



Uitgangstellingen in het grondstoffenoverleg

MR. DR. G. D. DALES

Inleiding

Gedurende de laatste jaren heeft het overleg tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen over grondstoffen zich toegeespt op de onderhandelingen over twee elementen uit het „geïntegreerde grondstoffenprogramma” van de UNCTAD: het afsluiten van een reeks internationale grondstoffenovereenkomsten (IGO's) en met name de totstandkoming van een „gemeenschappelijk fonds”, met als hoofdtaak de financiering van in het kader van de IGO's aan te leggen buffervoorraden. In juni 1980 werd een overeenkomst over de oprichting van het fonds bereikt. Aangezien tot dusverre slechts een gering aantal landen de overeenkomst heeft ondertekend en geratificeerd valt een spoedige inwerkingtreding van het fonds niet te verwachten. In ons land is onlangs een aanvang gemaakt met de parlementaire behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van de overeenkomst 1). Tegen die achtergrond is het wellicht zinvol nog eens in te gaan op een tweetal uitgangstellingen die, impliciet of expliciet, aan het overleg over het fonds ten grondslag hebben gelegen:

1. het is wenselijk de prijzen van door ontwikkelingslanden geproduceerde en geëxporteerde grondstoffen te stabiliseren;
2. stabiliteit van grondstoffenprijzen kan worden verkregen door gebruikmaking van internationale grondstoffenovereenkomsten die voorzien in de aanleg van buffervoorraden.

Een bespreking van deze twee uitgangstellingen raakt slechts een beperkt deel van het geheel van doelstellingen en instrumenten van internationaal grondstoffenbeleid, en gaat voorbij aan andere doelstellingen dan prijsstabilisatie en andere instrumenten dan IGO's met in het kader daarvan aan te leggen buffervoorraden 2). Ook zal niet worden ingegaan op de technische, economische en politieke aspecten van het gemeenschappelijk fonds. Wat dat betreft moge worden volstaan met een verwijzing naar enige, daarop betrekking hebbende, recente Nederlandstalige publikaties 3). De hieronder aangebrachte beperking wordt gemotiveerd door de gerichtheid van de onderhavige analyse op de genoemde twee uitgangstellingen waarop de (forme-

le) hoofdtaak van het gemeenschappelijk fonds — de financiering van buffervoorraden ter stabilisatie van grondstoffenprijzen — is gebaseerd.

Stabilisatie van grondstoffenprijzen

Bij het Noord-Zuid-overleg over grondstoffen heeft steeds als uitgangspunt gegolden dat zowel exporterende ontwikkelingslanden als importerende ontwikkelde landen belang hebben bij stabilisatie van de prijzen van de betrokken grondstoffen. De door de ontwikkelingslanden van de ontwikkelde landen verlangde medewerking aan het tot stand brengen van internationale stabilisatiemaatregelen zou derhalve kunnen worden verleend op basis van het „twee vliegen in één klap”-principe: niet alleen gunstig vanuit een oogpunt van ontwikkelingssamenwerking, maar tevens zinvol als een bijdrage aan de behartiging van het eigen belang.

De veronderstelde belangen van de ontwikkelingslanden betreffen kort gezegd een beperking van de nadelige invloeden die instabiele grondstoffenprijzen zouden hebben op inkomsten, investeringen, werkgelegenheid, economische diversificatie, sociale en politieke stabiliteit, ontwikkelingsplanning en daarmee uiteindelijk op de economische groei. De belangen van de ontwikkelde landen zouden hoofdzakelijk zijn gelegen in een beperking van de inflatie, vermindering van onzekerheden en risico's bij investeringsbeslissingen in de grondstoffenverwerkende industrieën en ten slotte in de stimulerende effecten die van prijsstabiliteit uit zouden gaan op investeringen in de grondstoffenproductie, waardoor de zekerheid van voldoende aanbod toeneemt. Om vast te stellen welke betekenis aan deze veronderstelde belangen moet worden toegekend als argument om te streven naar de totstandkoming van internationale stabilisatiemaatregelen dient te worden onderzocht of de veronderstellingen in overeenstemming zijn met de feitelijke situatie en of, voor zover dat inderdaad het geval is, de bedoelde belangen het best worden gediend door gebruikmaking van het beoogde stabilisatie-instrument (in casu, waar het gaat om de werkingssfeer van het gemeenschappelijk fonds, IGO's die voorzien in de aanleg van buffervoorra-

den). Een dergelijk onderzoek kan worden verricht aan de hand van een tweeledige analyse: een oorzakenanalyse en een gevolganalyse.

