

UNCTAD – Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) feierte 2004 ihr 40jähriges Bestehen. Im gleichen Jahr fand auch die elfte Ministerkonferenz (UNCTAD XI) vom 13. bis 18. Juni in São Paulo, Brasilien, statt. Seit Gründung der Welthandelsorganisation WTO 1995 – als einem Ergebnis der so genannten Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) – wurde vielfach das Ende oder Absinken von UNCTAD in die Bedeutungslosigkeit vorausgesagt. Diese Prophezeiung erfüllte sich jedoch nicht. Die Schwierigkeiten, in welche die WTO durch das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz 2003 in Cancún, Mexiko, geraten ist, und die gravierenden Probleme, die die rasch voranschreitende Globalisierung seit dem Ende der Ost-West-Spaltung vor allem für die wirtschaftlich schwachen Länder hervorgerufen hat, haben die UNCTAD als konsensstiftendes Forum für zwischenstaatliche Beratungen zum Thema Handel und Entwicklung wieder aufgewertet. Die bestehende Trennung zwischen Welthandelsordnung und dem kaum geordneten und zunehmend volatilen internationalen Finanzsystem verlangt immer dringender nach einer globalen Lösung. Zweifel an der Existenzberechtigung von UNCTAD haben das in Genf ansässige Sekretariat, das von 1996 bis September 2004 von dem agilen Brasilianer Rubens Ricupero als Generalsekretär geleitet wurde, wiederholt zu einem für UN-Organisationen hohen Maß an Kreativität und Flexibilität angespornt.

„Handel statt Hilfe“ gilt vielfach als Motto der UNCTAD. Darin drückt sich die Erkenntnis aus, dass der Außenhandel eines Landes auf seiner Wirtschaftskraft fußt: Je mehr es zu exportieren vermag, desto leistungsfähiger ist seine Wirtschaft im internationalen Wettbewerb und umso rascher das wirtschaftliche Wachstum. Daraus wird gefolgert, dass für die Entwicklung des Südens die Förderung des Handels, insbesondere die Beseitigung von Handelshemmnissen wichtiger als Entwicklungshilfe ist. Dementsprechend wird mit der Umkehrung des Mottos, „Hilfe statt Handel“ oft auch die Sackgasse der Entwicklungshilfe beschrieben.

Weltwirtschaftliche Strukturdefizite

Die realen Zusammenhänge sind allerdings sehr viel komplexer, als das Motto den Anschein hat. Der Abbau von Handelshemmnissen kann vor allem die über Jahrhunderte gewachsenen Strukturdefizite der Weltwirtschaft nicht beseitigen. Das wichtigste Strukturdefizit rührt von der „kolonialen Arbeitsteilung“ zwischen Rohstoffexporten

der Kolonien und industriellen Fertigwarenexporten der Kolonialmächte. Ein Handel auf dieser Grundlage hat zwangsläufig zu „ungleichem Tausch“ und verschlechterten „Terms of Trade“ für die Rohstoffexportländer geführt, d.h. zu einer einseitigen Wohlstandsvermehrung bei den Industrieländern, da der Anteil von Industrie und Dienstleistungen an der weltwirtschaftlichen Wertschöpfung wächst und entsprechend der Anteil des Wertes der Rohstoffe sinkt.

Diese weltwirtschaftlichen Strukturbedingungen herrschen für die meisten ehemaligen Kolonien auch heute noch vor. Denn über 100 Entwicklungsländer müssen ihre Deviseneinnahmen zu über 50 Prozent aus Rohstoffexporten bestreiten. Einige dutzend Länder können ihre Exporterlöse gar mit überwiegend nur einem einzigen Rohstoff erzielen. Aufgrund von Ersatzprodukten und Preisverfall von Rohstoffen durch Überproduktion ist der Wert der Produktion der meisten Rohstoffe in den letzten Jahren sogar absolut gesunken. Die nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Konferenz von Bretton Woods geschaffene Struktur der Weltwirtschaft mit den drei Institutionen Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund

IMF), Weltbank und Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) sah keine besonderen Maßnahmen zur Überwindung der kolonialhistorisch gewachsenen weltwirtschaftlichen Strukturdefizite vor.

