworden, maar die feitelijk nog altijd omstreden is.

Het geïntegreerde grondstoffenprogramma heeft ook duidelijk structuurpolitieke doelstellingen. Het aandeel van de grondstofproducerende ontwikkelingslanden in de verwerking van de grondstoffen dient te worden vergroot, zodat de aan hen in de bestaande internationale arbeidsverdeling toebedeelde rol van grondstoffenproducenten geleidelijk relatief in belang zal afnemen. Verhoging van de exportopbrengst is een middel om de economische ondergeschiktheid te overwinnen. Er bestaat een duidelijke samenhang tussen het geïntegreerde grondstoffenprogramma en de bekende Lima-doelstelling om voor de eeuwwisseling de ontwikkelingslanden een aandeel van 25% van de wereldindustrieproductie te verschaffen.

De genoemde doelstellingen dienen te worden verwezenlijkt door middel van een vijftal samenhangende deelstrategieën 4). Ten eerste gaat het om het overeenkomen van internationale buffervoorraadregelingen ter stabilisatie van de prijzen van een groot aantal grondstoffen. Ten tweede wordt de oprichting bepleit van een gemeenschappelijk fonds voor de financiering van deze buffervoorraden. Dit fonds zou moeten worden gevormd uit bijdragen van importerende en exporterende landen, internationale financiële organisaties en zelfstandige operaties van het fonds op de kapitaalmarkten. Met behulp van dit fonds zou het beginsel van gemeenschappelijke financiering van buffervoorraden kunnen worden verwezenlijkt dat de ontwikkelingslanden reeds lang bepleiten, maar

\* Medewerker bij het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden.

1) GA Res. 3202 (S-VI), par. 3 (a)(iv).

2) De grote lijnen van het programma zijn neergelegd in onder meer de volgende documenten: TD/B498; TD/B/C.1/166 + suppl. 1-5 (1e deel, 8e zitting); TD/B/C.1/184, 185, 189 (2e deel, 8e zitting) en TD/B/C.193, 194, 195, 196 en 197 (3e deel, 8e zitting).

3) Zie bijvoorbeeld van de hand van een van de ontwerpers, B.T.G. Chidzero, An agenda for negotiation, *Development Dialogue*, 1976, blz. 21.

4) Voor een uitvoerige bespreking zie o.m. S. Lörcher, *Zum Rohstofforschlag der UNCTAD*, Bremen, 1976 en D. Keschull e.a., *Das Integrierte Rohstoffprogramm*, Hamburg, 1977.

dat in de praktijk nooit haalbaar is gebleken. Tot op heden bleken de importerende landen slechts bereid te zijn tot een vrijwillige, maar niet tot een verplichte bijdrage aan de financiering van buffervoorraden. Ook de gedachte op deze wijze aan de „recycling” van petrodollars te kunnen bijdragen, speelde bij het plan voor dit fonds een rol. Een derde deelstrategie betreft het aangaan van aan- en verkoopverplichtingen tussen importerende en exporterende landen voor de lange termijn om zodoende de grondstoffenmarkten te stabiliseren. Ten vierde zou een systeem van compenserende financiering moeten worden geschapen dat beter is dan de bestaande regelingen (IMF, STABEX), om een terugval in de opbrengsten uit de export van grondstoffen te dekken. De vijfde en laatste strategie is het treffen van maatregelen die zijn gericht op het bevorderen van diversificatie, ten einde op directere wijze aan de zojuist genoemde structuurpolitieke doelstellingen bij te dragen.

Dit pakket van voorstellen wordt door de UNCTAD gezien als een tegenhanger van de traditionele strategie, die vaak als de „commodity by commodity approach” wordt aangeduid en die na de tweede wereldoorlog de internationale grondstoffenhandel heeft beheerst. Deze benadering, die is vastgelegd in het Havana Charter (1947-195) wordt wel een partiële-orderingsstrategie genoemd. Het kenmerkende van deze strategie is dat slechts tot interventie in een bepaalde sector wordt besloten op grond van politieke en economische overwegingen die alleen deze sector betreffen. Interventies in de ene sector leveren geen legitimatie op voor interventies in andere sectoren. Door deze partiële benadering behield iedere staat de vrijheid wel of niet aan grondstoffenovereenkomsten deel te nemen. In het kader van deze strategie konden bijvoorbeeld de Verenigde Staten als tarwe-exporteur wel toetreden tot de verschillende internationale tarwe-overeenkomsten en, zij het voornamelijk om politieke redenen, het initiatief nemen tot de internationale koffie-overeenkomst van 1962, maar daarentegen lange tijd afzien van deelneming aan de internationale suiker- en tinovereenkomsten. De integrale conceptie van de UNCTAD impliceert echter een stellingname a priori ten gunste van interventie in de grondstoffensector 5). Op grond van de overwegingen dat de bestaande internationale arbeidsverdeling onwenselijk is en dat de ontwikkelingslanden sterk afhankelijk zijn van de export van hun grondstoffen, wordt een principiële keuze gedaan voor planning op de internationale grondstoffenmarkten 6).

#### Resolutie 93 (IV) van de UNCTAD

In de loop van 1975 geraakte het grondstoffenprogramma in een sterk politiserende stroomversnelling waarbij de realisering van dit voorstellenpakket voor de ontwikkelingslanden tot een hoeksteen van de NIEO werd. Deze landen zagen het programma als een breuk met de door hen afgewezen internationale economische orde waarin het marktmechanisme domineerde. Het geïntegreerde grondstoffenprogramma zou moeten bereiken wat de OPEC voor de olieproducerende landen had bereikt: grotere economische en politieke macht, gekoppeld aan hogere exportopbrengsten, als een eerste concrete stap op weg naar economische emancipatie 7). Op de achtergrond lag de nauwelijks verholen dreiging van confrontatie en van de vorming van producentenkartels, wanneer het programma niet tot stand zou komen 8). Parallel aan dit proces geraakten de meer marktconforme elementen uit het voorstel steeds verder op de achtergrond, in het bijzonder het door vele westerse landen aanbevolen systeem van compenserende financiering 9). De buffervoorraden en het gemeenschappelijk fonds evolueerden tot de twee hoofdelementen van het programma. Deze ontwikkeling culmineerde in de verklaring van Manilla van de Groep van Zevenenzeventig (G-77) in 1976, waarin het geïntegreerde programma vrijwel geheel aan deze beide elementen werd opgehangen 10).