De oorzakenanalyse

De oorzakenanalyse omvat twee vraagstukken: die betreffende de prijsinstabiliteit en die betreffende de instabiele exportopbrengsten. Als hoofdoorzaken van instabiliteit van grondstoffenprijzen worden veelal aangeduid variaties in de aangeboden of gevraagde hoeveelheden en de in het algemeen geringe prijselasticiteit van vraag en aanbod, waardoor kleine veranderingen in hoeveelheden tot grote veranderingen in prijs kunnen leiden. Maar achter deze algemene aanduiding van de oorzaken van prijsinstabiliteit ligt een omvangrijke reeks oorzaken die verantwoordelijk zijn voor de genoemde veranderingen in vraag en/of aanbod, zoals de invloed van nationaal voorraadbeleid (zie b.v. de Amerikaanse aan- en verkopen t.b.v. de strategische tinvoorraad), technologische ontwikkelingen (zoals de productie van synthetica, waardoor de vraag naar natuurlijke produkten kan afnemen), klimatologische omstandigheden, smaakveranderingen (al dan niet teweeggebracht door intensieve reclamecampagnes), speculatie op de grondstoffenmarkten, stakingen en oorlogen. Hoewel internationale stabilisatieovereenkomsten niet primair bedoeld zijn om de oorzaken van prijsinstabiliteit weg te nemen is het, ter beoordeling van de zinvolheid en gewenstheid van dergelijke overeenkomsten, van belang voor afzonderlijke grondstoffen een oorzakenanalyse op te stellen en te bezien in hoeverre grotere prijsstabiliteit kan worden verkregen door rechtstreeks op de oorzaken van instabiliteit gerichte maatregelen (b.v. oogstbeschermsmaatregelen) te treffen.

Het tweede vraagstuk dat in het kader van een oorzakenanalyse moet worden onderzocht betreft de relatie tussen prijsstabilisatie en de stabiliteit en omvang van exportopbrengsten. Exportopbrengsten kunnen in veel ontwikkelingslanden worden

1) Ontwerp van Rijkswet tot Goedkeuring van de op 27 juni 1980 te Genève tot stand gekomen Overeenkomst tot instelling van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen, met bijlagen (Trb. 1981, 49 en Trb. 1982, 2); zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1981-1982, 17 374 (R 1204).

2) Zie voor een uitvoerige studie over internationaal grondstoffenbeleid in ruimere zin de onlangs verschenen dissertatie van J. W. A. Vingerhoets, *Ontwikkelingslanden als grondstoffenexporteurs: internationaal grondstoffenbeleid en oligopolistische markten*, Tilburg, 1982.

3) G. D. Dales, Het gemeenschappelijk grondstoffenfonds, *Internationale Spectator*, maart 1980; R. Barents, Het Gemeenschappelijk grondstoffenfonds, *ESB*, 13 augustus 1980; C. J. Jepma, Het geïntegreerde grondstoffenprogramma, *Intermediair*, 3 april 1981; G. D. Dales, *Het overleg over het geïntegreerde grondstoffenprogramma van UNCTAD: een politiek-economische analyse*, dissertatie, Groningen, 1982.

aangemerkt als een belangrijke determinant van economische groei. Van belang is derhalve de vraag in hoeverre prijsstabilisatie leidt tot stabielere exportopbrengsten. Onder bepaalde voorwaarden zal prijsstabilisatie tot gevolg hebben dat de instabiliteit van de exportopbrengsten toeneemt of het niveau van exportinkomsten over het geheel genomen zelfs daalt. Kort gezegd doet eerstgenoemd effect zich voor in die gevallen waarin prijsfluctuaties hoofdzakelijk worden veroorzaakt door schommelingen in het aanbod en treedt laatstgenoemd effect op wanneer die situatie tevens gepaard gaat met een hoge prijselasticiteit van de vraag 4). Wahab heeft in zijn onlangs verschenen proefschrift nog eens een gedetailleerd onderzoek verricht naar het uiterst complexe vraagstuk van de relatie tussen prijsstabilisatie en de omvang en stabiliteit van exportopbrengsten 5). Op grond daarvan komt hij onder meer tot de conclusie dat prijsstabilisatie voor de door hem onderzochte grondstoffen slechts in zeer beperkte mate leidt tot opbrengststabilisatie. Voorts moet met betrekking tot de relatie tussen prijsstabiliteit en exportopbrengsten worden gewezen op het relatieve belang van stabilere prijzen ten opzichte van andere factoren. Uit verschillende studies is naar voren gekomen dat de veelal als hoofdoorzaken van instabiliteit van exportopbrengsten aangeduide factoren (het grote aandeel van grondstoffen in het exportpakket, de beperkte diversiteit van het grondstoffenaanbod en de gerichtheid van exporten op een beperkt aantal afzetmarkten) in de praktijk slechts een zeer beperkte of in het geheel geen rol spelen.

