Globalisierung 2000 (II): Dritte Welt auf dem Rückzug

Die neue Machtverteilung in den Vereinten Nationen

THALIF DEEN

Als im Herbst 1996 im Sicherheitsrat turnusgemäß die Empfehlung an die Generalversammlung zur Wahl des Generalsekretärs der Vereinten Nationen anstand, signalisierten die Vereinigten Staaten, daß ihnen eine Wiederwahl des Ägypters Boutros Boutros-Ghali nicht genehm war. Sie scheuten auch vor der Einlegung des Vetos gegen Boutros-Ghali nicht zurück. Da sich die Verhandlungen festgefahren hatten, berief der damalige Präsident des Sicherheitsrats, Italiens Botschafter Paolo Fulci, eine Reihe von Treffen hinter verschlossenen Türen ein, um die Krise in den Griff zu bekommen. Wie Fulci berichtet, kamen alle 15 Staatenvertreter zu später Stunde zusammen, um einen Ausweg aus der Sackgasse zu finden. Einziger ernstzunehmender Mitbewerber Boutros-Ghalis war Kofi Annan aus Ghana, zu diesem Zeitpunkt als Untergeneralsekretär für die Hauptabteilung Friedensoperationen im UN-Sekretariat verantwortlich.

Madeleine Albright, damals Ständige Vertreterin der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, machte Washingtons Entschlossenheit zur Verhinderung einer weiteren fünfjährigen Amtszeit Boutros-Ghalis überdeutlich. Bei einem der Treffen, so Fulci, zog sich die Diskussion bis weit in die Nacht; nach mehreren vorangegangenen schlaflosen Nächten wirkte Frau Albright sichtlich erschöpft. Übernächtigt, wollte sie sich mit einem Heißgetränk stärken und verlangte: »I want coffee now.« Woraufhin alle anwesenden Sicherheitsratsdelegierten, als hätten sie zuvor ihr Stichwort verpaßt, in den Ratssaal eilten und ihre Stimme für Kofi (von einigen Diplomaten in New York bisweilen wie ›coffee‹ ausgesprochen) Annan als den neuen Generalsekretär der Vereinten Nationen abgaben.

Glaubt man Fulci, so ist dies eine der hübschesten Anekdoten, die je in den Wandelgängen der UN kursierten; für ihren Wahrheitsgehalt verbürgen mochte er sich indes nicht. Gleichwohl symbolisiert diese Geschichte einen der beständigsten Faktoren der Weltorganisation seit dem Ende des Kalten Krieges: den der immer größer werdenden politischen Macht der Vereinigten Staaten[1].

Freie Bahn für freie Wirtschaft

»Die USA bekommen, was die USA wollen«, klagte ein Vertreter aus der Dritten Welt, dessen Land bei einer der vielen Abstimmungen während der 54. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung im letzten Herbst unter dem Druck stand, entweder seine Position zu revidieren oder sich wenigstens neutral zu verhalten. Sofern die Entwicklungsländer – in Gestalt entweder der ›Gruppe der 77‹ (G-77)[2] oder der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement, NAM)[3] – überhaupt über kollektiven politischen Einfluß bei den Vereinten Nationen verfügen, so hat dieser kontinuierlich abgenommen, hauptsächlich seit der Etablierung der USA als einzig verbliebener Supermacht und der Festigung der Position der Europäischen Union (EU) und Japans als die großen Geber.

Traditionell vertritt die mittlerweile 133 Mitglieder starke G-77 (gemeinsam mit China, das allerdings lediglich Beobachterstatus hat) die sozialen und wirtschaftlichen Belange der Entwicklungsländer, während die 116 Staaten zählende NAM eher die politischen Anliegen der Dritten Welt widerspiegelt. Die Mitgliedschaft von G-77 und NAM ist nicht identisch, überschneidet sich aber erheblich; mehr als 100 Entwicklungsländer gehören beiden Gruppierungen gleichzeitig an.

Auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges formulierte der seinerzeitige Vorsitzende der Blockfreienbewegung, Sri Lankas Präsident Junius Richard Jayawardene, daß es eigentlich nur zwei wahrhaft ungebundene Staaten auf der Welt gebe: die USA und die UdSSR. Alle anderen seien entweder mit der einen oder mit der anderen der beiden Supermächte alliiert. Die ehemalige Sowjetunion, einst in mancherlei Hinsicht Verbündeter der Entwicklungsländer, ist nurmehr ein Schatten ihrer selbst. Zu Zeiten des Kalten Krieges vermochten die Staaten des Südens die Vereinigten Staaten gegen die Sowjetunion auszuspielen und umgekehrt; folgerichtig buhlten beide Supermächte beständig um die Gunst der Entwicklungsländer. Mit dem Ende des Kalten Krieges war auch mit diesem Liebeswerben Schluß; in der Folge waren G-77 und NAM zu einem Dasein als politische Waisen verdammt.

Die wirtschaftlich notleidende Russische Föderation, Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion, ist trotz aller guten Absichten auch politisch verkrüppelt, da sie zu sehr mit dem Kampf um das eigene Überleben beschäftigt ist. Sie ist noch immer auf das Gnadenbrot der USA und der von Washington dominierten Einrichtungen IMF und Weltbank angewiesen. Kredite von dort und auch von der US-amerikanischen Export-Import-Bank sind erforderlich, damit die Schornsteine weiter rauchen. Angesichts einer derartigen Abhängigkeit von amerikanischem Wohlwollen kann Moskau sich weder zugunsten der G-77 noch zugunsten der ungebundenen Länder gegen die Interessen der Vereinigten Staaten stellen. Derart an den Bettelstab gelangt, reduziert sich die Rolle Rußlands auf die eines Zuschauers in den laufenden Auseinandersetzungen zwischen Nord und Süd. Selbst der vormalige Ostblock – den Ländern der Dritten Welt einst durchaus freundlich gesonnen – wird nach und nach von der EU und der NATO aufgesogen.

In seiner Ansprache vor der Generalversammlung im September vergangenen Jahres brachte der malaysische Ministerpräsident Mahathir bin Mohamad, alles andere als ein nostalgischer Hinterbliebener des Kommunismus, das Dilemma auf den Punkt:

> »Für die kleinen Staaten ist der Untergang des Ostblocks eine Katastrophe. Jetzt sind sie (die osteuropäischen Staaten) einem Druck ausgesetzt, dem sie nicht widerstehen können. Und sie mußten rasch erkennen, daß die Verfechter des freien Marktes sie auspressen werden wie eine Zitrone.«

Der einstige Ostblock, so Mahathir, werde niemals wieder eine militärische Herausforderung für den Westen und seine Marktwirtschaft darstellen: »Jetzt gibt es für Welt nur noch eine Option, und weltweit kann kein Land, ob groß oder klein, hier ausscheren.«

Konferenzen auf Sparflamme

Als größte Gruppierung von Staaten innerhalb der Vereinten Nationen konzentriert sich die G-77 nach wie vor besonders auf fünf wichtige sozio-ökonomische Themenfelder: auf die Armutsbekämpfung, den wachsenden Schuldenberg der Dritten Welt, den Rückgang der Entwicklungshilfe, den Umweltschutz und auf eine umfassende Neustrukturierung der internationalen Wirtschaftsordnung. Fortschritte konnte sie auf diesen Gebieten nur in bescheidenem Maße beziehungsweise gar nicht verzeichnen; ursächlich hierfür ist die Haltung der Vereinigten Staaten und anderer westlicher Geberländer.