Gezien deze ontwikkelingen was het niet verwonderlijk dat vooral de sterk marktgeoriënteerde landen (in het bijzonder

de Verenigde Staten, de BRD en Japan) een zeer afwijzend standpunt innamen ten opzichte van de UNCTAD-plannen 11). Dit standpunt lag in de lijn van hun algemene houding ten opzichte van de aspiraties ten aanzien van de NIEO. Minder afwijzend waren de standpunten die werden ingenomen door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, terwijl Nederland en de Scandinavische landen sympathie aan de dag legden, zodat de westerse landen zeer verdeeld optraden. Ook de EG kon geen gemeenschappelijk standpunt bereiken. Op de conferentie UNCTAD-IV gelukte het pas op het laatste moment, en in feite buiten het kader van de conferentie in de zogenaamde „Mount Kenya Group”, overeenstemming te bereiken over een ontwerp-resolutie, die ten slotte op 28 mei 1976 „without dissent” kon worden aangenomen 12). Op zich is dit een verrassend feit, ware het niet dat de tekst van de resolutie oppervlakkig en voor verscheidene uitleg vatbaar bleek te zijn. Bovendien hebben de omstandigheden een sterke druk tot acceptatie uitgeoefend. Dit gold vooral de wens een openlijke confrontatie met de ontwikkelingslanden te vermijden, nu de Nood-Zuid-dialogo ook buiten de conferentie werd gevoerd, onder meer in het kader van de Commissie Internationale Economische Samenwerking (CIES). Verschillende landen gaven overigens blijk van zware reserves ten aanzien van de resolutie. In de resolutie zelf werden niet minder dan zeven doelstellingen van het geïntegreerde grondstoffenprogramma neergelegd, te verwezenlijken door, naast het gemeenschappelijk fonds, een tiental andere maatregelen. Wat betreft de werkingssfeer van het programma werden expliciet de volgende producten genoemd: bananen, bauxiet, cacao, fosfaten, harde vezels, ijzererts, jute, katoen, koper, koffie, mangaan, plantaardige oliën, rubber, suiker, thee, tin, tropisch hout en vlees.

#### De voorstellen voor het gemeenschappelijk fonds

De centrale hypothese die aan de oprichting van het gemeenschappelijk grondstoffenfonds ten grondslag ligt, is de opvatting dat buffervoorraden het optimale instrument voor de ordening van de internationale grondstoffenmarkten zijn. Deze keuze is niet verrassend. Van economische zijde wordt aan buffervoorraden meestal de voorkeur gegeven boven het meer dirigistische systeem van export- c.q. productiebeper-

5) Zie voor de achterliggende filosofie onder meer J.B. Donges, *The Third World demand for a new international economic order. Governmental surveillance versus market decision making in trade and investment*, *Kyklos*, 1979, no. 30, blz. 235-258.

6) Zie ook O. Matzke, *Anhaltende Kontroverse über einem gemeinsamen Rohstoff-Fonds*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1977, no. B44, blz. 43 e.v.

7) Verg. b.v. G. Corea (secretaris-generaal UNCTAD en een van de ontwerpers), UNCTAD IV: from resolutions to action, *Studia Diplomatica*, 1975, blz. 609-619 en D.M. McNicol, *Political economy of an integrated commodity program*, in: F.G. Adams en S.D. Klein (red.), *Stabilizing world commodity markets*, Lexington, 1977, blz. 195-213.

8) Zie o.m. het interview met G. Corea in *Financieel Economisch Magazine*, 1976, no. 25, blz. 63-67.

9) Zie b.v. TD/B/C.1/SR.136, par. 19, waar wordt gesteld dat voorstellen ter zake van compenserende financiering „had been made in an altogether different spirit from that in which the secretariat's proposals were submitted” (!).

10) Zie *Manilla Declaration and Programme of Action adopted by the Third Ministerial Meeting of the Group of 77*, UNCTAD Proceedings, fourth session, vol. I, blz. 109-132.

11) De Verenigde Staten deden tijdens de conferentie UNCTAD IV het voorstel voor een „International Resources Bank”, een organisatie die door middel van investeringsgaranties en overdracht van technologie de toekomstige productie van grondstoffen moest veiligstellen. Dit sterk marktgeoriënteerde voorstel werd categorisch afgewezen. Voor nadere gegevens zie J.R. Vastine jr., *United States international commodity policy, law and policy in international business*, 1977, blz. 210 e.v. en S.W. Earp, *US commodity policy; a suggested modification of the proposal for an International Resources Bank*, *Virginia Journal of International Law*, 1977, no. 17, blz. 280-310.

12) UNCTAD Proceedings, fourth session, Vol. III, blz. 6.

kingen. De keuze voor het buffervoorraadconcept wordt ook bij de UNCTAD bepaald door het meer marktconforme karakter, al wordt een tijdelijk toepassen van restricties niet uitgesloten 13). Dit is een opvallende motivering te midden van alle NIEO-retoriek en het als een breuk met de oude, door het marktmechanisme gedomineerde ordening van de grondstoffenmarkten gepresenteerde programma. Voorts ligt de keuze van het buffervoorraadconcept om historische redenen voor de hand. Reeds voor en tijdens de tweede wereldoorlog is van verschillende zijden een pleidooi gehouden voor grondstoffenregelingen met buffervoorraden. Het „Raw Materials Committee” van de „League of Nations” (1937) en de „United Nations Conference on Food and Agriculture” (1943) spraken zich onomwonden uit voor deze techniek. Een in 1943 gepubliceerde ILO-studie deed hetzelfde 14).

De voorkeur voor buffervoorraden werd met name ingegeven door de prijsopdrijvende gevolgen van het restrictie-instrument, waarvan men zich door de ervaringen met verschillende vooroorlogse overeenkomsten sterk bewust was. Ook in het Havana Charter speelde deze gedachte een rol. Het daarin voorziene zeer strenge regime ten aanzien van de toelaatbaarheid van internationale grondstoffenovereenkomsten, kende een uitzondering ten aanzien van buffervoorraadregelingen. De voorkeur voor buffervoorraden blijkt ook uit een in 1972 gevonden memorandum van lord Keynes dat werd opgesteld in 1942 15). Uit dit document blijkt dat ook Keynes het probleem van prijsfluctuaties van grondstoffen te belangrijk achtte om de grondstoffenmarkten geheel aan de werking van het marktmechanisme over te laten: „Assuredly nothing can be more inefficient than the present system by which the price is always too high or too low”. Een internationale regulering van de grondstoffenmarkten door middel van buffervoorraadssystemen werd door hem gezien als een noodzakelijk onderdeel van de naoorlogse herstructurering van de internationale economische verhoudingen. De door de FAO gedane voorstellen voor een „World Food Board” (1946) en een „International Commodity Clearing House” (1949) steunden ook gedeeltelijk op de buffervoorraadgedachte 16), evenals de vele voorstellen die in de loop der tijd zijn gedaan voor een door grondstoffenvoorraden gedekte internationale reservevaluta. Het Habeler-rapport (1959) sprak zich ook uit voor het instrument van buffervoorraden 17).