Daartegenover wordt aan variaties van exporthoeveelheden, de omvang van het bruto nationale product van een land en aan factoren van nationale en internationale politieke aard veel meer gewicht toegekend 6). Deze bevindingen betekenen dat het belang van stabilisatie van grondstoffenprijzen, vanuit een oogpunt van het leveren van een bijdrage aan stabielere exportopbrengsten, sterk moet worden gerealiseerd.

Gevolgen van prijsinstabiliteit

Naast een oorzakenanalyse kan ook door middel van een gevolgenanalyse meer inzicht worden verkregen in de relevantie van stabiele grondstoffenprijzen en het daarmee samenhangende streven naar het tot stand brengen van internationale stabilisatiemaatregelen. In dit verband kan een viertal elementen worden onderscheiden: de relatie tussen prijsstabiliteit en economische groei, de relatie tussen prijsstabiliteit en inflatie, de gevolgen van prijsinstabiliteit voor de grondstoffenverwerkende industrieën en ten slotte de relatie tussen prijsstabiliteit en de zekerheid van voldoende aanbod.

Gelet op het relatief grote belang van grondstoffen in de export van ontwikkelingslanden, de grote afhankelijkheid van buitenlandse handel en de lage diversificatiegraad van de economieën van de meeste ontwikkelingslanden, wordt veelal aange-

nomen dat instabiele grondstoffenprijzen, met de veronderstelde consequenties ten aanzien van de exportopbrengsten, aanzienlijke negatieve invloeden zullen hebben op het economisch groeiproces. Een additioneel probleem wordt gevormd door de in vele ontwikkelingslanden verhoudingsgewijs geringe mogelijkheden voor het voeren van een financieel overheidsbeleid waarmee de nadelige gevolgen van fluctuerende prijzen en exportopbrengsten zouden kunnen worden opgevangen.

Hiervoor is al gewezen op de beperktheid van de relatie tussen prijs(in)stabiliteit en fluctuaties in exportopbrengsten. Ook de veronderstelde relatie tussen prijs(in)stabiliteit en economische groei of tussen (in)stabiliteit van exportopbrengsten en economische groei is in veel literatuur in twijfel getrokken 7). Sommige auteurs bestrijden bovendien niet alleen de veronderstelling dat er sprake is van een aantoonbaar negatieve relatie tussen exportinstabiliteit en economische groei, maar komen ook met bevindingen die wijzen op een soms aanzienlijke positieve relatie tussen instabiliteit van exportopbrengsten, toename van investeringen en economische groei 8). Daar staat echter tegenover dat in andere studies een negatieve relatie wordt aangetoond tussen instabiliteit van exportopbrengsten en het niveau van investeringen 9), terwijl ook wel wordt gesteld dat er geen relatie bestaat tussen instabiliteit en groei in het geval van de ontwikkelde landen, maar dat een dergelijk verband wel aanwezig moet worden geacht bij de ontwikkelingslanden 10). Op grond van de econometrische analyses komt Vingerhoets ter zake van het onderhavige vraagstuk tot een „onbeslist” 11). Wahab spreekt van een „open vraag” en acht het noodzakelijk voor ieder ontwikkelingsland afzonderlijk na te gaan wat het effect is van de schommelingen in de exportopbrengsten op de groei 12). Veel zal inderdaad afhangen van de specifieke omstandigheden van afzonderlijke landen en grondstoffen, maar ook van het gekozen uitgangspunt, zoals een benadering op micro- of macro-niveau en veronderstellingen met betrekking tot het gevoerde of te voeren nationale overheidsbeleid.