Seit ihrer Gründung durch 77 Staaten der Dritten Welt im Jahre 1964 im Zusammenhang mit der ersten Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung (UNCTAD I) nimmt die G-77 eine aktive Rolle im Hinblick auf die Wirtschaftsinteressen der Entwicklungsländer ein. In enger Anlehnung an die UNCTAD gelang es ihr, der Weltöffentlichkeit einige der drängenden Probleme der Entwicklungsländer nahezubringen. Beim ›Erdgipfel‹ von Rio de Janeiro im Jahre 1992 warnte sie die internationale Gemeinschaft vor der zunehmenden Zerstörung der globalen Umwelt; der Aktionsplan ›Agenda 21‹, der als Ergebnis der Weltkonferenz von Rio angenommen wurde und auf den weltweiten Schutz der Umwelt abzielt, entsprang vor allem den Vorstellungen der G-77. Auch bei etlichen anderen bedeutenden UN-Konferenzen der letzten Jahre, die zentralen sozio-ökonomischen Themen gewidmet waren, hatte die G-77 die Rolle des Architekten inne: bei der Weltkonferenz über kleine Entwicklungsländer in Insellage in Bridgetown, der Hauptstadt von Barbados, im April 1994 etwa, bei der Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung im September 1994 in Kairo, auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel vom März 1995 bis hin zur Vierten Weltfrauenkonferenz vom September des gleichen Jahres in Beijing oder zu Habitat II im Juni 1996 in Istanbul.

Der ehemalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hatte eingeräumt, daß einige dieser Konferenzen auf Grund ihrer hohen Kosten, andere wegen ihrer unzureichenden Ergebnisse in die Kritik geraten waren. Trotz dieser Mängel hätten die von den Vereinten Nationen veranstalteten Weltkonferenzen jedoch »dazu beigetragen, das Entwicklungskonzept für künftige Generationen auszugestalten«. Auch Wally N'Dow, der Generalsekretär der bislang letzten der großen UN-Konferenzen, Habitat II, äußerte sich hierzu:

»Die Leute, die eine UN-Konferenz lediglich als Gelegenheit zum Redenschwingen ansehen, haben keine Ahnung davon, worum es auf diesen Konferenzen wirklich geht. Diese Konferenzen dienen der ernstzunehmenden Verhandlung globaler Fragen zwischen Ländern und Regionen.«

Wenn man einmal die Sichtweise von der Welt als dem globalen Dorf akzeptiert habe, so könne man diese Dorfgemeinschaft nicht davon abbringen, sich zusammenzusetzen und gemeinsame Probleme wie Umwelt, Gesundheit, Migration, Siedlungs- oder Frauenfragen zu beraten.

Zur außerordentlichen Enttäuschung der G-77 streben jedoch die USA und die EU nunmehr eine Pause bei der Abhaltung großer UN-Konferenzen an. Erstes Opfer dieses Moratoriums wurde das von der G-77 betriebene Projekt einer Konferenz über internationale Wanderungsbewegungen und Entwicklung; hier schwingt die Furcht der westlichen Staaten vor einer im Rahmen einer Konferenz über die Migration erfolgenden Thematisierung solcher Phänomene wie der Fremdenfeindlichkeit, der Familienzusammenführung oder der schlechten Behandlung von Arbeitsmigranten in den Industrieländern mit. In Zukunft sollen alle aus dem Haushalt der Weltorganisation finanzierten Konferenzen mit einem niedrigeren Profil ausgestattet und – kostensparend – nach Möglichkeit in Form einer Sondertagung der Generalversammlung am Sitz der UN abgehalten werden. Selbst der ›Millennium-Gipfel‹, für den September in New York vorgesehen, wird ein Bestandteil der bevorstehenden 55. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung sein und daher der Organisation keine zusätzlichen Kosten bescheren.

In eigener Regie hat die G-77 daher eine Konferenz der Entwicklungsländer, den Südgipfel, für den kommenden April in Angriff genommen. Die Zusammenkunft in Havanna stellt den Versuch dar, die Süd-Süd-Kooperation zu beleben und eine einheitliche, umfassende Strategie der G-77 zu wirtschafts- und entwicklungspolitischen Fragestellungen – von der Entwicklungshilfe bis hin zum Protektionismus – zu entwickeln. Auch die Auswirkungen der Globalisierung auf die Länder der Dritten Welt werden einen Schwerpunkt der Konferenz bilden.

Entwicklungsfinanzierung und Armutsbekämpfung

Bereits vor einiger Zeit hatte sich die G-77 zum Fürsprecher der Einberufung einer UN-Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung gemacht. Gedacht war an eine Tagung, die nicht nur zur Steigerung von Entwicklungshilfemitteln aufrufen, sondern auch eine Neustrukturierung des IMF und der Weltbank als den beiden wichtigsten mit Entwicklungsfinanzierung betrauten internationalen Institutionen in Gang setzen sollte. Außerdem erhoffte sich die G-77 westliche Unterstützung bei der Umsetzung der Mitte 1997 verabschiedeten ›Agenda für die Entwicklung‹, die als neues entwicklungspolitisches Grundsatzprogramm der Weltorganisation gedacht gewesen war[4].

