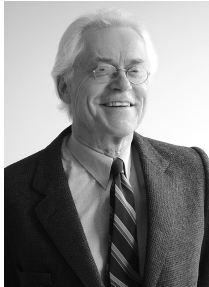


# Die UNCTAD wiederbeleben

## Neuer Reformbericht empfiehlt Stärkung der Entwicklungsrolle

Konrad Melchers



Dr. Konrad Melchers, geb. 1942, ist Chefredakteur der Zeitschrift »1ns Entwicklungspolitik«.

**Von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, hat im Juni 2006 eine Experten-Kommission ihren Bericht mit Empfehlungen zur Stärkung der UNCTAD vorgelegt. Darin wird an der Existenzberechtigung der UNCTAD kein Zweifel gelassen. Im Unterschied zu manchen Kritikern, die erneut ein Mandat für Verhandlungen über Regeln zu globalen Wirtschaftsfragen fordern, begnügt sich der neue Bericht damit, UNCTAD die Aufgabe der Konsensbildung über strittige Fragen im Vorfeld zuzuweisen. Einig sind sich Experten und Kritiker darin, dass UNCTAD XII im Jahr 2008 für die Organisation zur Wasserscheide wird.**

»Die UNCTAD befindet sich an einem Scheidepunkt, bestimmt durch die zunehmende Diskrepanz zwischen den realen Erfolgen und der wahrgenommenen Überflüssigkeit der Organisation.«

Mit dieser dramatischen Hamlet-Frage nach der Existenzberechtigung der **Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)**<sup>1</sup> eröffnen acht so genannte namhafte Persönlichkeiten ihren Bericht mit dem Titel »Stärkung der Entwicklungsrolle und Wirkung der UNCTAD«.<sup>2</sup> Im Oktober 2005 hatte UNCTAD-Generalsekretär Supachai Panitchpakdi eine Prominenten-Kommission<sup>3</sup> damit beauftragt, Empfehlungen für die Zukunft der UN-Organisation zu entwickeln.

Im Juni 2006 legte die Gruppe ihren Bericht vor, in dem sie zu einer positiven Bewertung der Rolle der UNCTAD gelangt und mit 21 Empfehlungen ihre zukünftige Arbeit stärken möchte. Trotz der hochrangigen Besetzung blieb der Bericht auch in der Fachwelt weitgehend unbeachtet. Nur das Süd-Zentrum (South Centre) in Genf würdigte ihn mit einem ausführlichen Kommentar.<sup>4</sup> Der ehemalige UN-Generalsekretär und Vorsitzende des Süd-Zentrums, Boutros Boutros-Ghali, hatte zuvor einen Beitrag für die Kommission verfasst.<sup>5</sup> Ein halbes Jahr später, am 14. Dezember 2006, befasste sich der Handels- und Entwicklungsrat (Trade and Development Board – TDB) der UNCTAD auf seiner 40. Exekutivtagung mit dem Bericht.<sup>6</sup> Substantielle Beschlüsse dazu sollen auf der 41. Exekutivtagung im April 2007 ergehen, welche von einer allen Mitglieder offen stehenden Konsultativgruppe vorbereitet werden sollen. Auf jener Tagung soll auch mit der Vorbereitung der zwölften Tagung der Konferenz (UNCTAD XII) im Jahr 2008 in Ghanas Hauptstadt Accra begonnen werden.

## Der Weg aufs Nebengleis

Für die internationale Wirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg sollten nicht nur der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, sondern auch eine Welthandelsorganisation gegründet werden. Doch auf die Schaffung einer Organisation mit weitreichenden Befugnissen konnten sich die Staaten nicht einigen. So entstand lediglich das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) der westlichen Industrieländer, in dem die Interessen der Entwicklungsländer kaum vertreten waren. Als Anfang der sechziger Jahre die meisten afrikanischen Länder die staatliche Unabhängigkeit erlangten, kam dieses Defizit immer stärker zum Vorschein. Die Vereinten Nationen beschlossen deshalb im Jahr 1964, die UNCTAD zu gründen, deren strategische Aufgabe es sein sollte, internationalen Handel und Entwicklung miteinander zu verbinden, das heißt internationalen Handel für die Entwicklungsländer entwicklungsfördernd zu machen.

Dafür erhielt die UNCTAD drei Säulen:

1. **politische Analyse** der Bedingungen und Strategien der Entwicklung;
2. **Verhandlungsmandat** für multilaterale Verhandlungen über Regeln und Regelwerke im Bereich Handel und Entwicklung;
3. **technische Hilfe** für die Entwicklungsländer.