Het tweede onderdeel van de gevolgenanalyse betreft de relatie tussen stabilisatie van grondstoffenprijzen en het terugdringen van de inflatie. In dit verband wordt gewezen op de werking van het „ratchet-effect”: de doorberekening van tijdelijke, plotselinge stijgingen van grondstoffenprijzen in de prijzen van eindproducten, met als gevolg stijgende kosten van levensonderhoud en stijgende lonen, zonder dat daar bij dalende grondstoffenprijzen een navent neerwaarts effect tegenover staat. Daardoor wordt de inflatie aangewakkerd en een beperking van de prijsinstabiliteit zou derhalve een gunstige uitwerking hebben op het inflatiepeil. De opvatting dat stabiliteit van grondstoffenprijzen een beperkend effect op de inflatie zal hebben wordt onder meer gehuldigd door Behrman en Kaldor 13). Van verschillende kanten is echter bestreden dat een dergelijk verband

bestaat. Baron is van mening dat de door Behrman gehanteerde hypothese dat grondstoffenverwerkende industrieën veelal een oligopolistisch karakter hebben en daarom in staat zijn een meer dan normale prijsstijging wel, maar een prijsdaling niet door te berekenen in de prijzen van hun eindproducten, in veel gevallen niet in overeenstemming is met de realiteit. Naar zijn mening zijn deze industrieën wel aan concurrentie onderhevig en kunnen ondernemers door een goed voorraadbeleid en termijnhandel doorberekening van fluctuaties voorkomen 14). Ook andere au-

4) Zie voor een analyse van de relatie tussen prijzen en exportopbrengsten E. M. Brook en E. R. Grilli, *Commodity price stabilization and the developing world*, *Finance and Development*, jg. 14, nr. 1, maart 1977; S. Baron, H. H. Glisman en B. Stecher, *Internationale Rohstoffpolitik; Ziele, Mittel, Kosten*, Tübingen, 1977 (blz. 18-25); I. Wahab, *De effecten van prijsstabilisatie op de grootte en instabiliteit van de exportopbrengsten: een empirische studie naar de gevolgen van het geïntegreerde grondstoffenvoorstel*, dissertatie, Brussel, 1982.

5) Wahab, op. cit., hfst. 4 en 5.

6) Vgl. B.F. Massell, *Export instability and economic structure*, *American Economic Review*, jg. 60, september 1970; A. I. MacBean, *Export instability and economic development*, Londen, 1976; A. D. Law, *International commodity agreements; policies and problems*, *Journal of Economic Issues*, juni/september 1970.

7) Zie o.m. O. Knudsen en A. Parnes, *Trade instability and economic development; an empirical study*, Lexington, 1975; A. I. MacBean, op. cit.; M. E. Kreinin en J. M. Finger, *A new international economic order; a critical survey of its issues*, *Journal of World Trade Law*, november/december 1976; R. M. Stern, *World market instability in primary commodities*, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, nr. 117, juni 1976; J. B. Donges, *Kritik der Pläne für eine neue Internationale Rohstoffpolitik, in Die Versorgung der Weltwirtschaft mit Rohstoffen*, Berlin, *Beihfte der Konjunkturpolitik*, Heft 23, 1976; A. I. MacBean, *Commodity policies in a new international order*, in A. Sengupta (red.), *Commodities, finance and trade; issues in North-South negotiations*, Londen, 1980.

8) MacBean, op. cit.; Knudsen en Parnes, op. cit. Zie ook P. A. Yotopoulos en J. B. Nugent, *Economics of development; empirical investigations*, New York, 1976.

9) P. B. Kenen en C. Voivodas, *Export instability and economic growth*, *Kyklos*, jg. 25, nr. 4, 1972; D. Lim, *Export instability and economic growth; a return to fundamentals*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, jg. 38, 1976; E. Lancieri, *Export instability and economic development; a reappraisal*, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, jg. 31, nr. 125, juni 1978.

10) C. Glezakos, *Export instability and economic growth; a statistical verification*, *Economic Development and Cultural Change*, jg. 21, juli 1973.

11) Vingerhoets, op. cit., blz. 194.

12) Wahab, op. cit., blz. 65-67.

13) J. R. Behrman, *International commodity agreements; an evaluation of the UNCTAD integrated commodity programme*, Washington, Overseas Development Council, 1977; N. Kaldor, *Inflation and recession in the world economy*, *The Economic Journal*, jg. 86, 1976.