In de literatuur is op vele plaatsen de navolging van het voorbeeld van de buffervoorraadregeling van de internationale tinovereenkomsten aanbevolen. Veelal wordt een dergelijke aanbeveling gevolgd door de overweging dat in het verleden het buffervoorraadinstrument niet optimaal kon functioneren of niet tot stand kon komen door gebrek aan financiële middelen. Taak van het gemeenschappelijk grondstoffenfonds zou zijn in deze lacune te voorzien. Drie overwegingen pleitten volgens de UNCTAD voor de oprichting van het fonds. In de eerste plaats zouden door het „revolving character” van dit lichaam, in totaal minder middelen nodig zijn dan in het geval van afzonderlijke financiering. In de tweede plaats zou het fonds, naar mag worden verwacht, gemakkelijker toegang hebben tot de kapitaalmarkten dan de afzonderlijke grondstoffenorganisaties. In de derde plaats kan centralisatie van de voorraadfinanciering een katalytisch karakter hebben. Is het gemeenschappelijk fonds eenmaal opgericht, dan zal, aldus de UNCTAD, het financiële aspect geen struikelblok bij de onderhandelingen meer behoeven te zijn. Dit standpunt impliceerde bovendien dat de oprichting van het fonds moest plaatsvinden vóór de totstandkoming van grondstoffenovereenkomsten met betrekking tot de tien of meer genoemde producten. Verwaarlozing van de politieke en psychologische motieven die aan de oprichting van het fonds ten grondslag liggen zou een belangrijke miskennis van zijn betekenis inhouden. In de literatuur wordt dit gegeven algemeen onderkend. Ook de UNCTAD aarzelt niet te verklaren dat de oprichting van het fonds „... would be a practical demonstration of the will of the international community to achieve a more equitable balance in the economic

relationships between developed and developing nations”, om slechts een van de mildere formuleringen aan te halen 18). Op de gegrondheid van deze motieven kom ik later nog terug.

In de opzet van het secretariaat zou het fonds niet alleen dienen ter financiering van buffervoorraden, hetzij internationaal, hetzij nationaal maar wel internationaal gecoördineerd, maar ook voor „andere maatregelen”, waarbij met name aan de bevordering van diversificatie werd gedacht. De omvang van de benodigde middelen voor de financiering van buffervoorraadoperaties werd door het secretariaat in een later stadium geschat op \$ 4,5 à 5 mrd. Het gemiddelde benodigde bedrag zou gezien het niet synchroon lopen van de prijsfluctuaties ongeveer \$ 3,3 mrd. bedragen. Naar het oordeel van het secretariaat zou met een dergelijk bedrag kunnen worden bereikt dat de prijzen van de geselecteerde grondstoffen voor een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf 1979, binnen een marge van 10% rond een vast te stellen richtprijs worden gestabiliseerd. Voor de categorie „andere maatregelen” werd een bedrag van \$ 1 à 1,1 mrd. aangegeven, zodat het totale benodigde bedrag op ca. \$ 6 mrd. zou komen. Uitgaande van het in eerste instantie benodigde bedrag van \$ 3 mrd. dacht het secretariaat aan een verhouding tussen eigen en vreemd vermogen van het fonds van 1 : 2. De lidstaten zouden dan ca. \$ 1 mrd. moeten inbrengen. De door het UNCTAD-secretariaat gemaakte berekeningen zijn overigens het voorwerp van heftige kritiek geweest. Sommige schattingen kwamen tot een bedrag dat twee keer zo hoog was.

Voor de vaststelling van de bijdragen van de staten aan het eigen vermogen van het fonds werden verschillende alternatieven ontworpen, waarbij in een later stadium vooral de „economische kracht” en het „vermogen om te betalen” een rol gingen spelen. Bij de financiering van het vreemd kapitaal werd vooral gedacht aan leningen van overheden, internationale financiële organisaties en operaties op de kapitaalmarkten, onder verwijzing naar de in dit opzicht rijke ervaring van de internationale ontwikkelingsbanken (Wereldbank, Aziatische, Afrikaanse en Interamerikaanse Ontwikkelingsbanken). In de plannen werd met betrekking tot de financiële operaties van het fonds ervan uitgegaan dat de financiering van de buffervoorraadoperaties en „andere maatregelen” zouden worden verricht via twee strikt gescheiden rekeningen. Het motief hiervoor is het onderscheid tussen beide soorten operaties: de eerstgenoemde soort betreft voornamelijk operaties op commerciële basis met een korte tot middellange looptijd, de laatstgenoemde soort operaties met een lange-termijnkarakter en mogelijk met schenkingselementen.

De financiering van de buffervoorraden zou plaatsvinden via een tussen het fonds en de desbetreffende grondstoffenorganisatie te sluiten overeenkomst, waarin financiële en andere voorwaarden zouden zijn neergelegd, zulks in overeenstemming met door het fonds te formuleren algemene voorwaarden. Het fonds zou in dit verband ook zelf de doelmatigheid van de gesloten grondstoffenovereenkomst kunnen beoordelen, onder meer de prijsdoelstellingen, de toereikendheid van de buffervoorraad en eventuele restrictiemaatregelen, ten einde een excessief gebruik van de buffervoorraad te voorkomen. Een gelijkenis met de politiek van het IMF inzake „stand-by arrangements” dringt zich op.

Zoals gezegd werd ook de financiering van internationaal gecoördineerde nationale buffervoorraden niet uitgesloten. Naast buffervoorraadoperaties zouden allerlei diversificatieprojecten voor financiering in aanmerking kunnen komen, al

13) Zie TD/B/C.1/SR.121, blz. 148.

14) International Labour Office, *Intergovernmental commodity control agreement*, Montreal, 1943, blz. xxiii e.v.

15) J.M. Keynes, *The international control of raw materials*, *Journal of International Economics*, 1974, no. 4, blz. 299-315.

16) FAO, *World commodity problems*, 1949, m.n. hoofdst. VIII, blz. 17-24.

17) GATT, *Trends in international trade*, Genève 1959.