Als Anfang der 60er Jahre fast alle ehemaligen Kolonien unabhängig geworden waren und seitdem meist „Entwicklungsländer“ genannt werden, erhöhte sich der politische Druck dieser Länder, die Nachkriegsstruktur der Weltwirtschaft zu reformieren. Dieser Druck wurde noch dadurch verstärkt, dass die Sowjetunion, die mit ihr verbündeten Länder und die Volksrepublik China den Bretton-Woods-Institutionen nicht angehörten. Die Entwicklungsländer verfügten also über ein gewisses Drohpotenzial, sich dem Handelssystem der UdSSR zuzuwenden. In diesem Spannungsfeld zwischen Nord-Süd und Ost-West wurde die Gründung von UNCTAD deshalb auch als Wasserscheide der Nachkriegsgeschichte bezeichnet.

Aufgaben

UNCTAD sollte sich dem Thema Handel und Entwicklung zuwenden. Was dieses Mandat konkret bedeuten soll, ist zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern bis heute umstritten. Allgemein anerkannt wird die herausragende Bedeutung des Handels. Aber schon die weltwirtschaftlichen Strukturdefizite und die Lösungsansätze wurden und werden je nach Interessenlage unterschiedlich beurteilt. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Verzahnung von globaler Handels- und Finanzordnung ist in der internationalen Politik noch nicht mehrheitsfähig. Die Industrieländer wollen vor allem nicht, dass UNCTAD in die Geschäftspolitik von IMF und Weltbank hineinregiert („Doppelarbeit“). Im Unterschied zu UNCTAD und allen Organisationen der Vereinten Nationen hat dort nicht jedes Mitgliedsland gleiches Stimmrecht. Dies wurde dadurch erreicht, dass sich UNCTAD thematisch auf das Verhältnis von Handel und Entwicklung begrenzen sollte, d.h. Entwicklung aus der Perspektive und nach den Erfordernissen des Handels angeht und nicht umgekehrt Handel von einem umfassenden Entwicklungsbegriff untersucht. UNCTAD propagiert deshalb immer uneingeschränkt wirtschaftliches Wachstum als Leitlinie. Nur der jährliche „Handels- und Entwicklungsbericht“ und vereinzelte Studien kritisieren die reformbedürftige internationale Finanzordnung.

Akzeptabel war und ist dies für die Industrieländer nur, weil die Beschlüsse der UNCTAD

keine bindende Wirkung haben. Die Stärke von UNCTAD gegenüber den Bretton-Woods-Institutionen lag allerdings lange darin, dass UNCTAD eine wirklich globale Institution ist, in der alle UN-Mitglieder gleichberechtigt mitwirken. Inzwischen sind aber im IMF, in der Weltbank und der WTO auch fast alle Länder Mitglied geworden.

Konsultationsforum

UNCTAD wurde also in erster Linie ein globales Konsultationsforum. Konsultationen bedürfen vorbereitender Analysen und einer Nachbereitung, d.h. der Beobachtung („monitoring“), inwieweit Beschlüsse umgesetzt werden und welche Auswirkung sie auf „Handel und Entwicklung“ haben. Die weitere Hauptaufgabe von UNCTAD ist, technische Hilfe für die ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries, LDCs) und für Transitionsländer zu leisten.

Als Zugeständnis an die Wünsche der Entwicklungsländer können von UNCTAD auch Initiativen für konkrete Aktionen ausgehen. Die Umsetzung der Beschlüsse darf allerdings nur in anderen Organisationen erfolgen. Wenn Institutionen dafür nicht existieren, müssen neue eingerichtet werden, die unabhängig von UNCTAD operieren, wie z.B. Rohstoffabkommen, der Rohstofffonds oder die Internationale Tropenholzorganisation. Auch die von UNCTAD initiierten elektronischen „Trade Points“ in aller Welt sind mittlerweile in eine eigenständige Föderation der Trade Points überführt worden.