14) S. Baron, *Rohstoffpreisstabilisierung und Inflation; eine aktuelle Untersuchung*, *Neue Zürcher Zeitung*, 5 september 1978.

teurs zijn van mening dat de relatie tussen prijsstabiliteit en inflatie minder direct is dan sommigen willen doen geloven 15). Veel zal afhangen van de specifieke situatie van de betrokken bedrijven en de markten voor verwerkte producten en van het aandeel van een grondstof in de eindproducten.

Interessant is dat het inflatieargument met name in het internationale grondstoffenoverleg werd ingebracht in de tijd dat de toenmalige Amerikaanse president Carter pogingen in het werk stelde om een anti-inflatiebeleid van de grond te krijgen en daarvoor steun zocht bij de westelijke bondgenoten, hetgeen enige grond geeft aan de veronderstelling dat niet zozeer het economische motief, als wel politieke opportuniteit de voornaamste drijfveer achter het gebruik van het argument is geweest.

De gevolgen van instabiele grondstoffenprijzen voor de verwerkende industrieën, het derde onderdeel van de gevolgenanalyse, kunnen als volgt worden samengevat. Prijsinstabiliteit van grondstoffen veroorzaakt onzekerheden ten aanzien van afzetverwachtingen, bemoeilijkt rationele investeringsbeslissingen en tast de concurrentiepositie ten opzichte van synthetische vervangingsmiddelen aan. Daarnaast zal in gevallen waarin zich lage grondstoffenprijzen voordoen de regelmatige afzet van synthetische producten worden bemoeilijkt, hetgeen nadelige consequenties heeft voor de op dat vlak werkzame bedrijven. Het gevolg van dit alles is dat de mogelijkheid ontstaat dat beschikbare industriële capaciteit niet optimaal wordt aangewend en zich onnodige kapitaalverliezen voordoen, hetgeen uiteindelijk leidt tot negatieve effecten op de economieën van de betrokken landen 16). Om vast te kunnen stellen of de gevolgen van instabiele grondstoffenprijzen voor de verwerkende industrieën aanleiding kunnen zijn om positief tegenover internationale stabiliseringsovereenkomsten te staan, zullen deze gevolgen eerst voor de afzonderlijke producten en industrieën moeten worden gekwantificeerd. Daarbij zijn verschillende gegevens van belang, zoals het aandeel van de kosten voor grondstoffen in de prijs van de eindproducten (dat over het algemeen laag is), de prijselasticiteit van de consumptie (die onder meer wordt bepaald door de aanwezigheid van vervangingsmiddelen) en de mogelijkheid dat de verwerkende industrieën zelf, door een goed voorraadbeleid, het afdekken van risico's op de termijnmarkten en het afsluiten van langlopende contracten met grondstoffenproducenten de factor onzekerheid in betekenis kunnen doen afnemen. Alvorens de relatie tussen prijsinstabiliteit en de omstandigheden in de grondstoffenverwerkende sector te hanteren als argument voor het afsluiten van internationale stabilisatieovereenkomsten verdient het dan ook aanbeveling eerst een naar producten en bedrijven gedifferentieerd onderzoek naar de gevolgen van prijsinstabiliteit en de mogelijkheden voor alternatieve maatregelen in te stellen.

Het vierde en laatste onderdeel van de gevolgenanalyse heeft betrekking op de re-

latie tussen prijsstabilisatie en de zekerheid van voldoende aanbod. Instabiele grondstoffenprijzen kunnen onzekere situaties in de productiesector scheppen. De veronderstelling is dat dalende prijzen leiden tot afnemende investeringen, met als gevolg dat ook de productie van grondstoffen vermindert. Bij een toenemende vraag zouden daardoor tekorten ontstaan. Het gevolg is dat de prijzen gaan stijgen waarna er meestal een vertraagde investeringsreactie volgt. Op het moment dat de vraag weer is afgenomen, neemt dientengevolge de productie juist toe, hetgeen weer tot dalende prijzen en afnemende investeringen leidt. Prijsstabiliteit wordt daarom geacht tot evenwichtiger situaties in investeringen, productie en afzet te leiden. De bezorgdheid over afnemende investeringen en aanbodzekerheid heeft de laatste jaren in het grondstoffenoverleg een belangrijke rol gespeeld. Deze bezorgdheid behoeft echter geenszins rechtstreeks tot steun aan internationale stabilisatiemaatregelen aanleiding te geven. Om de betekenis van dergelijke maatregelen op het gebied van investeringen en aanbodzekerheid te kunnen beoordelen moet in de eerste plaats worden nagegaan wat, in verhouding tot andere factoren, het gewicht van prijsinstabiliteit als bedreiging van investeringen is of, anders gezegd, welke overwegingen de doorslag geven bij het nemen van investeringsbeslissingen. Hoewel aantoonbaar is dat stabiliteit van grondstoffenprijzen in dit opzicht niet geheel onbelangrijk is 17), moet het belang ervan in verhouding tot politieke factoren, alsmede tot technische factoren (infrastructuur) en economische factoren van andere aard (m.n. lange-termijnverwachtingen t.a.v. prijzen en winst) gering worden geacht 18).