18) Zie TD/B/IPC/CF/4 voor andere formuleringen.

of niet in samenwerking met andere internationale financiële organisaties en in nauwe samenhang met het ontwikkelingsplan van het betrokken land. Ten slotte zou het fonds in bepaalde gevallen de bevoegdheid moeten hebben direct op de grondstoffenmarkten te interveniëren wanneer een afzonderlijke regeling daartoe mocht ontbreken.

Wat betreft de institutionele structuur voorzagen de voorstellen dat het fonds zou worden opgericht als een onafhankelijke, internationale organisatie met een opbouw die sterk gelijkijkt op die van de bestaande internationale financiële organisaties. Ten aanzien van het netelige punt van de stemmenverdeling werd geen duidelijk standpunt ingenomen, maar werden verschillende alternatieven aangegeven die overigens wel alle zijn gericht op het afwakken van de koppeling tussen ingebracht kapitaal en stemrechten, die bij de Wereldbank en het IMF voorkomt. Voorts zou het fonds naast zijn financiële operaties ook werkzaamheden van meer katalytische aard kunnen uitoefenen, zoals onder meer het bevorderen van de totstandkoming van internationale grondstoffenovereenkomsten en een periodieke evaluatie van grondstoffenmarkten. Op wat langere termijn zou deze organisatie kunnen uitgroeien tot de spil van een groot aantal internationale grondstoffenovereenkomsten.

### De onderhandelingen in de jaren 1976-1980

Ondanks dat vaak het tegendeel is beweerd, werd in resolutie 93 (IV) niet expliciet besloten tot de oprichting van een gemeenschappelijk fonds. Ten aanzien van het substantiële aspect spreekt de resolutie alleen over „it is agreed that steps will be taken . . . towards the negotiation of a common fund”, met andere woorden „a commitment to negotiate”. De inhoud van dit begrip „a common fund” kon op basis van de genoemde resolutie alleen in abstracto worden aangegeven: een financiële faciliteit voor de financiering van buffervoorraden, zonder dat de concrete vorm ook maar in enigerlei mate vaststond. In de aanhef werd dit ook tot uitdrukking gebracht: „. . . noting that there are differences of views as to the objectives and modalities of a common fund”.

De ontwikkelingslanden zagen het fonds als het essentiële gedeelte van het geïntegreerde grondstoffenprogramma. In hun visie zou het fonds moeten functioneren als een onafhankelijke organisatie, die is uitgerust met eigen middelen ter financiering van buffervoorraden en van „andere maatregelen” en die gelimiteerde interventiebevoegdheden heeft. Deze visie werd ondersteund door het UNCTAD-secretariaat, hetgeen tot uiting komt in de aangehaalde documenten. Deze interpretatie werd met name door de westerse landen niet gedeeld. Het in resolutie 93(IV) in abstracto aangeduide fonds zou naar hun mening ook een niet-zelfstandige instelling kunnen zijn. In deze visie zou het fonds kunnen functioneren als een „clearing”-instituut voor liquiditeitstekorten en -overschotten van individuele grondstoffenorganisaties of als een „pooling”-instituut van hun buffervoorraadkapitaal. Het behoeft geen betoog dat in deze benadering het fonds een geheel ander karakter krijgt. Aangezien het dan geen financiële zelfstandigheid zou hebben, zou de financiering van „andere maatregelen” en van directe interventies op de grondstoffenmarkten vervallen. Het is in deze visie zelfs niet eens noodzakelijk een onafhankelijk fonds op te richten. Men zou evengoed kunnen overgaan tot het onderbrengen van de activiteiten ten aanzien van grondstoffen bij het IMF of de Wereldbank. Tijdens de voorbereidende onderhandelingen bleken de beide standpunten onverzoenbaar, hetgeen uiteindelijk leidde tot mislukking van de in maart 1977 bijeengeroepen UN Negotiating Conference on a Common Fund 19).

Niet verwonderlijk is dat in het deelakkoord van maart 1979 20) is besloten een fonds op te richten dat een „uitgeklede” versie is van het voorstel van de ontwikkelingslanden. De ontwikkelingslanden zien hun wens gerealiseerd dat het fonds een zelfstandige internationale organisatie met eigen financiële middelen zal zijn. Het zal werken met twee aparte rekenin-

gen, één voor de financiering van buffervoorraden en één voor de financiering van „andere maatregelen”. De financiële mogelijkheden van het fonds zullen voorlopig ver achterblijven bij de oorspronkelijke wensen. Het totale bedrag aan middelen zal \$ 750 mln. zijn, waarvan \$ 400 mln. is bestemd voor de ene (buffervoorraad)rekening en \$ 350 mln. voor de andere rekening („andere maatregelen”). Bij toetreding dient iedere staat \$ 1 mln. te storten, hetgeen bij een — door de UNCTAD veronderstelde — universele deelname \$ 150 mln. oplevert. Van dit bedrag is \$ 80 mln. bestemd voor de buffervoorraadrekening. Het resterende bedrag van \$ 320 mln. ten behoeve van deze rekening moet worden opgebracht door de landen van de G-77 (10%), door de westerse landen (68%), door de socialistische landen (10%) en door China (5%). De overige \$ 70 mln. van de inleggelden is bestemd voor de andere rekening. Men hoopt de gewenste omvang te kunnen bereiken met vrijwillige bijdragen (\$ 280 mln.).

Het „pool”-concept is gedeeltelijk gehandhaafd door de grondstoffenorganisaties die voor de financiering van hun buffervoorraden van het fonds gebruik willen maken, te verplichten tot een deposito van 33,5% van het benodigde bedrag. Hier is sprake van enige overeenkomst met het systeem van trekkingsrechten van het IMF. De autonomie van de internationale grondstoffenovereenkomsten moet door het fonds worden gerespecteerd en directe marktinterventies zijn uitgesloten. Ten aanzien van de financiële operaties door middel van de tweede rekening zijn strenge eisen geformuleerd onder meer met betrekking tot de complementariteit met de buffervoorraadoperaties, het voorkomen van taakoverlapping met andere internationale financiële organisaties, en de uitvoering en het toezicht door internationale produktorganisaties voor producenten en consumenten. Ten aanzien van de stemmenverdeling is overeengekomen dat de G-77 47%, de westerse landen 42%, de socialistische landen 8% en China 3% van de stemmen krijgen toegewezen. Geen enkele groep heeft dus een meerderheid in het fonds. Overigens is voor besluiten met aanzienlijke financiële implicaties een driekwart meerderheid vereist.