Da ein Großteil der auf den großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen erarbeiteten Empfehlungen durch das Ausbleiben der in Aussicht gestellten Finanzmittel niemals umgesetzt wurde, rechnete man bei der G-77 damit, auf einer einschlägigen Weltkonferenz neue Mittelzusagen zu erzielen. Nach mehreren Verhandlungsjahren, die durch die Verweigerungshaltung der USA und der westlichen Staaten geprägt waren, entschied die UN-Generalversammlung im Dezember 1999 schließlich einvernehmlich, daß sie sich im Jahre 2001 dem Thema Entwicklungsfinanzierung widmen wird. Die angeregte Weltkonferenz wurde freilich – wiederum zur Enttäuschung der G-77 – zu einem »hochrangigen zwischenstaatlichen Treffen politischer Entscheidungsträger« herabgestuft.

Um etwaigen neuen Anläufen seitens der G-77 gar nicht erst Vorschub zu leisten, legte US-Vertreter Michael Gallagher vor der Generalversammlung schon einmal die Vorbedingungen Washingtons für die Konferenz fest:

»Die Einbeziehung des Tagesordnungspunktes der vollen Umsetzung der Ergebnisse der Konferenzen und Gipfeltreffen der neunziger Jahre sowie der Agenda für die Entwicklung sollte nicht dahin gehend interpretiert werden, daß damit irgendwelche neuen oder erhöhten Finanzierungsverpflichtungen verbunden sind.«

Ebenso betonte er, daß die Führung der Geschäfte des IMF, der Weltbank oder der regionalen Entwicklungsbanken sowie Themen, die mit der internationalen Finanzarchitektur zusammenhingen, ausschließlich in dem jeweils zuständigen Aufsichtsgremium – und nicht im Rahmen einer UN-Konferenz – zu diskutieren seien.

»Die Vereinigten Staaten sind nach wie vor besorgt über Gestalt und Tagesordnung der Veranstaltung. Die Entwicklungsländer wären am besten beraten, wenn sich die Ergebnisse des Treffens nicht als politisches Dokument, sondern eher in Form praktischer Richtlinien zur wirksamen Mobilisierung, Prioritätensetzung und Nutzbarmachung von Ressourcen zur Unterstützung der Eigenanstrengungen in Sachen Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung niederschlagen würden.«

Auch bei einem ihrer zentralen Themen im Bereich von Wirtschaft und Entwicklung scheint der Einfluß der G-77 rückläufig: bei der Armutsbekämpfung. In einem im vergangenen Jahr veröffentlichten Bericht der Vereinten Nationen wird die Prognose gestellt, daß die Gesamtzahl der Ärmsten der Armen auf der Welt – nahezu 1,3 Milliarden Menschen müssen mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen – noch ansteigen wird; schon bald dürfte ihre Zahl – bei einer Gesamtbevölkerung von etwas über 6 Milliarden Menschen – auf 1,5 Milliarden wachsen. Für das Jahr 2015 werden schon 1,9 Milliarden in absoluter Armut lebender Menschen vorausgesagt.

»Trotz der zahllosen regionenübergreifenden Programme und Kampagnen der vergangenen Zeit«, mußte Generalsekretär Kofi Annan zugeben, »bleibt die Armut eines der bedeutendsten Hindernisse für die menschliche Entwicklung und den wirtschaftlichen Fortschritt«. Auch für Louise Fréchette, Stellvertreterin des Generalsekretärs, entwickelt sich der Kampf gegen die Armut zur »größten Herausforderung aller Zeiten«. Nach ihrer Einschätzung dürfte die Armutsbekämpfung eines der großen Themen des Millennium-Gipfels werden, auf dem sich die Staaten auf einen globalen Aktionsplan für das 21. Jahrhundert einigen sollen. Fréchette zufolge sollen zur Armuts-

bekämpfung alle Energien der Weltorganisation wie von Weltbank und IMF gebündelt werden. Für das Jahr 2015 haben sich die Vereinten Nationen die Halbierung der Gesamtzahl der Armen zum Ziel gesetzt. Doch hat Annan selbst dieses Ziel mittlerweile als »zu gewagt« charakterisiert, denn der Kampf gegen die Armut wird in zunehmendem Maße durch regionale Finanzkrisen, bewaffnete Konflikte in Afrika und Asien, die wachsenden Schuldenberge der Dritten Welt und die deutliche Abnahme der Entwicklungshilfe des Nordens für den Süden behindert.