## Neue Weltwirtschaftsordnung

In der Aufbruchstimmung der sechziger und siebenziger Jahre, in denen Ost und West um Einfluss in der »Dritten Welt« rangen, war die UNCTAD neben der Generalversammlung das Hauptforum für den Nord-Süd-Dialog. Nichts Geringeres setzten die Entwicklungsländer damals auf die Tagesordnung als eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO). Kernstück dieses Projekts war das Integrierte Rohstoffprogramm (IRP), das Marktregulierungen für die 18 wichtigsten Rohstoffexportgüter der Entwicklungsländer anstrebte. Vorläufer dieses Programms waren das mit Hilfe der UNCTAD ausgehandelte Kaffee- und Kakao-Abkommen. Zwar verhalf der damalige sowjetische Staatschef Michael Gorbatschow auf der UNCTAD VII im Jahr 1987 in Genf dem IRP zur formalen Inkraftsetzung. Aber niemand wollte die notwendigen Milliarden Dollar für den »Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe« zur allgemeinen Stabilisierung der Rohstoffpreise bereitstellen.

## Liberalisierung statt NWWO

Bald darauf beendete der Zusammenbruch der Sowjetunion die Spaltung der Welt in Ost und West. Der damalige amerikanische Präsident Ronald Reagan verkündete eine ganz andere ›Neue Weltwirtschaftsordnung‹, als die, die in der UNCTAD verhandelt worden war: die Liberalisierung des Weltmarkts. Schon zur Blütezeit der UNCTAD in den sechziger und siebziger Jahren hatten sich die Industrieländer nur unwillig und defensiv auf die Debatte oder gar Verhandlungen über eine marktregulierende NWWO eingelassen. Mit dem Druckmittel der Schuldenkrise in den achtziger Jahren konnten sie diesem ungeliebten Prozess schließlich ein Ende bereiten. Von da an stand nichts mehr im Weg, das GATT im Jahr 1994 zur marktwirtschaftlich orientierten Welthandelsorganisation (WTO) weiterzuentwickeln, der nach der Aufnahme Chinas und demnächst auch Russlands inzwischen fast alle UN-Mitgliedsländer angehören. Dementsprechend ging auch das Interesse der meisten Entwicklungsländer an der UNCTAD als Verhandlungsforum für Regelwerke zurück. Hinzu kam, dass die WTO nicht das neoliberale Konstrukt ist, das Kritiker in ihr sehen. Das von der UNCTAD entwickelte Präferenzprinzip zugunsten schwacher Handelspartner, das den freimarktwirtschaftlichen Grundsatz der Gleichbehandlung von Ungleichem und die ›Meistbegünstigungsklausel‹ relativiert, hatte schon ins GATT Einzug gefunden und wurde in der WTO fortentwickelt. In der WTO ist zumindest der Grundgedanke einer globalen sozialen Marktwirtschaft verankert.

## Stetige Marginalisierung

Der Bericht der ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ beschreibt weitere Gebiete, in denen die Rolle der UNCTAD durch andere Organisationen untergraben wurde:

- auf dem Gebiet der politischen Analyse durch die Weltbank und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP);
- als Verhandlungsforum durch die Weltkonferenzen der neunziger Jahre (Umwelt und Entwicklung in Rio, Menschenrechte in Wien, Soziales in Kopenhagen, Frauen in Beijing, Bevölkerung in Kairo und Entwicklungsfinanzierung in Monterrey).

Auf der UNCTAD VIII 1992 im kolumbianischen Cartagena und auf der Folgetagung UNCTAD IX 1996 in Midrand, Südafrika, wurde die UN-Institution den neuen Verhältnissen angepasst.<sup>7</sup> An die Stelle der Verhandlungsfunktion trat die Aufgabe, Konsens bei den Mitgliedsländern über Handels- und Entwicklungsfragen herzustellen. Konkret sollten dies die strittigen Punkte bei den WTO-Verhandlungen sein. Die Zahl der dafür vorgesehenen Ausschüsse beziehungsweise Kommissionen und die Sitzungszeit wurden drastisch reduziert. Anstatt dem Ziel, globa-

## UNCTAD-Konferenzen 1964–2008

UNCTAD I	1964	Genf
UNCTAD II	1968	Neu-Delhi
UNCTAD III	1972	Santiago
UNCTAD IV	1976	Nairobi
UNCTAD V	1979	Manila
UNCTAD VI	1983	Belgrad
UNCTAD VII	1987	Genf
UNCTAD VIII	1992	Cartagena
UNCTAD IX	1996	Midrand
UNCTAD X	2000	Bangkok
UNCTAD XI	2004	São Paulo
UNCTAD XII	2008	Accra

le Regelwerke zu schaffen, näherzukommen, wurden in Cartagena und Midrand neoliberale Töne angestimmt. ›Globalisierung durch Liberalisierung‹ wurde zum Leitspruch.