Aanvankelijk werd gedacht dat op basis van de resolutie van maart 1979 voor het einde van dat jaar een afsluitende conferentie kon worden gehouden ten einde overeenstemming te bereiken over een definitieve verdragstekst. Deze conferentie is tot op heden steeds uitgesteld vanwege toch nog bestaande fundamentele meningsverschillen. Deze betroffen de hoogte van de bedragen ten behoeve van de eerste rekening, waartegen de Oosteuropese landen zich verzetten, terwijl de westerse landen geen overeenstemming kunnen bereiken over de onderlinge verdeling van hun totale quotum. Voorts is nog geen overeenstemming bereikt over de mate van vrijheid die het fonds zal hebben om op de kapitaalmarkten te opereren en over het cruciale punt van de stemmenverdeling; dit laatste ondanks de in de resolutie 93(IV) opgenomen formuleringen. Ook de zetel van het fonds is nog duister. Van Nederlandse zijde is voorgesteld de organisatie in Amsterdam te vestigen. Inmiddels zijn toezeggingen gedaan voor \$ 216 mln. van de \$ 280 mln., die is voorzien voor de tweede rekening. Bij het ter perse gaan van dit artikel werd bekend dat een definitief akkoord over een verdragstekst was bereikt 21).

19) Zie over deze controverse o.m. C.F. Bergsten, Ein umfassendes Programm für internationale Rohstofffragen, *Europa Archiv*, 1977, blz. 710-720; D. Keschull, Raw materials. Divergent opinions on the common fund, *Intereconomics*, 1977, blz. 88-92; en R. Goodwin, The UNCTAD common fund — challenge and response, *The World Today*, 1977, blz. 425-432.

20) Neergelegd in de resolutie over „Fundamental elements of the Common Fund”, aangenomen op 21 maart 1979 door de United Nations Negotiating Conference on a Common Fund under the integrated Programme for Commodities, Res I(III), o.m. afgedrukt in *Trade and Development*, 1979, blz. 94 e.v.

## Evaluatie

De kritiek op de voorstellen voor het gemeenschappelijk fonds en meer algemeen op het geïntegreerde programma kan in drie groepen worden onderverdeeld:

- argumenten van economische doelmatigheid;
- onzekerheden over het effect van het fonds;
- bezwaren tegen de opzet en structuur van het fonds.

Ik voeg daar nog een vierde categorie aan toe:

- de kritiek op de gegrondheid van de aan de oprichting van het fonds ten grondslag liggende hypothesen.

*Ad a.* De argumenten van economische doelmatigheid 22) betreffen in hoofdzaak een mogelijke verstoring van een optimale allocatie van produktiefactoren. Dit in de literatuur over de grondstoffenproblematiek al klassiek geworden argument betreft echter iedere marktinterventie en derhalve ook de afzonderlijke grondstoffenovereenkomsten in de „commodity by commodity approach”. Hoewel onder de aanhangers van deze benadering geen communis opinio bestaat over de economische doelmatigheid van stabilisatiemaatregelen in de werkelijke zin des woords 23), richt de argumentatie zich in het bijzonder tegen een inkomensoverdracht door hogere prijzen dan de marktprijs overeen te komen. Het hele concept van de normatieve prijs of normatieve prijsmarge, die in de bestaande grondstoffenovereenkomsten wordt aangeduid met „just, fair, equitable, remunerative” en gekwantificeerd in een in onderhandelingen tot stand gekomen minimum- en maximumprijs, is daarmee veroordeeld. Hoewel de juistheid van deze theoretische argumentatie moeilijk kan worden betwist, is het echter de vraag of daarmee een juist analysekader wordt geschapen voor het verschijnsel van de internationale grondstoffenovereenkomst, al of niet in het kader van het geïntegreerde grondstoffenprogramma.

Niet zonder redenen kan men betwijfelen of de realiteit van de internationale grondstoffenmarkten wel overeenstemt met het model van volkomen concurrentie, dat aan dit bezwaar ten grondslag ligt. Een oligopolistische marktstructuur ligt gezien de concentratie van de productie, de verwerking en het transport bij een aantal multinationale ondernemingen meer voor de hand. Verder wordt de „vrije” markt verstoord door talloze nationale handelspolitieke maatregelen, acties van producentengemeenschappen en dergelijke. Voorts kan men zich afvragen of de door vele voorstanders van deze benadering bepleite compenserende financiering als oplossing voor de problemen van de grondstoffenproducerende ontwikkelingslanden, niet evenzeer tot een suboptimale allocatie van produktiefactoren leidt.

Wat ook van deze argumenten zij, het merendeel van de literatuur over grondstoffenovereenkomsten wijst reeds op deze enkele gronden het hanteren van normatieve prijzen af. De ontoereikendheid van de welvaarts theoretische analyse, die hierachter steekt, blijkt echter uit het feit dat de ontstaansgeschiedenis van vele grondstoffenovereenkomsten aantoonde dat uiteindelijk politieke motieven de aanleiding tot interventie hebben gevormd. Het welvaartsverlies ten gevolge van suboptimale allocatie van produktiefactoren is daarbij de prijs voor meta-economische doelstellingen. Aan interventie kunnen per land verschillende overwegingen 24) ten grondslag liggen, die lopen van het veiligstellen van de aanvoer tot algemene en meer abstracte rechtvaardigheidsformules. Sinds de depressie van de jaren dertig is in geen enkele staat de landbouwsector volledig aan de werking van het marktmechanisme overgelaten, maar is veelal een orderingsbeleid gevoerd dat bijvoorbeeld ook resulteerde in de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van de EG. Terecht kan aan vooral westerse overheden die bij de discussie over het geïntegreerd programma het argument van marktconformiteit hanteren, inconsistentie worden verweten in hun opstelling omdat zij bij hun nationale c.q. regionale landbouwpolitiek aan dit argument voorbijgaan.

*Ad b.* Hoewel een zekere gehechtheid aan de neoliberale visie niet kan worden ontkend, wordt met het argument van marktverstoring ook getracht de bezwaren inzake de onzekerheid over de effecten van het fonds te ontzenuwen. Geenszins sloten de vertegenwoordigers van een aantal westerse landen uit dat het katalytisch effect van het fonds zodanig zou zijn dat in snel tempo grondstoffenovereenkomsten zouden ontstaan. Door te hoog vastgestelde richtprijzen zou overproductie worden gestimuleerd met dienovereenkomstig grotere claims op het fonds die vanwege de grote invloed van de ontwikkelingslanden in de besluitvorming snel zouden worden gehonoreerd.