Spiegelbild des Nord-Süd-Kräfteverhältnisses

Die Ergebnisse der UNCTAD-Konferenzen sind ein Spiegelbild des Kräfteverhältnisses zwischen Nord und Süd. Die sozialistischen Staaten stärkten zwar zeitweilig die Position der Entwicklungsländer, indem sie deren Forderungen gegenüber den Industrieländern unterstützten. Gleichzeitig weigerten sie sich aber, diese Forderungen auf sich selbst anzuwenden – mit der Begründung, sie seien für die Strukturdefizite im Nord-Süd-Handel nicht verantwortlich. Da sie den Entwicklungsländern keine echte Alternative zum West-Süd-Handel anzubieten hatten, waren sie letztlich auch kein entscheidender Faktor für die Entwicklungsländer, den westlichen Industrieländern wesentliche Zugeständnisse abzurufen. Heute spielt die rasch wachsende weltwirtschaftliche Bedeutung einiger Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien und Südafrika eine zunehmende Rolle.

UNCTAD I, 1964 in Genf, bewirkte, dass im GATT eine Sonderbehandlung der Entwicklungsländer eingeführt wurde (Kapitel IV des GATT). Bei dieser Konferenz einigten sich die Teilnehmer auf die immer wieder erneuerte, aber bis heute nicht erreichte Empfehlung,

dass die Industrieländer 0,7 Prozent ihres Sozialprodukts als öffentliche Netto-Entwicklungsleistung den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen sollten. Ein Prozent sollte der Netto-Kapitaltransfer insgesamt, also unter Einbeziehung der privaten Leistungen, erreichen.

UNCTAD II, 1968 in Neu Delhi, empfahl ein „Allgemeines System der Zollpräferenzen“ (ASP bzw. GSP), das den Entwicklungsländern eine zeitlich begrenzte Meistbegünstigung für ihre Fertigwarexporte einräumte, ohne dass diese wechselseitig entsprechende Begünstigungen für Importe aus den Industrieländern gewähren mussten. Die Wirksamkeit dieses Systems wurde allerdings insofern geschwächt, als die Industrieländer Ausnahmen machen konnten für „sensible Waren“, d.h. meist Güter, bei denen die Entwicklungsländer konkurrenzfähig sind (z.B. Agrarprodukte, Textil- und Lederwaren). Den Entwicklungsländern wurden auch Mengenbeschränkungen für den zollfreien oder zollermäßigten Import auferlegt (sog. quantitative Selbstbeschränkungen). Schließlich haben die Industrieländer anstelle von Zolltarifen eine Vielzahl „nichttarifärer Handelshemmnisse“ (z.B. komplizierte Verwaltungsformalitäten und -regeln, Qualitäts- und andere Standards und damit verbundene Überprüfungsverfahren, unlauterer Wettbewerb durch Ausfuhrsubventionen) und „restriktiver Geschäftspraktiken“ (z.B. Handel innerhalb transnationaler Konzerne, Subventionen, beschränkte Ausschreibungen) angewandt und teilweise neu eingeführt, welche die Zölle wirksam ersetzen. Im Rahmen der Gründung der WTO sind diese Regeln mit Veränderungen in die neuen Vertragswerke eingeflossen. Tendenz: Einerseits wurden Handelshemmnisse der Industrieländer verringert, auf der anderen Seite wurden die Schutzmöglichkeiten der Entwicklungsländer abgebaut.

UNCTAD III, 1972 in Santiago de Chile, initiierte eine bessere Vertretung der Entwicklungsländer beim IMF. In diese Zeit (1973) fiel auch das Ende des auf Goldparität des US-Dollar beruhenden Weltwährungssystems.

1974 wurde der 24-köpfige „Interim-ausschuss“ des IMF gebildet (im September 1999 zum „Int. Währungs- und Finanzausschuss“ umbenannt). In beiden Gremien verfügen die Entwicklungsländer über einen Anteil an Sitzen, der über ihren Stimmanteil hinausgeht (derzeit zehn einschließlich China). 1974 wurde auch der „Entwicklungsausschuss“ zwischen IMF und Weltbank geschaffen, der sich mit den besonderen Problemen der Entwicklungsländer befassen soll und in dem die Entwicklungsländer ebenfalls über eine Zahl von Sitzen verfügen, die über ihren Stimmenanteil bei IMF und Weltbank hinausgeht. Allerdings haben Beschlüsse dieser Ausschüsse nur empfehlenden Charakter. Bindende Beschlüsse fassen der Gouverneursrat vom IMF, der Weltbank und Weltbankgruppe, bei denen sich das Stimmrecht nach der jeweiligen „Quote“ bemisst, die wiederum hauptsächlich von der Wirtschaftskraft eines Mitgliedslands bzw. einer Gruppe von Ländern bestimmt wird. Das Treffen in Santiago gab auch Impulse für die 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen 1974, die das Ziel einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ verkündete. Die Grundlagen für eine Sonderbehandlung der am wenigsten entwickelten Länder sowie Länder ohne Zugang zum Meer wurden ebenfalls gelegt.