<sup>1</sup> Die UNCTAD wurde aufgrund von Resolution 1995(XIX) der UN-Generalversammlung vom 30.12.1964 als Spezialorgan der Vereinten Nationen (mit Berichterstattung an die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat) ins Leben gerufen. Ihr Sekretariat befindet sich in Genf.

<sup>2</sup> Report of the Panel of Eminent Persons, Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD, United Nations, Genf, Juni 2006, UNCTAD/OSG/2006/1.

<sup>3</sup> Die Mitglieder der Gruppe namhafter Persönlichkeiten waren: Fernando Henrique Cardoso (Vorsitzender), ehemaliger brasilianischer Präsident; Gro Harlem Brundtland, ehemalige norwegische Ministerpräsidentin; Jadish Bhagwati, Wirtschaftsprofessor an der New Yorker Columbia-Universität; Joaquim Alberto Chissano, ehemaliger Präsident von Mosambik; Tarja Halonen, Präsidentin Finnlands; Yongtu Long, ehemaliger stellvertretender chinesischer Handelsminister; Benjamin Mpanka, ehemaliger Präsident von Tansania und Lawrence Summers, ehemaliger Chefökonom der Weltbank, Finanzminister der USA und Präsident der Harvard-Universität.

<sup>4</sup> South Centre, Reinventing UNCTAD? Comments on the Eminent Persons' Panel Report on Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD, Genf, Dezember 2006, SC/GGDP/AN/GPC/2.

<sup>5</sup> Boutros Boutros-Ghali (South Centre), Reinventing UNCTAD, Genf, 20.2.2006.

<sup>6</sup> Vgl. Report of the Trade and Development Board on its 40th Executive Session, TD/B/EX(40)/3 v. 14.12.2006. Der Sitzung lag auch die Stellungnahme des UNCTAD-Generalsekretärs zum Bericht vor: Reflections by the Secretary-General of UNCTAD on the Panel's recommendations, TD/B/EX(40)/2 v. 4.12.2006.

<sup>7</sup> Zur Konferenz in Midrand siehe: Konrad Melchers, Totgesagte leben länger. Nach UNCTAD IX: eine gestraffte Organisation mit Zukunft, VN, 4/1996, S. 147–153.

Die Analysefunktion wurde ebenfalls modifiziert. Hatte sich die UNCTAD in ihren ersten drei Jahrzehnten vor allem den globalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Bereichen Handel, Finanzen und Investitionen zugewandt, sollten nun die innerstaatlichen Probleme der Entwicklungsländer unter dem Stichwort ›gute Regierungsführung‹ (good governance) und Armutsbekämpfung im Vordergrund stehen. Nur das UNCTAD-Flaggschiff, der jährliche ›Handels- und Entwicklungsbericht‹ (Trade and Development Report – TDR), setzt noch deutlich andere Akzente als seine Pendants von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank und warnt regelmäßig vor der Krisenanfälligkeit des internationalen Finanzsystems. Die technische Hilfe der UNCTAD soll ebenfalls dazu beitragen, dass Entwicklungsländer konstruktiver an den WTO-Verhandlungen mitwirken und mit den Folgen der WTO-Regeln besser umgehen lernen, wird also eher von den Gebern als von den Empfängern gelenkt.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit stark reduzierten finanziellen und personellen Kapazitäten die UNCTAD auch bei den verbleibenden Aufgaben wenig Erfolge vorweisen kann.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit stark reduzierten finanziellen und personellen Kapazitäten die UNCTAD auch bei den verbleibenden Aufgaben wenig Erfolge vorweisen kann. Die WTO-Mitgliedsländer denken gar nicht daran, der UNCTAD Vorverhandlungen über strittige WTO-Themen zuzugestehen. Auch auf dem Gebiet der technischen Hilfe hat die WTO inzwischen sehr viel größere Kapazitäten außerhalb des von WTO und UNCTAD gemeinsam geschaffenen Internationalen Handelszentrums aufgebaut. Ganz offensichtlich konnte der so genannte Konsensbildungsprozess bei der UNCTAD nicht so weit befördert werden, dass das bisherige Scheitern der Doha-Entwicklungsrunde der WTO hätte abgewendet werden können. Lediglich der TDR, der brennende Themen kritisch aufgreift, unterscheidet sich deutlich vom Jahresbericht der WTO, welcher Konfliktthemen scheut und sich auf eine buchhalterische Berichterstattung beschränkt.