De interventiebevoegdheid van het fonds zou tevens een sterke stimulans voor het aangaan van grondstoffenovereenkomsten kunnen vormen. Een vergelijking met het landbouwbeleid van de EG dringt zich dan ook op 25). Hoewel deze vergelijking enigermate overtrokken is, is het opvallend dat de mogelijkheden van het fonds niettemin op een aantal punten (eigen interventiebevoegdheid, geen meerderheid voor de ontwikkelingslanden in de besluitvorming, autonomie van grondstoffenovereenkomsten) vergeleken met de oorspronkelijke voorstellen aanzienlijk zijn beknop. De UNCTAD heeft nimmer duidelijk weerlegd dat er geen overproductie zal ontstaan, althans dat daartoe niet zal worden aangespoord. In deze categorie bezwaren valt voorts de veelgehoorde kritiek dat het geïntegreerde grondstoffenprogramma de arme landen armer en de rijke landen rijker zou maken, doordat zowel ontwikkelings- als ontwikkelde landen respectievelijk ook als importeurs en exporteurs van de grondstoffen optreden 26). Tot op zekere hoogte is deze argumentatie echter cijfermatig weerlegd 27).

*Ad c.* De derde groep bezwaren geldt de structuur en de opzet van het fonds. De vele kritiek op de berekeningen van de UNCTAD over de benodigde financiële middelen voor de opbouw van „adequate” buffervoorraden is al genoemd 28).

21) Volgens het definitieve akkoord is de structuur van het fonds in vergelijking met het deelakkoord van maart 1979 niet wezenlijk veranderd. Ten aanzien van de bijdragen aan de financiële middelen en het aandeel in de stemmen zijn de volgende percentages vastgesteld:

	Financiële bijdragen	Stemmen
B-groep (ontw. westerse landen)	68	42
G-77	10	47
D-groep (soc. landen)	17	8
China	5	3

22) Zie o.m. E. v. Pilgrim, Regulierung der internationalen Rohstoffmärkte und neue Weltwirtschaftsordnung, *IFO-Schnelldienst*, 1977, nr. 16; J.B. Donges, Kritik der Pläne für eine neue internationale Rohstoffpolitik, in: *Die Versorgung der Weltwirtschaft mit Rohstoffen, Beihefte der Konjunkturpolitik*, no. 23, Berlijn, 1976, blz. 77-109.

23) Zie o.m. *Commodity price stabilization and the developing countries. The problem of choice*, IBRO Staff paper, juni 1977.

24) Zie noot 19.

25) Zie o.m. O. Matzke, UNCTAD IV und danach. Gefahr der Konfrontation nicht gebannt, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1976, no. B37, blz. 3 e.v., alsmede het in noot 4 vermelde artikel van Donges, en A. Lemper, The new integrated commodity approach, *Intereconomics*, 1975, blz. 135.

26) Zie o.m. interview met Egon Bahr, *Intereconomics*, 1976, blz. 212.

27) Zie D. Avramovic, Common Fund: why and of what kind?, *Journal of World Trade Law*, 1978, no. 12, blz. 375-408.

28) Zie o.m. S. Baron e.a., *Internationale Rohstoffpolitik. Ziele, Mittel, Kosten*, Tübingen, 1978.

Verder kan men zich afvragen of de bevoegdheid tot het heffen van internationale belastingen, zoals bijvoorbeeld was voorzien in de beide internationale cacao-overeenkomsten 29) van 1972 en 1975, in het kader van het fonds niet verder uitgebouwd hadden kunnen worden.

Hoewel de genoemde bezwaren op een aantal punten zeker valide zijn, leveren zij geen dwingende argumenten op tegen de oprichting van het fonds. De eerste categorie niet, omdat met welvaartstheoretische argumenten wel de doelmatigheid van marktinterventies in het algemeen en die van grondstoffenovereenkomsten in het bijzonder kan worden gekritiseerd, maar geen plaats wordt ingeruimd voor rechtvaardigheids-overwegingen en voor overwegingen van praktische aard die in de praktijk tot het merendeel van de interventies hebben geleid. De tweede categorie niet vanwege de geconstateerde inconsistentie tussen de nationale landbouwpolitiek en de internationale stellingname, terwijl de derde categorie van bezwaren het bestaan van het fonds reeds veronderstelt.

Om een afgewogen oordeel te kunnen vormen over de wenselijkheid van een gemeenschappelijk grondstoffenfonds, zal men dienen te starten met een onderzoek naar de gegrondheid van de aan de oprichting ten grondslag liggende argumenten en hypothesen 30). Voor de UNCTAD is het uitgangspunt de keuze voor internationale grondstoffenovereenkomsten als het optimale ordeningsinstrument voor de internationale grondstoffenhandel. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan de zowel op theoretische als empirische gronden rustende negatieve oordelen over dit instrument, die in de literatuur algemeen worden gehuldigd.

Het merendeel van de literatuur over internationale grondstoffenovereenkomsten wordt gekenmerkt door een stellingname a priori voor of tegen grondstoffenovereenkomsten. De tegenstanders baseren hun oordeel op de reeds genoemde welvaartstheoretische argumenten, meestal zonder daarbij aan de realiteitswaarde van deze argumenten aandacht te besteden. Consequent zijn sommigen van deze auteurs wel door als alternatief systemen van compenserende financiering en een vergaande liberalisatie van de grondstoffenhandel, in het bijzonder van de kant van de ontwikkelde landen, voor te stellen. De voorstanders achten grondstoffenovereenkomsten noodzakelijk vanwege de naar hun opvatting structureel ten nadele van de ontwikkelingslanden werkende internationale handel. Op de achtergrond spelen bepaalde afhankelijkheidstheorieën daarbij vaak een rol.

Aan beide standpunten ontbreekt in het algemeen een zorgvuldige analyse van de mate waarin bestaande grondstoffenovereenkomsten aan hun doel hebben beantwoord. Dit gebrek heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats zijn de doelstellingen van deze regelingen niet altijd eenduidig. De doelstellingsparagrafen van de overeenkomsten sommen veelal een groot aantal onderwerpen op: stabilisatie van prijzen, verhoging van exportopbrengsten, structuurpolitieke resultaten, voorziening van consumenten e.d. In de tweede plaats is de relatie tussen de in de overeenkomsten neergelegde instrumenten (exportbeperkingen, buffervoorraden, productiebeheersing, voorraadpolitiek e.d.) en doelstellingen niet altijd even duidelijk. Hoewel doelstellingen om op langere termijn de marktstructuur te verbeteren (groter aandeel in de verwerking, transport e.d.) onmisbaar zijn, bevatten de overeenkomsten daartoe vaak geen enkel instrument (zoals financiële instrumenten, toezicht op steunmaatregelen, liberalisatie van de handel, substituuatbeheersing e.d.). Voor zover daartoe wel instrumenten waren ontworpen, zoals het diversificatiefonds van de tweede koffie-overeenkomst (1967-1973), is het resultaat uiterst bescheiden geweest. In de derde plaats wordt in veel gevallen één overeenkomst of een serie overeenkomsten m.b.t. een zelfde produkt geanalyseerd in de hoop dat daaruit conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de effectiviteit van grondstoffenovereenkomsten in het algemeen. Gezien de vaak specifieke kenmerken van het produkt, de belangrijkste deelnemende staten, marktverhoudingen enz. is deze methode aanvechtbaar. Deze methode is met name ten

aanzien van de tinovereenkomsten toegepast, waarover in het verdere verloop van dit artikel enige opmerkingen worden gemaakt.