Globalisierungsfolgen

Obgleich die Rezession der Weltwirtschaft abgeklungen sei, sind nach Auffassung des Guyaners Samuel Rudolph Insanally, des Präsidenten der 48. Generalversammlung und jetzigen Vorsitzenden der G-77, die ohnehin geringen Fortschritte, die die Entwicklungsländer in den vergangenen Jahren erreicht hatten, bedenklich ausgehöhlt worden. Verantwortlich ist in seinen Augen das neu aufgekommene Phänomen der Globalisierung, das zu offenen Märkten, zum Verlust der Kontrolle über die eigene Währung und zur Privatisierung des Staatssektors geführt habe. Insanally, als G-77-Vorsitzender Sprecher für die armen Länder der Welt, argumentiert folgendermaßen:

»Die Globalisierung hat schwerwiegende Asymmetrien zur Folge, und zwar sowohl auf der globalen als auch auf der einzelstaatlichen Ebene. Wenn sich der Prozeß der Globalisierung nicht für alle nutzbar machen läßt, wird er letztlich für niemanden von Nutzen sein.«

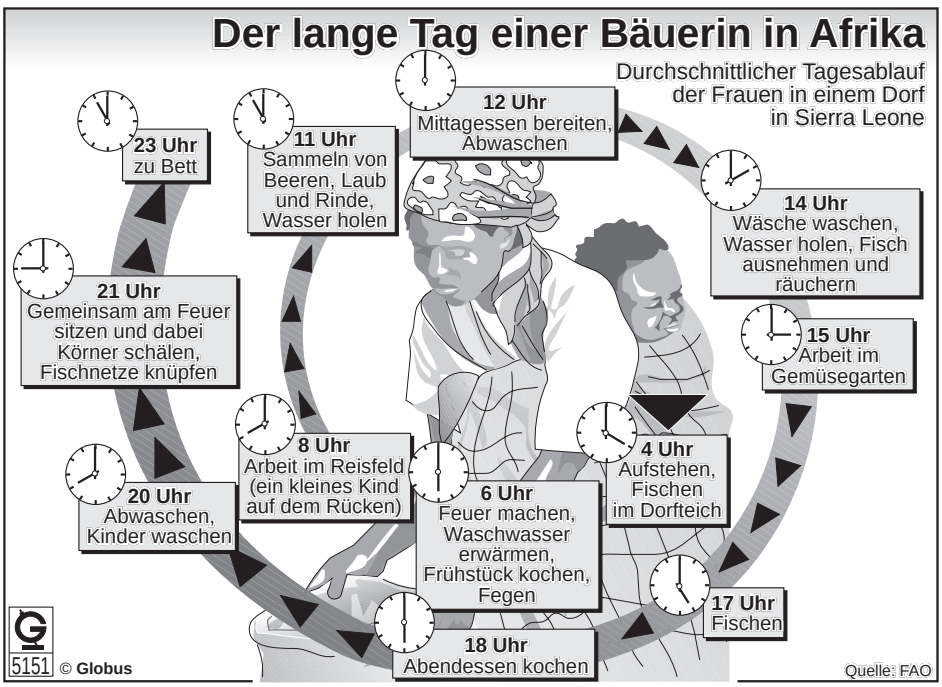
Über weit weniger Mitglieder, doch ungleich mehr Wirtschaftskraft als die G-77 verfügt der Kreis der sieben bedeutendsten Industrieländer, die G-7[5]. Folgerichtig fordert Insanally »einen institutionalisierten Dialog« zwischen der G-77 und dem Club der G-7 über die Nord-Süd-Beziehungen. Er denkt an einen Dialog, der zur Schaffung eines gemeinsamen Beratungsforums von Industrie- und Entwicklungsländern führt, welches den globalen Stand der Dinge auf der Basis der tatsächlichen unterschiedlichen Interessenlagen – nicht, wie beim gegenwärtigen System, auf der Grundlage der Definitionsmacht der Industrieländer – einer Überprüfung zu unterziehen hätte.