Auf dem Gebiet der technischen Hilfe hat die WTO inzwischen sehr viel größere Kapazitäten außerhalb des von WTO und UNCTAD gemeinsam geschaffenen Internationalen Handelszentrums aufgebaut.

Seiner Marginalisierung versucht sich das UNCTAD-Sekretariat immer wieder mit innovativen Projekten zu erwehren. So gehörte die UNCTAD zu den ersten, die mit Partnerschaftskongressen ›Stakeholder-Foren‹ zwischen dem Unternehmenssektor, Regierungen, Vereinte Nationen und der Zivilgesellschaft schuf, ohne jedoch dabei nachhaltig zu sein. Denn obwohl die UNCTAD mit ihrem zweiten Flaggschiff, dem jährlichen ›Weltinvestitionsbericht‹ (World Investment Report – WIR), eine wichtige Voraussetzung für diesen Dialog insbesondere mit der Privatwirtschaft einbringt, wurde der Globale Pakt der Vereinten Nationen außerhalb der UNCTAD ins Leben gerufen und institutionalisiert. Offenbar reichte dafür die viel gelobte Flexibilität der UNCTAD nicht aus.

Nicht anders sieht es im Bereich des elektronischen Handels aus. Auch hier hatte die UNCTAD mit dem Konzept der Handelspunkte (trade points) die Nase vorn. Aber die internationale Geschäftswelt und die

Regierungen der Industrieländer wollten ihr dieses Arbeitsfeld nicht überlassen. Hinzu kam, dass das sich rasch ausbreitende Internet das Konzept der elektronischen Handelspunkte weitgehend obsolet werden ließ.

Auf einem wichtigen neuen Gebiet hat die UNCTAD die Zeichen der Zeit nicht erkannt: Migration und Entwicklung. Hätte sie ihre schon sehr frühen Erkenntnisse in den sechziger Jahren über den unsichtbaren (invisible) ›brain drain‹ weiterentwickelt und aus dieser Perspektive zum Beispiel die maßgebliche Rolle der chinesischen Diaspora bei der rasanten Entwicklung Chinas analysiert, hätte sie beim Perspektivwechsel vom ›brain drain‹ zum ›brain gain‹ und bei der Einschätzung der Rolle der Diaspora im Entwicklungs- und Globalisierungsprozess eine Vorreiterrolle spielen können. Aber UNCTAD blieb der ›brain drain‹-Schablone treu. Der Bericht der Gruppe empfiehlt der UNCTAD lediglich, in Zukunft eine Mittlerrolle zwischen den beiden ›Schablonen‹ zu spielen.

## Beachtlicher Leistungskatalog

Auch wenn die UNCTAD bei den genannten teilweise zentralen Aufgaben gescheitert ist, hat sie doch auch einige beachtliche Leistungen vorzuweisen. Darauf bezieht sich vor allem der Bericht, der folgende Erfolge anführt:

- Die UNCTAD entwickelte die Idee des Allgemeinen Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer und konkretisierte es für den Süd-Süd-Handel zum Globalen System der Handelspräferenzen zwischen Entwicklungsländern (Global System of Trade Preferences among Developing Countries – GSTP). Das GSTP wurde im Jahr 1989 eingerichtet und hat derzeit 43 Mitgliedstaaten. Ärmsten Ländern werden Sonderpräferenzen eingeräumt. Es ist aber bisher noch kaum umgesetzt. Auf der letzten Tagung, UNCTAD XI 2004 in São Paulo, wurde beschlossen, das GSTP mit Leben zu füllen. Immerhin entfallen heute 40 Prozent der Exporte der Entwicklungsländer auf den Süd-Süd-Handel. Das UNCTAD-Sekretariat schätzt, dass bei einer Halbierung der Zölle der Süd-Süd-Handel um jährlich 15 Milliarden US-Dollar zunehmen würde.

- Lange vor dem GATT war bei der UNCTAD der Handel mit Dienstleistungen ein herausragendes Thema.

- Schon früh befasste sie sich auch mit dem Problem der Zolleskalation auf den verschiedenen Verarbeitungsstufen und entwickelte Lösungen hierfür.

- Als Kompensation für den ›brain drain‹ entwickelte die UNCTAD den Vorschlag, Migranten für Entwicklungszwecke zu besteuern. Migranten leisten aber inzwischen sehr viel größere Entwicklungsbeiträge. Ihre Rücküberweisungen sind derzeit doppelt so hoch wie die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe mit rasch steigender Tendenz. Da sie auch an den aus-

ländischen Direktinvestitionen maßgeblich beteiligt sind, dürften sie schon jetzt den größten Beitrag zum Nord-Süd-Ressourcentransfer leisten.