„Neue Weltwirtschaftsordnung“

UNCTAD IV, 1976 in Nairobi, stand im Zeichen der Forderung der Entwicklungsländer (Gruppe der 77) und der Bewegung der blockfreien Staaten nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“. Der Ölboykott bzw. die Ölpreiserhöhungen durch die Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC) und der Frieden in Vietnam sowie die Unabhängigkeit der ehemaligen portugiesischen Kolonien in Afrika hatten zu mehr Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer geführt. Die Konferenz verabschiedete – wenn auch mit großen Abstrichen – das

Aufbau, Mitarbeiter, Finanzierung

UNCTAD wurde 1964 als Spezialorgan der UN-Generalversammlung gegründet. Höchstes Entscheidungsgremium ist die *Konferenz*, welcher laut Resolution 1995 (XIX) der Generalversammlung alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und der Internationalen Atomenergieorganisation angehören. Zwischen den alle vier Jahre tagenden Konferenzen übernimmt der Handels- und Entwicklungsrat (*Trade and Development Board*) die leitenden Funktionen. Weitere UNCTAD-Gremien sind *Ausschüsse* mit Vertretern der Mitgliedsstaaten, die zu langfristigen Themenschwerpunkten arbeiten (z.B. Rohstoffe, Fertigwaren oder Dienstleistungen) sowie *Ad-hoc-Arbeits-* und *Expertengruppen*, die für besondere Aufgaben zeitlich begrenzt tätig sind. Bis zum Zusammenbruch des sozialistischen Lagers erfolgte der Meinungsbildungsprozess bei UNCTAD, wie auch sonst bei den Vereinten Nationen, nach *Ländergruppen*. Die Entwicklungsländer stimmten sich in der A-Gruppe (Lateinamerika) und C-Gruppe (afro-asiatische Länder) ab, oft auch gemeinsam als „Gruppe der 77“. Die westlichen Industrieländer bildeten die B-Gruppe, die sozialistischen oder „Staatshandelsländer“ die D-Gruppe und China die „E-Gruppe“. Bei Abstimmungen verfügt jedes Land über eine Stimme. Das in Genf eingerichtete *Sekretariat* der UNCTAD wird von einem Generalsekretär geleitet und arbeitet den Gremien der Konferenz zu. Seine analytische Kapazität zeigt sich in zahlreichen Untersuchungen und Publikationen, insbesondere in dem jährlich erscheinenden „Handels- und Entwicklungsbericht“ und im – ebenfalls einmal im Jahr von der UNCTAD herausgegebenen – „Weltinvestitionsbericht“.

Im Sekretariat der UNCTAD sind gegenwärtig etwa 400 Mitarbeiter beschäftigt. Der Haushalt von UNCTAD ist integraler Bestandteil des ordentlichen UN-Haushalts. Für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 beträgt er 96,9 Mio. US Dollar. Dieses reguläre Budget wird ergänzt durch weitere 41,2 Mio. US Dollar, die für technische Zusammenarbeit vorgesehen sind.

„Integrierte Rohstoffprogramm“ (IRP) als Kernstück der Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Für 18 agrarische und mineralische Rohstoffe (mit Olivenöl 19) sollten Abkommen vereinbart bzw. erneuert werden mit dem Ziel, die Rohstoffpreise und damit die Handelserlöse der rohstoff-exportierenden Entwicklungsländer zu stabilisieren.

Verschuldungskrise

UNCTAD V, 1979 in Manila, erzielte erst einen Minimalkonsens für die Einrichtung eines „Gemeinsamen (Rohstoff-)Fonds“, mit dem Rohstofflager zur Stabilisierung der Rohstoffpreise finanziert („Erster Schalter“) und der Zugang der Rohstoffproduzenten zu den Märkten einschließlich Produktdiversifizierung und Weiterverarbeitung gefördert werden sollten („Zweiter Schalter“).