Schließlich darf man nicht vergessen, daß allein im Jahre 1998 gut 200 Mrd Dollar an Zins- und Tilgungszahlungen aus den Ländern des Südens in den Norden flossen. Die Gesamtschulden der Dritten Welt belaufen sich auf mehr als 1,95 Billionen Dollar, wohingegen die an die Entwicklungsländer fließende öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) pro Jahr zwischen 45 und 50 Mrd Dollar liegt. Angesichts dieser Beträge ist die ›Kölner Schuldeninitiative‹, die im vergangenen Jahr von der G-7 ergriffen wurde, um die Schuldenlast der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) abzubauen, kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Doch wurde die Kölner Initiative von der G-77 begrüßt; die vollständige und zügige Umsetzung ihrer Zielsetzungen könnte sicherstellen, daß vermehrt Ressourcen zur Deckung von Bedürfnissen im Gesundheits- und Bildungssektor sowie in anderen sozialen Bereichen verfügbar gemacht werden. Allerdings betonte die G-77, daß weitere Ressourcen benötigt werden.

Ein Treffen der G-77 auf Ministerebene in Marrakesch bot im vergangenen Jahr Anlaß, zu internationaler Solidarität bei der Armutsbekämpfung und bei der Verhinderung der Marginalisierung eines großen Teils der Weltbevölkerung – insbesondere der Frauen, der Kinder und anderer verwundbarer Gruppen – aufzurufen. Ebenso hob sie die Notwendigkeit hervor, daß die internationale Gemeinschaft durch ein Aufbrechen bisheriger Verfahren der Entscheidungsfindung ein kohärentes multilaterales System schaffen müsse, und rief zur Verfügbarmachung substantieller finanzieller Ressourcen auf, um den Staaten des Südens eine bessere Integration in die neuen Verhältnisse der Weltwirtschaft zu ermöglichen. Beklagt wurde seitens der G-77, daß die westlichen Geberländer nicht nur ihre Märkte nicht öffneten, sondern – parallel zur Verminderung der ODA-Leistungen – auch noch ihre multilaterale Hilfe zugunsten bilateraler Unterstützung beschnitten, um so wirksamere Kontrolle über die Empfängerländer ausüben zu können.

Ära der Entwicklungshilfe ist passé

Vor Jahrzehnten schon waren die Industrieländer darauf verpflichtet worden, 0,7 vH ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfeleistungen zugunsten der Dritten Welt auszugeben. Trotz Kritik und allen Bettelns seitens der G-77 haben bisher lediglich vier Staaten – Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden – diese Richtmarke der Vereinten Nationen erreicht. Viele Nachahmer werden sie wohl nicht mehr finden, auch wenn das 0,7-Prozent-Ziel im Wege des Lippenbekenntnisses von allen akzeptiert worden war. Der all-



Nicht zu den Globalisierungsgewinnern dürften die meisten Landfrauen zählen. Überall auf der Welt arbeiten Frauen länger als Männer. In den Entwicklungsländern beträgt die Differenz etwa 13 Stunden pro Woche, in Westeuropa fünf bis sechs Stunden. Besonders lang ist in Entwicklungsländern der Arbeitstag für Frauen auf dem Lande. Sie leisten neben ihren Haushaltsarbeiten und der Kinderversorgung auch einen großen Teil der landwirtschaftlichen Arbeiten: Während Männer für Pflug und Saat zuständig sind, übernehmen Frauen das Jäten, Ernten und Dreschen des Getreides sowie den Verkauf. Dabei leisten die Frauen körperliche Schwerstarbeit. Untersuchungen der FAO belegen, daß Afrikanerinnen mit Brennholz, Wasser, Mahlgut und Ernteerzeugnissen Lasten von bis zu 80 Tonnen im Jahr bewegen.