## Die Empfehlungen der ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹

Die acht ›namhaften Persönlichkeiten‹ sehen weiterhin eine wesentliche Rolle der UNCTAD in ihren drei angestammten Aufgaben: politische Analyse, Konsensbildung und technische Hilfe. Zu diesen drei Säulen entwickelt der Bericht insgesamt 21 Empfehlungen.

### Think Tank

Kernaufgabe der UNCTAD soll ihre Rolle als ›Think Tank‹ zu Entwicklungsfragen sein.<sup>8</sup> Gewünscht wird eine Führungsrolle der UNCTAD bei Entwicklungsstrategien, um die negativen Auswirkungen von Globalisierung und Liberalisierung abzumildern. Dabei soll UNCTAD sich besonders der wachsenden Diskrepanz zwischen dem internationalen Handels- und dem internationalen Finanzsystem zuwenden.

**Handel und Entwicklung:** Was bedeutet das ›Fair Trade‹-Konzept für die ärmsten Länder, wird hier gefragt. Welche Auswirkungen sind zu erwarten, wenn die EU und die USA ihre Agrarsubventionen und -handelsbarrieren abschaffen? Dem Rohstoffhandel wird weiterhin höchste Bedeutung beigemessen. UNCTAD soll hier innovative Wege finden, wie Entwicklung davon profitieren kann.

›**Aid for Trade:**‹ Da die UNCTAD einen integrierten Ansatz zwischen Handel und Entwicklung verfolgt, ist sie aus der Sicht der Gruppe namhafter Persönlichkeiten hierfür besonders geeignet.

**Investitionen für Entwicklung:** In diesem Bereich ist die UNCTAD schon die führende internationale Organisation, so der Bericht. Daher kann sie Entwicklungsländern hier besonders behilflich sein und einen ausgeglichenen Ansatz zu Rechten und Pflichten der multinationalen Unternehmen fördern. Die UNCTAD könnte das Forum für die Ausarbeitung eines internationalen ›Rahmenwerks Investitionen für Entwicklung‹ werden.

**Verringerung der Technologie-Lücke:** Hier konstatiert der Bericht einen besonders großen Bedarf für Konzepte des entwicklungswirksamen Technologie-Transfers, einschließlich des Themas intellektuelle Eigentumsrechte.

**Süd-Süd-Kooperation:** Bei der regionalen Integration und der Süd-Süd-Kooperation sieht der Bericht ebenfalls Aufgaben für die UNCTAD.

### Arbeitsteilung und Allianzen

Der Bericht beklagt die Doppelarbeit, Redundanzen, Inkohärenzen und schwachen Verbindungen zwischen den UN-Organisationen – ein Problem, dessen Lösung sich auch die angestrebte Reform des UN-Systems angenommen hat.<sup>9</sup> Er empfiehlt, dass alle Leiter

dieser Organisationen eine Vereinbarung (compact) unterzeichnen, in der sie sich verpflichten, zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) bei ihren Kernkompetenzen zu bleiben und vor allem auf Landesebene besser zu kooperieren. Für die UNCTAD sieht der Bericht ein klares Alleinstellungsmerkmal bei den drei Aufgaben (Analyse, Konsensbildung und technische Hilfe) zum Thema Handel und Entwicklung. Mit anderen Organisationen und Organen (WTO, IWF, Weltbank, ECOSOC, UNDP, ILO, FAO, UNESCO, UNIDO, WIPO, UNIFEM usw.) werden gute Voraussetzungen für ›genuine Partnerschaften‹ festgestellt. Schließlich wird noch empfohlen, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft auszubauen und dabei den kleinen und mittleren Unternehmen sowie lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Entwicklungsländern den Vorzug zu geben.

### Effizienz und Wirksamkeit

In verschiedenen Bereichen des UNCTAD-Aufgabenspektrums sieht der Bericht Möglichkeiten der Effizienzsteigerung. So gebe es neben den Flaggschiff-Berichten TDR und WIR, die gestärkt werden sollten, jährlich über hundert Berichte und Materialien sowie ›parlamentarische Dokumente‹, deren Bedeutung und Reichweite oft marginal seien. Gleichzeitig müsse die Forschung der UNCTAD ›der Zeit voraus‹ sein, um dem Führungsanspruch auf ihren Kerngebieten gerecht zu werden. Damit für diese Aufgabe Spreu und Weizen besser getrennt werden können, empfiehlt die Gruppe einen Beirat namhafter Entwicklungsökonominnen. Weiter schlägt sie vor, die UNCTAD solle für den Erfahrungs- und Wissensaustausch ein globales Netz von Entwicklungsforschungseinrichtungen aufbauen. Dadurch könne auch Relevanz und Reichweite der UNCTAD-Forschung erhöht werden.