In Manila wurde besonders der Begriff der „Interdependenz“ betont. Damit appellierten die Industrieländer, die sich in einer Krise der keynesianischen Wirtschaftspolitik befanden (nachfrageorientierte Konjunkturpolitik mit staatlicher Geldschöpfung und Verschuldung) und die Ölkrise noch nicht überwunden hatten, an die „Mitverantwortung“ der Entwicklungsländer für das Wohlergehen der Industrieländer.

Dieser Appell an die gemeinsame Verantwortung bedeutete aber konkret, dass die US-amerikanische Regierung das wirtschaftspolitische Ruder zugunsten einer monetaristischen Angebotspolitik herumriss, d.h. die Zinsen und als Folge auch den Wechselkurs des US-Dollars drastisch erhöhte. Die Konsequenz war eine sprunghafte Verteuerung der Importe und des Schuldendienstes der Entwicklungsländer sowie eine rasche Verschuldung der meisten Entwicklungsländer, die 1982 mit der ersten Mexiko-Krise auch für die Gläubigerbanken und das globale Finanzsystem dramatische Formen annahm.

Parallel zur Schuldenkrise verfielen die Rohstoffpreise. Ende der 80er Jahre unterschritten sie sogar das Tief der Weltwirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre. Für die hoch verschuldeten und strukturschwachen Entwicklungsländer wurde damit die „verlorene Entwicklungsdekade“ eingeläutet. Von IMF und Weltbank konzipierte Strukturprogramm zwangen die hoch verschuldeten Entwicklungsländer, die Importe stark einzuschränken und bewirkten einen Zusammenbruch staatlicher Sozial- und Entwicklungsleistungen. Die Rüstungsausgaben wurden dagegen in der Regel nicht verringert. Der Staatszerfall war bei einer wachsenden Zahl von Ländern mitverursachend für bürgerkriegsähnliche Zustände, die den Zerstörungsprozess weiter vorantrieben.

In Manila wurde noch Einvernehmen über eine Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im Rahmen der „Tokio-Runde“ (1973-79) des GATT erzielt. Darüber hinaus vereinbarte die Konferenz die Förderung der wirtschaftlichen Süd-Süd-Zusammenarbeit (ECDC). Sie

empfohl auch, den LDCs die Schulden aufgrund öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) zu erlassen und ihnen bilateral nur noch nicht-rückzahlbare Zuschüsse zu gewähren. Beschlossen wurde schließlich, eine gesonderte Konferenz für die LDCs abzuhalten, die 1991 in Paris stattfand und ein Aktionsprogramm verabschiedete. Die Zahl der am wenigsten entwickelten Länder ist von 26 Ländern 1970 auf heute 48 Länder angewachsen.

UNCTAD VI, 1983 in Belgrad, markierte einen Tiefpunkt der Nord-Süd-Beziehungen. Die Industrieländer zeigten sich zu einer systematischen Lösung des Schuldenproblems durch substanzielle Schuldenstreichung nicht bereit. Es zeigte sich, dass die Verschuldung und der wirtschaftliche Niedergang der meisten Entwicklungsländer ihre Verhandlungsmacht der 70er Jahre wieder zunichte machte.

UNCTAD VII, 1987 in Genf, endete mit einem Pyrrhus-Sieg der Entwicklungsländer. Durch den überraschenden Beitritt der UdSSR unter Michael Gorbatschow zum „Gemeinsamen Fonds“ wurde zwar das notwendige Beitrittsquorum erreicht, damit der Fonds in Kraft treten konnte. Auch wurde in Genf noch verkündet, neue Rohstoffabkommen zu schließen und alte zu festigen, damit der „Erste Schalter“ zur Finanzierung von Ausgleichslagern zum Zug kommen könnte.

Das „Integrierte Rohstoffprogramm“ blieb aber eine „Leiche im Keller“ der UNCTAD. Denn tatsächlich wurden Rohstoffabkommen weiter abgebaut. Angesichts des Preisverfalls waren die für den Gemeinsamen Fonds vereinbarten Pflichtbeiträge in Höhe von 470 Millionen US-Dollar für eine Preisstabilisierung auch völlig unzureichend. Für den Gemeinsamen Fonds bleibt lediglich die Förderung durch den „Zweiten Schalter“, also Forschung, Produktentwicklung, Produktivitätssteigerung und bessere Vermarktung.