In de tweede plaats moet worden nagegaan wat het belang is van investeringen voor aanbodzekerheid en of het doel van aanbodzekerheid niet beter gediend wordt met andere maatregelen dan internationale stabilisatieovereenkomsten. Als de oorzaken van tekorten in het aanbod en de aanvoer van grondstoffen van politieke aard zijn (oorlogen, stakingen) kan ook een hoog investeringsniveau in de productie van het desbetreffende product in het exporterende land daar weinig aan veranderen. De zekerheid van voldoende aanbod zal dan ook gediend zijn met spreiding van investeringen, vorming van nationale voorraden, stimulering van technologische ontwikkelingen ten behoeve van de productie van vervangingsmiddelen e.d., aan welke maatregelen momenteel in vele importerende landen dan ook wordt gewerkt.

Uit de voorgaande beschouwing kan worden geconcludeerd dat de eerste aan het begin van dit artikel geformuleerde uitgangstelling zeker niet in haar algemeenheid overeind gehouden kan worden en in een aantal gevallen zelfs als onjuist moet worden beschouwd. De vraag naar de wenselijkheid en zinvolheid van prijsstabilisatie kan slechts op basis van een naar landen en producten gedifferentieerde analyse worden beantwoord. Hetzelfde kan worden gezegd over het gebruik van internationale stabilisatieovereenkomsten.

Uitvoerbaarheid en effectiviteit van IGO's

De tweede uitgangstelling in het grondstoffenoverleg (prijsstabilisatie kan worden verkregen door gebruikmaking van internationale grondstoffenovereenkomsten) omvat verschillende aspecten. Een daarvan raakt wederom de opportuniteit van het beoogde prijsstabilisatie-instrument. Omdat de vraag of een IGO met een in het kader daarvan aan te leggen buffervoorraad in verhouding tot andere (nationale of internationale) maatregelen het meest voor de hand liggende middel voor het bereiken van het gestelde doel vormt in het voorgaande al op verschillende plaatsen aan de orde is geweest, zal daar in het navolgende kortheidshalve geen verdere aandacht aan worden besteed. Onderstaande beschouwing inzake de tweede uitgangstelling blijft dan ook beperkt tot enerzijds de vraag naar de mogelijkheden om IGO's tot stand te brengen en anderzijds de vraag naar de effectiviteit ervan.

In het algemeen kunnen drie soorten grondstoffenovereenkomsten worden on-

15) "... the argument that commodity price stabilization is anti-inflationary (...) is not always supported by statistical tests". A. Sengupta, *Commodities, finance and trade; issues in North-South negotiations*, Londen, 1980, blz. XIII. Goodwin spreekt van „a matter of considerable dispute”. G. L. Goodwin, The OECD industrialised countries' response, in G. L. Goodwin en J. Mayall (red.), *A new international commodity regime*, New York, 1980, blz. 114; zie ook M. Finger en D. DeRosa, Commodity price stabilization and the ratchet-effect, *The World Economy*, jg. 1, nr. 2, januari 1978; Vingerhoets, op. cit., blz. 199, acht „een gedeeltelijke werking van het ratchet-effect wel plausibel”.

16) Vgl. het *Advies inzake het grondstoffenvraagstuk*, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR), advies nr. 64, oktober 1979, blz. 55/56.

17) Avramovic illustreert de relatie tussen het prijsniveau en het niveau van investeringen met voorbeelden van ontwikkelingen rond de investeringen in de productie van koper en tin. D. Avramovic, *Common Fund; why and of what kind?*, *Journal of World Trade Law*, jg. XII, 1978, blz. 382 en 398/399.