### Überwindung konfrontativer Rhetorik

Den zwischenstaatlichen Prozess möchte die Gruppe nicht wieder auf Verhandlungen zur Schaffung weicher oder harter Regeln anheben, sondern bei der Konsensbildung im Vorfeld solcher multilateraler Verhandlungen in anderen Gremien (insbesondere WTO) belassen. Der dazu notwendige ›Geist der Entwicklungspartnerschaft‹ werde aber gelegentlich durch rhetorische Konfrontationen beeinträchtigt, bemängelt der Bericht und fordert einen »Wandel in der Mentalität und Kultur der normativen Arbeit der UNCTAD«, um »Vertrauen und eine angenehme

Um dem Führungsanspruch auf ihren Kerngebieten besser gerecht werden zu können, empfiehlt die Gruppe einen Beirat namhafter Entwicklungsökonominnen.

<sup>8</sup> Report, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 23 und 24.

<sup>9</sup> Vgl. dazu die Beiträge von Thalif Deen und François Rohner in diesem Heft.

Atmosphäre [comfort zone] zu schaffen.«<sup>10</sup> Offenbar gehört es zu den UNCTAD-Stereotypen, dass bei der Diskussion des Berichts auf der 40. Exekutivtagung des TDB die Vertreter der Industrieländer immer wieder auf diese Empfehlung (Nr. 10) Bezug nahmen und sie einforderten.

### Institutionelle Reform

Zur institutionellen Struktur der UNCTAD empfiehlt die Gruppe keine grundlegenden Änderungen. Die Mandate der beiden bestehenden Kommissionen sollen auf zwei Themenfelder konzentriert werden: Handel und Investitionen. Einige Themen, für die diese Kommissionen bisher zuständig waren, könnten von der Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (Commission on Science and Technology for Development – CSTD), die beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) angesiedelt ist, übernommen werden. Wenn diese Kommission sich aber dem Vorschlag des Weltgipfels für die Informationsgesellschaft folgend auf die Informationstechnologie beschränken sollte, käme in Betracht, bei der UNCTAD eine zusätzliche, dritte Kommission für Technologie einzurichten.

Zum TDB, dem höchsten UNCTAD-Gremium zwischen den Konferenzen, empfiehlt der Bericht, auf die hochrangigen Treffen zu verzichten, weil sie von den Regierungen nicht hochrangig besetzt werden, und stattdessen Multi-Stakeholder-Dialoge zu jeweils wichtigen Themen durchzuführen, oder alle zwei Jahre ein ›Globales Forum für Handel, Investitionen und Entwicklung‹ durchzuführen. Parallel zu diesen Treffen sollte das ›Globale Netzwerk der Entwicklungsforschungseinrichtungen‹ zusammenkommen. Dadurch könnte das Niveau der Beratungen im TDB erhöht werden.

Zur Konferenz, dem höchsten Gremium, empfiehlt der Bericht, davon abzukommen, sich nur alle vier Jahre zur Beratung und Beschlussfassung über das breite Spektrum der gesamten UNCTAD-Arbeit zu versammeln. Besser sei es, diese Treffen alle zwei Jahre zu einem wichtigen Thema, das auch die Minister wieder zu einer Teilnahme motivieren könnte, durchzuführen. Auf jeden Fall sollte der bislang sehr aufwändige zehn- bis zwölfmonatige Vorbereitungsprozess der UNCTAD-Konferenzen verkürzt und verbessert werden.

### Konsolidierung der technischen Hilfe

Der Bericht bemängelt die große Zahl von über 400 kleinen Technische-Hilfe-Projekten und die mangelnde Partizipation der UNCTAD in den Entwicklungsprogrammen der Entwicklungsländer. Um die Wirkung der technischen Hilfe zu erhöhen, wird empfohlen, die Vielzahl der Projekte zugunsten von vier bis fünf größeren Programmen zu wichtigen Querschnittsthemen zusammenzufassen. Dazu könnte auch ein Fachbeirat geschaffen werden. Schließlich emp-

fehlt der Bericht noch den Aufbau eines multidisziplinären Teams, das zu kurzfristigen Beratungseinheiten entsandt werden kann, beispielsweise, wenn eine neue Regierung rasch Beratung für einen Kurswechsel in der Entwicklungsstrategie ihres Landes benötigt.