„Good Governance“

UNCTAD VIII, 1992 im kolumbianischen Cartagena de Indias, stand im Zeichen der weltpolitischen Wende nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems. Zwar behandelte die Konferenz immer noch die traditionellen UNCTAD-Themen (Verbesserung der Rahmenbedingungen des Welthandels, Entwicklungsfinanzierung und Schuldenprobleme), im Zentrum stand aber die Reform der Politik der Entwicklungsländer: „good governance“ (gute Regierungsführung), Demokratie, Menschenrechte und die Liberalisierung der Wirtschaft. Wegen des damals kurz bevorstehenden Weltgipfels in Rio de Janeiro wurden zum ersten Mal auch Fragen des Umweltschutzes im Rahmen der UNCTAD stärker thematisiert.

Bei dem Versuch des UNCTAD-Sekretariats, den Begriff „good governance“ durch „good management“ zu ersetzen, um damit die Verpflichtung der Industrieländer einzubeziehen, für entwicklungsfördernde weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen,

Die Generalsekretäre der UNCTAD

Raúl Prebisch, Argentinien, 1964-1968
Manuel Pérez Guerrero, Venezuela, 1968-1974
Gamani Corea, Sri Lanka, 1974-1984
Kenneth K.S. Dadzie, Ghana, 1984-1994
Rubens Ricupero, Brasilien, 1995-2004

machten die Industrieländer nicht mit. Auch die „Friedensdividende“ von der die westlichen Industrieländer beim Ende des Ost-West-Gegensatzes häufig sprachen, war in Cartagena schon kein Thema mehr.

Das UNCTAD-Sekretariat wurde auf einen drastischen Sparkurs verpflichtet. Einige „Ständige Ausschüsse“ und „Ad hoc-Arbeitsgruppen“ wurden eingestellt oder auf wenige Sitzungen beschränkt. Vor einer Auflösung von UNCTAD schützte damals der Umstand, dass die UNCTAD ein Organ der UN-Generalversammlung und damit auch Bestandteil des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen ist. Sie kann also nur mit der Mehrheit der UN-Mitglieder abgeschafft werden. Deshalb schwenkten die führenden Industrieländer im Herbst 1995 ein und setzten darauf, dass UNCTAD ein Forum für die Propagierung ihrer neoliberalen Konzepte werden könnte.

Globalisierung durch Liberalisierung

Hauptthema von **UNCTAD IX**

in Midrand, Südafrika, 1996 war die „Förderung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung in einer sich globalisierenden und liberalisierenden Weltwirtschaft“. Diese Konferenz entwickelte eine differenzierte Position zur Globalisierung.

Der Bericht des UNCTAD-Generalsekretärs zur Vorbereitung der Konferenz pries zuerst die positiven Aspekte der Globalisierung. So habe zum Beispiel der enorme Rückgang der Kommunikations- und Transportkosten und die damit verbundene Möglichkeit, Produktionsprozesse zu differenzieren und über die ganze Welt zu verteilen, den Handel sprunghaft ausgeweitet, vorher nicht-handelbare Güter zu handelbaren gemacht und „riesige Möglichkeiten für internationale Finanzflüsse“ geschaffen.

Bezüglich der Uruguay-Runde des GATT wurden rosige Aussichten für die Entwicklungsländer angedeutet, ihre Handelspositionen zu verbessern. Das Abkommen über Landwirtschaft mache aus nicht-tarifären Hemmnissen tarifäre („Tarifizierung“), für die eine Zollverminderung um 36 Prozent vorgesehen sei. Das heftig umstrittene Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) würde den Entwicklungsländern viele Vorteile bei der Internationalisierung von Dienstleistungen bringen (z.B. Zugang zu neuen Management-Techniken).

Allerdings wurden in dieses positive Bild auch dunkle Flecken gezeichnet. So habe die „Tarifizierung“ bei Agrarprodukten zu sehr hohen Ausgangszöllen geführt und damit zu

noch höheren Handelshürden für die Agrarexporteur des Südens als die nicht-tarifären Handelshemmnisse zuvor – ein Stein des Anstoßes, der 8 Jahre später die WTO-Ministerkonferenz in Cancún zum Scheitern brachte.