18) Zie b.v. *Advies toekomstige beschikbaarheid van metallische mineralen*, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, advies nr. 53, juni 1975; Paulgeorg Juhl, Prospects for foreign direct investment in developing countries, in H. Giersch (red.), *Reshaping the world economic order*, Tübingen, 1977; R. K. Shelp, Private sector investment and political risk, in G. L. Goodwin en J. Mayall (red.), *A new international commodity regime*, New York, 1980. MacBean is van mening dat „the general importance of commodity price instability has probably been exaggerated. Most investment decisions in mining and in plantation agriculture have very long lead times. They are likely to be based on trends and forecasts of future supplies and demands rather than on current prices. Intra-year or even year-to-year swings in prices are unlikely to have much influence on sophisticated investors. There seems little if any evidence that short-term reversible changes in prices around their trend deter investment”, A. I. MacBean, 1980, op. cit., blz. 67.

derscheiden: export- en/of productiequotasystemen, multilaterale aan- en verkoopssystemen en buffervoorraadsystemen. Binnen de werkingssfeer van het gemeenschappelijk fonds is de aandacht primair gericht op het laatste type, eventueel aangevuld met een quoteringsregeling. Om te bezien welke mogelijkheden er zijn om te komen tot het afsluiten van IGO's is het van belang het eigenlijke karakter van dergelijke instrumenten te ontleden. Bij de totstandkoming van IGO's gaat het in feite om internationale conflictbeheersing onder uiterst complexe omstandigheden. Er is doorgaans sprake van een veelheid aan nationale en internationale gouvernementele en non-gouvernementele actoren, een veelheid aan sterk divergerende belangen en een werkingsgebied met zeer ondoorzichtige en dikwijls ondoordringbare structuren. Bovendien bestaat er ook nog de noodzaak te voldoen aan een reeks voorwaarden van politieke, economische en technische aard die in de praktijk veelal moeilijk blijken te kunnen worden vervuld.

Voor het afsluiten van succesvolle IGO's is de deelname van de voornaamste producerende en consumerende landen van groot belang. Problemen op dat vlak hebben zich voorgedaan bij de tinovereenkomsten (afzijdigheid van o.m. de Verenigde Staten) en de suikerovereenkomsten (afzijdigheid van o.m. de Europese Gemeenschap). Ook bij de jongste cacao-overeenkomst speelt dit probleem. Door afzijdigheid van Ivoorkust en de Verenigde Staten valt bijna ¼ deel van zowel de wereldproductie als -consumptie niet onder de werking van de overeenkomst. De deelname aan overeenkomsten is afhankelijk van economische en/of politieke belangen en er moet voldoende overeenstemming zijn over de doelstellingen en instrumenten van een overeenkomst. Verder moeten de belangen van de producerende landen grotendeels parallel lopen. Naast economische belangen spelen ook politieke overwegingen een rol. In negatieve zin doen zij dat wanneer uiteenlopende politieke standpunten een hindernis vormen bij het bereiken van overeenstemming over een IGO (zoals onder de koperproducerende landen wel het geval is geweest), in positieve zin wanneer politieke belangen worden gediend met deelname aan een grondstoffenovereenkomst (zoals in 1963 de toetreding van de Verenigde Staten tot de koffieovereenkomst). Voorts is er nog een aantal technische of technisch-economische factoren waarvan de uitvoerbaarheid van IGO's afhangt, zoals de geschiktheid van een produkt voor op-

slag, de vaststelling van de juiste interventieprijzen en het verkrijgen van internationale overeenstemming daarover en het bepalen van de maximale omvang van de buffervoorraad 19). Ten slotte is ook van belang de vraag of de handelsstructuur van de betrokken produkten van dien aard is dat handelsstromen in het kader van internationale grondstoffenovereenkomsten beheersbaar zijn 20).

Op dit moment bestaan er internationale prijsstabilisatieovereenkomsten voor cacao, koffie, rubber, suiker en tin. In het kader van het overleg over het geïntegreerde grondstoffenprogramma wordt ernaar gestreefd voor nog dertien andere produkten overeenkomsten af te sluiten 21). De besprekingen verlopen echter bepaald niet voorspoedig en zullen, voor zover er al resultaten uit voortvloeien, vrijwel zeker niet resulteren in de totstandkoming van nieuwe stabilisatieovereenkomsten met buffervoorraden 22).