### Kritik des Süd-Zentrums

Wie erwähnt, beteiligte sich das Süd-Zentrum in Genf, das im Zusammenhang des Berichts der von Julius Nyerer geleiteten ›Südkommission‹ in den achtziger Jahren geschaffen wurde, mit zwei Analysen am Beratungsprozess der Gruppe. Das Papier von Boutros Boutros-Ghali, das aus der Feder von Professor Muchkund Dubey<sup>11</sup> stammt, wurde zu Beginn der Beratungen eingebracht. Es äußert sich sehr kritisch über den Werdegang der UNCTAD. Mit der Gründung der WTO habe sie nicht nur ihre wichtigste Aufgabe verloren, Regelwerke zu entwickeln und zu verhandeln, die dem integrierten Ansatz von Handel und Entwicklung gerecht werden. Sie sei darüber hinaus in den neunziger Jahren auf den Konferenzen in Cartagena und Midrand selbst zum Propagandisten der neoliberalen Doktrin geworden, ihre Beratungen eine Farce. Die dort ausgerufene ›Partnerschaft für Entwicklung‹ und die folgenden Multi-Stakeholder-Dialoge (›Konklaven mit der Wirtschaft‹) werden als ›hinterhältige Innovationen‹ abgekanzelt mit dem Ziel, die Rolle des Staates herunterzuspielen und die der transnationalen Unternehmen und der Zivilgesellschaft hochzujubeln.

Demgegenüber sehen Boutros-Ghali und Dubey die Konferenzen von Bangkok (2000)<sup>12</sup> und São Paulo (2004)<sup>13</sup> als Versuche, die UNCTAD zu retten und fordern: die UNCTAD muss neu erfunden werden. Eine neue Chance für die Konferenz wird in den wachsenden Schwierigkeiten gesehen, mit denen die WTO zu kämpfen hat. Das Debakel der WTO-Ministerkonferenzen in Seattle und Cancún sowie das ›Beinahe-Scheitern‹ in Hongkong zeige, dass die WTO zunehmend an ihre Grenzen stoße, teilweise weil sie es verfehle, Regeln für Bereiche zu schaffen, die nicht direkt zum Handel gehören, wie Investitionen und Wettbewerbspolitik.

### Die wichtigsten Forderungen (Boutros-Ghali-Papier)

Solle die UNCTAD wiederbelebt werden, müssten alternative Wirtschaftspolitiken aus der Perspektive der Entwicklung eingeführt werden. Zwar hätten in den vergangenen 25 Jahren zivilgesellschaftliche Organisationen versucht, die analytische und programmatische Lücke zu füllen, die der Niedergang der UNCTAD hat entstehen lassen. Aber ihre Kapazitäten reichten dazu nicht aus. Deshalb müsse die Konferenz ihre führende Rolle auf diesem Gebiet wieder zurückerhalten.

Die UNCTAD sei in den neunziger Jahren auf den Konferenzen in Cartagena und Midrand selbst zum Propagandisten der neoliberalen Doktrin geworden, ihre Beratungen eine Farce.

Eine neue Chance für die Konferenz wird in den wachsenden Schwierigkeiten gesehen, mit denen die WTO zu kämpfen hat.

■ UNCTAD soll das Mandat erhalten, auf dem Gebiet der Entwicklung Regeln zu schaffen. Die Entwicklungsländer sollen aufhören, in der WTO dafür zu kämpfen.

■ UNCTAD muss einen integrierten Analyseansatz verfolgen, der alle Aspekte der Globalisierung erfasst und Themen wie Energie, Umwelt, Handel, Ernährung, Öffentliche Güter, Ursachen der Ungleichgewichte und der Ungleichheit in den internationalen Handels- und Finanzsystemen einbezieht.

■ Im Rahmen der UNCTAD soll ein neues Internationales Handels- und Entwicklungsübereinkommen und ein Regime für die differenzierte Sonderbehandlung von Entwicklungsländern in den globalen Handels-, Finanz- und Geldsystemen ausgehandelt werden.

■ UNCTAD soll sich stärker zugunsten des Süd-Süd-Handels engagieren, insbesondere bei den Zollsenkungsverhandlungen im Rahmen des GSTP.

■ Bei technischer Hilfe und ›Aid for Trade‹ soll sich die UNCTAD zurückhalten, da diese Aufgaben auf Kosten ihrer Verhandlungsrolle gehen würden.

■ UNCTAD soll sich an der Debatte über den Aufbau einer neuen internationalen Finanzarchitektur beteiligen.