Herausforderungen

Der Bericht des UNCTAD-Generalsekretärs identifizierte auch drei „Herausforderungen“ der Globalisierung durch Liberalisierung:

1. Verlust autonomer Wirtschaftspolitik:

Die allgemeine Liberalisierung erlaube es nicht mehr, dem Entwicklungsweg der ostasiatischen „Tiger“ zu folgen. Zinsen könnten nicht mehr unabhängig vom internationalen Zinsniveau festgelegt werden, ohne unmittelbar größere Kapitalbewegungen in Gang zu setzen. Dementsprechend führe eine keynesianische Konjunkturpolitik schnell zu Leistungsbilanzdefiziten. Währungsabwertungen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit folgte die Inflation auf dem Fuß. Antinflationäre Politik erhöhe wiederum die Arbeitslosigkeit.

2. Auswirkungen internationaler Finanzmärkte:

Ihre Liberalisierung habe nicht nur große Kapitalbewegungen zugunsten einiger Entwicklungsländer ermöglicht, sondern auch das Problem der Kapitalflucht als Folge abrupten Änderungen der Erwartungen ausländischer Investoren gebracht. Die zweite Mexiko-Krise habe gezeigt, dass ein internationaler Letztkreditgeber („lender of last resort“) notwendig sei.

3. Marginalisierung der LDCs:

Bei den betroffenen Ländern hätten Angebotsschwächen (u.a. geringe technologische Kapazitäten, Mangel an Know-how und Ausbildung, schlechte Infrastruktur, finanzielle Engpässe vor allem bei den Kleinproduzenten) durch die Globalisierung eine neue Dimension erreicht. Ihre Rohstoffabhängigkeit und die Überschussproduktion würden zunehmen. Für ausländische Investoren seien sie nicht interessant. Angesichts der Überschuldung der LDCs habe die „Entwicklungshilfemüdigkeit“ bei davon betroffenen Ländern besonders schlimme Folgen. Derzeit sei die Quote staatlicher Entwicklungshilfe-Zusagen für die ärmsten Länder auf weniger als die Hälfte der internationalen Vereinbarungen gesackt.

Globaler Dialog

UNCTAD X, 2000 in Bangkok, hatte zwar vor finanziellen Turbulenzen wie der Asienkrise gewarnt. Als aber die Ministerkonferenz stattfand, war die Krise schon weitgehend behoben, so dass sie kein Forum für eine ernsthafte Debatte über eine neue internationale Währungs- und Finanzordnung hat werden können. Trotz allgemeiner Kritik am Versagen der Bretton-Woods-Institutionen in

der Krise, gab es kaum Druck, den Verhandlungsrahmen des IMF zu erweitern.

Die Asienkrise und noch stärker die Anschläge von Al Kaida am 11. September 2001 hatten aber die allgemeine Bereitschaft zum globalen Dialog erhöht. Im September 2000 verabschiedete ein Sondergipfel im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, der die bis dahin größte Zahl von Staats- und Regierungschefs zusammenführte, die „Millenniumserklärung“. Das bekannteste Millenniums-Ziel ist die Halbierung des Anteils der absolut Armen an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015. Im November 2001 wurde bei der 4. Ministerkonferenz der WTO in Doha eine so genannte Entwicklungsrunde von Handelsreformen der WTO beschlossen und im Februar 2002 bei der „Konferenz über Entwicklungsfinanzierung“ in Monterrey, Mexiko, das 0,7-Prozentziel bekräftigt. Die EU-Mitgliedsstaaten erklärten sich bereit, bis 2006 wenigstens 0,39 Prozent des Bruttosozialprodukts für Entwicklungszusammenarbeit bereit zu stellen. Im Spätsommer 2002 fand zehn Jahre nach der Rio-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Johannesburg der „Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung“ (WSSD) statt und verabschiedete eine Erklärung und einen Aktionsplan.

Für all diese Ereignisse und Beschlüsse zugunsten einer etwas besseren „Global Governance“ lieferte UNCTAD X keine wesentlichen Impulse. Das änderte sich erst, nachdem die 5. WTO-Ministerkonferenz im September 2003 in Cancún daran gescheitert war, dass vor allem die EU keine wesentlichen Zugeständnisse beim Argrarabkommen machen wollte, ohne gleichzeitig über die so genannten „Singapur-Themen“ zu verhandeln. Das wichtigste Singapur-Thema ist die weitere Liberalisierung und Absicherung von ausländischen Investitionen in Entwicklungsländern, darunter auch spekulative Finanztransfers.