In het kader van deze beschouwing over de tweede uitgangstelling in het grondstoffenoverleg is het, naast de vraag naar de haalbaarheid van IGO's, van belang inzicht te verkrijgen in de effectiviteit. Voor een oordeel daaromtrent kan een beroep worden gedaan op het recente, zeer uitvoerige onderzoek van Barents. Na een grondige analyse van de IGO's die tot dusverre hebben bestaan concludeert hij dat zij „slechts in beperkte mate hun aangegeven doelstellingen hebben gerealiseerd”, waarbij tevens wordt opgemerkt dat dit in sommige gevallen mede te danken is geweest aan buiten de overeenkomst liggende factoren 23). Barents is van mening dat het gerechtvaardigd is IGO's te kwalificeren als „qua effect slechts marginale regelingen”, een conclusie die door de praktijk van de thans werkzame IGO's wordt ondersteund en die niet ver verwijderd is van het enige jaren geleden door H. G. Johnson uitgesproken oordeel dat de geschiedenis van meer dan een halve eeuw grondstoffenovereenkomsten „a history of failure” is 24).

Ook ten aanzien van de tweede uitgangstelling in het grondstoffenoverleg moet, gelet op de vraagtekens die moeten worden gezet bij de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van internationale grondstoffenovereenkomsten, worden geconcludeerd dat zij, evenmin als de eerste, in haar algemeenheid staande kan blijven. Theorie noch praktijk geven grond voor de veronderstelling dat internationale stabilisatieovereenkomsten op ruime schaal tot stand kunnen komen en doeltreffend kunnen zijn.

Ter afsluiting

Ter afsluiting kunnen de conclusies ten aanzien van de beide hiervoor geformuleerde en geanalyseerde uitgangstellingen worden vertaald in aanbevelingen inzake het gemeenschappelijk fonds. De voorwaarden waaronder het fonds ter zake van zijn primaire taak, de financiering van buffervoorraden (het „eerste loket”), operationeel kan worden, zijn van dien aard dat op dat vlak in alle redelijkheid niet veel mag worden verwacht 25). Nu bovendien zoveel vraagtekens moeten worden geplaatst bij de grondslagen van dit deel van de aan het fonds opgedragen taak lijkt het gerechtvaardigd bij de praktische uitwerking van de overeenkomst over het fonds de nadruk te leggen op wat formeel als de secundaire taak geldt, de financiering van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van grondstoffen (het „tweede loket”).

Na een eerste inwerkperiode zal dan moeten worden gestreefd naar een uitbreiding van de voorshands nog beperkte middelen van het „tweede loket” en een verruiming van de competentie. Wat dat laatste betreft kan worden gedacht aan activiteiten op het vlak van de markttoegang voor verwerkte grondstoffen en aan een functie op het gebied van de coördinatie van voorwaarden voor en bescherming van buitenlandse investeringen in de grondstofenexploratie en -exploitatie.

Geert Dales

19) Onlangs heeft het UNCTAD-secretariaat een studie van Alfred Maizels uitgegeven, waarin enkele van de hier opgesomde kwesties worden geanalyseerd: *Selected issues in the negotiation of international commodity agreements: an economic analysis*. UNCTAD, doc. nr. TD/B/C.1/224, 5 januari 1982.

20) Over dit vraagstuk is in het proefschrift van Vingerhoets een interessante studie opgenomen, Vingerhoets, op. cit., hfst. IV.

21) Bananen, bauxiet, fosfaten, harde vezels, jute, katoen, koper, mangaan, plantaardige oliën, thee, tropisch hout, vlees, ijzererts.

22) Als mogelijke uitzondering kan koper worden genoemd. Zie voor details over het overleg inzake het geïntegreerde grondstoffenprogramma mijn proefschrift *Het overleg over het geïntegreerde grondstoffenprogramma van UNCTAD: een politiek-economische analyse*. Groningen, 1982.

23) R. Barents, *Internationale grondstoffenovereenkomsten*, studies over internationaal economisch recht (red. P. VerLoren van Themaat), deel III, Den Haag. T. M. C. Asser Instituut, 1982, blz. 344.

24) „Commodity agreements as a solution to the various problems of primary product exporters are neither a new idea, nor yet an idea that has not been tried in practice, in historical experience. Commodity agreements of one kind and another have on the contrary over half a century of experience behind them, all of it a history of failure”, H. G. Johnson, *Commodities; less-developed countries' demand and developed countries' response*, in: J. N. Baghwati (red.), *The new international economic order; the North-South debate*, Cambridge, Mass., 1977, blz. 240.

25) Zie daarover mijn proefschrift, m.n. hfst. IV en V.