### Der Kommentar zum Bericht (Tandon-Papier)

Der Kommentar zum Bericht, den das Süd-Zentrum unter Leitung des Uganders Yash Tandon<sup>14</sup> im Dezember 2006 veröffentlichte, verteilt geschickt Lob und Tadel. Auch dieses Papier liefert eine Analyse des Zustands der UNCTAD, die sehr viel kritischer ausfällt als die des Berichts. Gleichzeitig begrüßt das Papier, dass die Gruppe die historische Bedeutung der UNCTAD hervorhebt und ihre Pionierleistungen würdigt. Die Empfehlungen des Berichts hinsichtlich der Analysefunktionen von UNCTAD werden ebenfalls unterstützt. Ein deutlicher Unterschied besteht bei der zweiten Säule. Hier fordert das Süd-Zentrum ein klares Verhandlungsmandat. In folgenden Bereichen könnte die UNCTAD Instrumente im Bereich des ›soft law‹ schaffen: Verhalten transnationaler Unternehmen, Technologietransfer und Entwicklungsfinanzierung einschließlich Schulden. Rechtverbindliche Instrumente in der Form von Marktregulierungsabkommen könnte UNCTAD bei Rohstoffen aushandeln, deren Preise verfallen und die häufig starken Preisschwankungen ausgesetzt sind.

Des Weiteren kritisiert das Süd-Zentrum alle Maßnahmen, die – direkt oder indirekt – die Kompetenz der UNCTAD schwächen könnten. So ist das Zentrum für die Schaffung weiterer Kommissionen. Besonders dringlich wird eine Kommission gesehen, die sich mit der Globalisierung und Systemfragen befasst. Die Kritik des Berichts an der ›Vielzahl marginaler Berichte‹ teilt das Süd-Zentrum nicht. Denn UNCTAD müsse flexibel bleiben, ihre Forschung in neuen Bereichen anzusetzen. Im Unterschied zum Bou-

ros-Ghali-Papier werden technische Hilfe und ›Aid for Trade‹ nicht abgelehnt. Jedoch dürfe technische Hilfe nicht mehr von den Gebern, sondern müsse von den Empfängern bestimmt werden. ›Aid for Trade‹ dürfe nicht zu Liberalisierungsmaßnahmen führen, deren Kosten für das jeweilige Land höher seien als die Gewinne. Multi-Stakeholder-Prozesse, vor allem wenn die Wirtschaft und Zivilgesellschaft der Entwicklungsländer beteiligt ist, befürwortet der Kommentar ebenfalls.

›Aid for Trade‹ dürfe nicht zu Liberalisierungsmaßnahmen führen, deren Kosten für das jeweilige Land höher seien als die Gewinne.

### Resümee

Der Bericht der Gruppe namhafter Persönlichkeiten und die Beiträge des Süd-Zentrums liefern durchaus Stoff, mit dem es um die UNCTAD nochmals spannend werden könnte. Da die Industrieländer – wie die Doha-›Entwicklungs-Runde der WTO zeigt – bisher nicht bereit sind, den Verhandlungsspielraum bei der WTO so auszuweiten, damit als Antwort auf die Defizite der ›Globalisierung durch Liberalisierung‹ eine globale soziale Marktwirtschaft entstehen kann, die diesen Namen verdient, gibt es durchaus Spielraum für eine ›Wiederbelebung‹ oder ›Neuerfindung‹ der UNCTAD. Viel wird davon abhängen, ob sich die neuen linken Regierungen vor allem in Lateinamerika lediglich in antiamerikanischem Populismus erschöpfen, oder ob sie das Potenzial der UNCTAD erkennen und diese mit dem notwendigen Nachdruck zur zentralen globalen Institution weiterentwickeln wollen, die für das Ziel einer ›Globalisierung mit menschlichem Antlitz‹ steht.

Einig sind sich alle, dass UNCTAD XII 2008 in Ghana für UNCTAD zur Wasserscheide wird.

<sup>10</sup> Report, a.a.O. (Anm. 2), S. 33.

<sup>11</sup> Muchkund Dubey war indischer Außenminister und ist derzeit Professor an der Jawaharlal Nehru Universität in Neu Delhi.

<sup>12</sup> Zur UNCTAD X siehe den Bericht von Marion Stoldt, Globalisierung und Entwicklung, VN, 3/2000, S. 106f.

<sup>13</sup> Zur UNCTAD allgemein und zur UNCTAD XI siehe: UNTAD – die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, UN-Basisinformationen, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, Dezember 2004.

<sup>14</sup> Yash Tandon, in den sechziger und siebziger Jahren Professor und Dekan der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität von Dar-essalam, ist Gründer der afrikanischen nichtstaatlichen Organisation SEATINI, die unter anderem afrikanische Regierungen zu internationalen Handelsfragen und Problemen der Globalisierung berät.