Het is te betreuren dat de UNCTAD heeft nagelaten een onderzoek te verrichten naar het reilen en zeilen van alle naoorlogse grondstoffenovereenkomsten ten einde nader vast te stellen of buffervoorraden het optimale instrument voor marktordening zijn. Kortheidshalve wordt hier volstaan met op te merken dat het aantal externe factoren dat de effectiviteit van grondstoffenovereenkomsten beïnvloedt, zo groot is (deelnemende staten, buitenstaanders, internationale politieke gebeurtenissen, monetaire en economische ontwikkelingen, klimatologische verschijnselen, substituten e.d.) dat het vermogen van deze regelingen om daadwerkelijk de internationale grondstoffenhandel te beheersen en te sturen, uiterst beperkt is. De periodieke overschotten en tekorten voor produkten waar voor lange tijd grondstoffenovereenkomsten van kracht waren of zijn, zoals voor tin, suiker en koffie, bevestigen dit oordeel.

Van enige onzekerheid over de effectiviteit van dergelijke methoden van marktordening, waarvan H.G. Johnson zegt: „commodity agreements of one kind or another have on the contrary over half a century of experience behind them, all of it a history of failure” 31), is bij de UNCTAD echter niets te merken. Integendeel, volgens het secretariaat hebben financiële struikelblokken de totstandkoming van effectieve grondstoffenovereenkomsten in het verleden verhinderd, in het bijzonder die van buffervoorraadregelingen. De keuze voor het laatstgenoemde concept is, zoals is opgemerkt, wel verklaarbaar maar daarom nog niet gerechtvaardigd. De loutere overweging dat een buffervoorraadregeling markteconomisch gezien aantrekkelijker is dan andere methoden van marktordening, is geen voldoende argument om aan dit type regelingen de voorkeur te geven. Wil men toch een welvaarts-theoretisch analysekader hanteren dan moet ook over het gebruik van buffervoorraden voor het berekenen van een inkomenstransfer negatief worden geoordeeld, daar hogere prijzen worden gerekend dan de marktprijs. Voorts moet worden opgemerkt dat de praktische ervaringen met het buffervoorraadinstrument op internationaal niveau beperkt zijn. In de naoorlogse grondstoffenovereenkomsten is dit instrument alleen bij tin en cacao gehanteerd, waarbij geldt dat de cacao buffervoorraad vanwege de hoge marktprijs van dit produkt nog niet operationeel is geweest.

Voor praktische ervaring is men alleen op de tinovereenkomst aangewezen. Een zeker stabiliserend effect in benedenwaartse richting kan bij deze marktordening inderdaad niet worden ontkend. Van verschillende kanten is echter gesteld dat dit succes relatief is. De bereikte graad van stabilisatie van de tinprijzen is in sterke mate toe te schrijven aan de Amerikaanse politiek inzake afbouw van de na de tweede wereldoorlog opgebouwde strategische voorraad tin en aan het hanteren van restrictieve maatregelen 32). Zoals gezegd is de buffervoorraad tin telkens ongeschikt gebleken om de maximumprijs voor tin te handhaven, waarmee vooral het belang van de importerende landen om zich voor de overeenkomst in te zetten geweld wordt aangedaan. Uiteraard kan tegen deze overweging worden ingebracht dat de buffervoorraad niet „adequaat” was. De UNCTAD heeft echter verzuimd hiervoor nadere criteria aan te geven. Verder moet worden bedacht, dat wanneer een buffervoorraad maar groot genoeg is de prijs altijd kan worden gestabiliseerd. Dan zijn de

29) Ook de koffie- en suikerovereenkomsten kennen dergelijke constructies.

30) Dit uitgangspunt wordt ook erkend door H.W. Singer, *The Common Fund debate, where do we stand now?*, *The Round Table*, 1978, no. 68, blz. 230.

31) Zie H.G. Johnson, *World inflation, the developing countries and „an integration programme for commodities*, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1976, blz. 309-335.

32) Zie o.m. T. Geer, *The post-war tin agreements: a case of success in price stabilisation of primary commodities*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1970, blz. 189-235.

buffervoorraden echter meer een middel om overschotten uit de markt te nemen hetgeen, zoals gezegd, een van de bezwaren van de westerse landen was tegen de oprichting van een grondstoffenfonds. Ten einde de kosten niet te hoog te doen oplopen zullen uiteindelijk productie- c.q. exportbeperkende maatregelen de markt weer in evenwicht moeten brengen.

Grote vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de stelling dat in het verleden buffervoorraden niet tot stand konden komen of niet optimaal konden functioneren door gebrek aan financiële middelen. Uiteraard kan enige invloed van het tot op heden ontbreken van verplichte bijdragen van importerende landen aan de buffervoorraden op de adequaatheid van dit instrument niet worden ontkend. Of deze invloed beslissend is, kan worden betwijfeld. In de eerste plaats illustreert de tinovereenkomst dat additionele financiering via bankconsortia zeer wel mogelijk is en ook winstgevend kan zijn. In de tweede plaats wordt door de UNCTAD nergens een oordeel gegeven over de mogelijkheid om de buffervoorraad door middel van internationale belastingen te financieren. De beide cacao-overeenkomsten bieden een interessante illustratie van deze mogelijkheid. In het kader van deze twee overeenkomsten (1972-1975, 1975-1980) werd voor ca. \$ 215 mln. geïnd. In de derde plaats doet ook de beperkte mate waarin gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van buffervoorraadfinanciering door het IMF twijfels rijzen over de gegrondheid van deze hypothese. Ten slotte moet bedacht worden dat de financiering van buffervoorraden door overheidsbijdragen veelal eenmalig is en de verzamelde bedragen steeds a.h.w. naar volgende overeenkomsten worden „doorgeschoven”.