Der Konsens von São Paulo und Ausblick

UNCTAD XI, vom 13. bis 18. Juni 2004 in São Paulo, spiegelte das gewachsene Selbstbewusstsein einiger Schwellenländer wie Brasilien, Indien, China und Südafrika wider. Die Konsensfindungsrolle der Konferenz wurde bekräftigt. Seitens mächtiger Entwicklungsländer besteht auch ein verstärktes Interesse, UNCTAD für eine Reform des internationalen Finanzsystems zu nutzen. Dieses stößt aber unverändert auf Widerstand bei den großen Industriestaaten (G-8). Nachdem Versuche, – unter anderem auch seitens der deutschen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul – bei der Monterrey-Konferenz die so genannte Tobin-Steuer auf kurzfristige, spekulative Finanztransfers zu erheben, gescheitert sind, gibt es inzwischen im Vorlauf zur Generalversammlung der Vereinten Nationen zur ersten Überprüfung der Umsetzung der Millenniumserklärung im September 2005 neue Bemühungen, ein Instru-

ment zur Mobilisierung zusätzlicher internationaler Entwicklungsfinanzen zu bestimmen. Hoch im Kurs, aber sehr umstritten, steht eine Abgabe auf Waffenhandel/Waffenexporte.

Schon bald nach UNCTAD XI legte der WTO-Generalrat am 1. August 2004 eine Rahmenvereinbarung über die weiteren Verhandlungen der Doha-Runde vor. Damit ist wesentlichen Anliegen der Entwicklungsländer noch längst nicht entsprochen. Aber die Verhandlungsblockade ist überwunden, und es bestehen Aussichten auf Verbesserungen für die Entwicklungsländer im Agrarhandel und auch in anderen Sektoren.

Bei UNCTAD XI wurde das „Globale System von Handelspräferenzen zwischen Entwicklungsländern“ (GSTP) wieder belebt mit dem Ziel, die Zölle und andere Handelshemmnisse im Süd-Süd-Handel abzubauen. Tatsächlich wächst schon seit Jahren der Süd-Süd-Handel überproportional und hat inzwischen einen Anteil am gesamten internationalen Handel der Entwicklungsländer von über 40 Prozent. Nach Berechnungen des UNCTAD-Sekretariats könnte eine Senkung der Zölle im Süd-Süd-Handel um 50 Prozent das weltweite Handelsvolumen um 15,5 Mrd. US-Dollar erhöhen. Die globale Handelsgeografie ist dabei, sich wesentlich zu ändern, erklärte der brasilianische Staatspräsident Luis Inácio Lula da Silva zu dieser Entwicklung.

Weiterführende Informationen

- DGVN (Hrsg.), UN-Basis-Informationen: Weltwirtschaft, Welthandel, Weltwährungsfragen, (Autor: Konrad Melchers). Bezug: info@dgvn.de, online unter www.dgvn.de/pdf/bi-weltwirtschaft.pdf
- Konrad Melchers, Totgesagte leben länger. Nach UNCTAD IX: eine gestraffte Organisation, in: Vereinte Nationen 4/1996, S. 147-153
- Marion Stoldt, Globalisierung und Entwicklung: UNCTAD X, in: Vereinte Nationen 3/2000, S. 106-107
- UNCTAD (Hrsg.), Trade and Development Report, Genf, jährlich
- UNCTAD (Hrsg.), World Investment Report, Genf, jährlich
- Zeitschrift Entwicklungspolitik 18-19/2004 (u.a. mit Beiträgen der DGVN-Veranstaltung „Trade not Aid – 40 Jahre UNCTAD“, 7. September 2004, Berlin)

Kontakt zu UNCTAD:
UNCTAD, Palais des Nations,
8-14, Av. de la Paix,
1211 Geneva 10, Switzerland,
www.unctad.org

Publikationen von UNCTAD,
zu beziehen über:
UNO-Verlag, Am Hofgarten 10,
53113 Bonn, bestellung@uno-verlag.de

Text: Dr. Konrad Melchers
Redaktion: Dr. Alfredo Märker,
Anne Guther
Stand: Dezember 2004