Veel belangrijker is echter het argument dat de vaak langdurige onderhandelingen over grondstoffenovereenkomsten aantonen dat het breekpunt met name is de overeen te komen minimum- en maximumprijzen. De afgebroken onderhandelingen over een nieuwe tin- en cacao-overeenkomst — beide overeenkomsten hanteren buffervoorraden — illustreren deze stelling. De onderhandelingen over de cacao-overeenkomst strandden op de onmogelijkheid een compromis te bereiken tussen de door de producenten geëiste marge van \$ 120-\$ 166/100 lbs en de door de consumenten als maximum gepresenteerde marge van US\$ 100-\$ 146/100 lbs. De standpunten van beide partijen werden in sterke mate beïnvloed door de te verwachten overschotsituatie ten gevolge van door hoge prijzen in het verleden sterk uitgebreide productie. De onderhandelingen over de tinovereenkomst braken onder meer af op de wens van de Verenigde Staten het export-beheersingssysteem af te schaffen en alleen een buffervoorraad te hanteren, hetgeen werd afgewezen door de onderleiding van Maleisië staande tinproducenten. Uit deze opstelling blijkt impliciet dat althans volgens de producenten exportbeperkingen als permanent systeem naast een buffervoorraad niet kunnen worden gemist, hetgeen vragen oproept ten aanzien van de stellingname van de UNCTAD.

Gezien het bovenstaande zal men ook grote twijfels kunnen hebben over het „katalytisch” effect van het fonds nu het financiële struikelblok niet van zo groot belang is als het secretariaat beweert. Deze twijfel impliceert dat grondstoffenovereenkomsten niet in snellere mate en in grotere getale tot stand zullen komen dan voorheen het geval was. De beperkte omvang van de financiële middelen van het fonds dan door de ontwerpers was voorzien, is dan ook gerechtvaardigd, evenals het inmiddels door de politiek achterhaalde standpunt van de westerse landen dat oprichting van het fonds vóór de totstandkoming van internationale grondstoffenovereenkomsten niet noodzakelijk was. Het „revolving character” van het fonds met de daaruit voortvloeiende besparingen en een betere toegang tot de kapitaalmarkten zijn weliswaar op zich wel juiste argumenten, maar deze pleiten als zodanig niet voor een constructie van het fonds zoals werd voorgesteld door de ontwikkelingslanden. Deze argumenten rechtvaardigen juist eerder een poolingsregeling zoals die door de westerse landen werd voorgesteld, dan wel koppeling aan het IMF of de Wereldbank 33).

De structuurpolitieke hypothese — de noodzaak van een financieel mechanisme voor „andere maatregelen” — lijkt op het eerste gezicht plausibel. Een van de grote gebreken van de naoorlogse internationale grondstoffenovereenkomsten is het ontbreken van een structuurpolitiek instrumentarium geweest. Het Havana Charter bracht reeds de wens tot uitdrukking dat interventies in de grondstoffensector tijdelijk zouden zijn totdat langs structuurpolitieke weg een nieuwe evenwichtssituatie zou zijn bereikt. Realiteit is deze wens echter nooit geworden, omdat de meeste overeenkomsten geen financiële instrumenten hiervoor kenden, nauwelijks of geen bevoegdheden hadden m.b.t. expansie van de vraag, markttoegang, coördinatie van steunmaatregelen, substitutiebeheersing e.d., en omdat de deelnemende staten een uitbreiding van de marktordering in deze richting ook niet aanvaardden. Ook de „model” internationale koffieovereenkomst van 1968 met een diversificatiefonds heeft niet aan de verwachtingen beantwoord. De noodzaak van een doelmatig structuurpolitiek instrumentarium voor de internationale grondstoffenmarkten staat buiten kijf. Of het fonds daartoe het aangewezen instituut is om dat te realiseren, moet echter worden betwijfeld. Noch de resolutie van maart 1979, noch het recente definitieve akkoord spreken over coördinatie van investeringen en steunmaatregelen, maatregelen voor een betere markttoegang e.d. Ook moet worden betwijfeld of een daadkrachtig structuurbeleid van het fonds zal worden aanvaard door de ontwikkelingslanden. Waarschijnlijker is dat het tweede loket door deze landen wordt gezien als een additionele kredietbron. Is deze visie juist, dan pleit het scheppen van kredietfaciliteiten voor de categorie „andere maatregelen” meer voor het onderbrengen van deze activiteiten bij of in het kader van de internationale ontwikkelingsbanken.

Samenvattend kan worden gesteld dat de marktpolitieke en de structuurpolitieke hypothesen die in de UNCTAD-visie aan de oprichting van het gemeenschappelijk grondstoffenfonds ten grondslag liggen, de toets der kritiek niet ongeschonden kunnen doorstaan. Acht men desondanks de oprichting van het fonds gewenst, dan pleiten vele argumenten niet voor een vormgeving zoals de ontwikkelingslanden die voorstaan, maar veeleer voor een „pool”-constructie dan wel het onderbrengen van de functies bij IMF of Wereldbank. De conclusie kan daarom niet anders luiden dan dat uiteindelijk politieke motieven de doorslag tot de oprichting van het gemeenschappelijk fonds in zijn huidige vorm — d.w.z. op basis van de resolutie I (III) — hebben gegeven. Terecht kan het fonds dan ook een symbool van de NIEO worden genoemd. De wens van de ontwikkelingslanden voor een „eigen” zelfstandige organisatie met eigen financiële middelen die nagenoeg exclusief te hunnen bate kunnen worden aangewend, en een grote mate van de zeggenschap in de besluitvorming, speelde voor deze landen een grotere rol dan het functionele karakter van het instituut.

Deze conclusie is op zich geen argument om het gemeenschappelijke grondstoffenfonds af te wijzen of het als een modegril 34) te betitelen. Politieke motieven hebben altijd een zeer grote rol gespeeld in de al meer dan een halve eeuw lange historie van de grondstoffenovereenkomsten. Wel rechtvaardigt deze conclusie de waarschuwing dat de verwachtingen ten aanzien van het fonds wat betreft de ordening van de internationale grondstoffenmarkten en meer in het algemeen wat betreft de herstructurering van de internationale economische verhoudingen niet al te hoog gestemd moeten zijn.

R. Barents

33) Zie ook C. Michalopoulos e.a. in: Adams en Klein (red.), op. cit., blz. 243 e.v.

34) B.v. S. Weintraub, Ein gemeinsamer Fonds für die Finanzierung von Rohstoff-Ausgleichslagern, *Europa Archiv*, 1977, no. 32, blz. 314.