gemeine Rückgang der ODA-Leistungen ist in der Tat eine ernste Angelegenheit, stellt doch für viele Staaten der Dritten Welt, insbesondere für die 48 LDC, die ODA nach wie vor eine außerordentlich wichtige Quelle der Außenfinanzierung dar. Eine bedeutsame Rolle kommt der ODA auch für die nachhaltige Entwicklung und den Ausbau der Infrastruktur derjenigen Regionen zu, die im Hinblick auf Standortentscheidungen für private Kapitalströme, etwa für ausländische Direktinvestitionen, gegenwärtig benachteiligt sind.
In einem vor zwei Jahren geführten Interview formulierte Mahbub ul Haq, der 1998 verstorbene geistige Vater des jährlich vom UNDP herausgegebenen ›Berichts über die menschliche Entwicklung‹, seine Einschätzung folgendermaßen:

»Wir werden im 21. Jahrhundert nicht allzuviel von öffentlicher Entwicklungshilfe zu sehen bekommen. Die Zeiten der Entwicklungshilfe sind vorbei. Es wird genügend Mühe kosten, hier überhaupt etwas aufrechtzuerhalten.«

Niemand rege sich über den Rückgang der ODA auf, nicht einmal die fortschrittlichen nordischen Länder: »Im Grunde gehört die öffentliche Entwicklungshilfe – ob wir es glauben wollen oder nicht – der Vergangenheit an. Sie zählt nicht zu den Realitäten der Zukunft.«
Nach ul Haq ist es unabdingbar, daß die internationale Gemeinschaft neue Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit schafft, die sich nicht auf Wohltätigkeit und Hilfe gründen, sondern auf den Zugang zu Märkten und Technologien. Japan und die Vereinigten Staaten, zwei der reichsten Länder der Erde, stünden auf der Liste der Geber ganz am Ende.
Einen weiteren Rückschlag für die G-77 stellt das Vorhaben der USA und der übrigen westlichen Staaten dar, die jährliche Beitragsankündigungskonferenz (pledging conference) der Weltorganisation zu streichen. Auf diesem Treffen können die Geberstaaten jeweils im November ihre Zusagen über Unterstützungsleistungen für die mit Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung befaßten Spezialorgane und Programme (wie etwa das UNDP, das UNICEF, das WFP, den UNFPA, das UNEP oder den UN-Entwicklungsfonds für die Frau) abgeben. »Die Beitragsankündigungskonferenz hat sich überlebt«, formulierte es Aira Paivoke aus Finnland als Sprecherin der EU-Staaten. Im November vergangenen Jahres wandte sie sich an die Generalversammlung: »Wir sind fest davon überzeugt, daß dies die letzte dieser Konferenzen sein sollte.« Zum ersten Mal werde kein EU-Mitgliedstaat bei dieser Konferenz eine Beitragsankündigung abgeben. Auch im Namen mehrerer Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind – darunter Bulgarien, Estland, Malta, Norwegen, Tschechien, Ungarn und Zypern – sagte Frau Paivoke, daß sie es am liebsten sähe, wenn der Wirtschafts- und Sozialrat und die Generalversammlung 2000 die »förmliche Abschaffung« der Beitragsankündigungskonferenzen beschlössen. Die EU-Mitglieder würden dann die verschiedenen Fonds und Programme der Vereinten Nationen jeweils individuell über ihre Beiträge für das nächste Jahr in Kenntnis setzen. Australien, Island, Kanada, die Schweiz und die Vereinigten Staaten gaben ebenfalls eine gemeinsame Erklärung ab, wonach sie nicht an der zweitägigen ›pledging conference‹ teilzunehmen gedächten.
Mark Malloch Brown, der neue Administrator des UNDP, befürchtet, daß das Unbehagen an der Beitragsankündigungskonferenz lediglich Symptom eines viel tiefer liegenden Problems ist: der Abkehr von der finanziellen Unterstützung der UN-Entwicklungszusammenarbeit selbst. »Es war ein schwerer Weg, bis schließlich eine tatsächlich angemessene finanzielle Grundlage für die operativen Aktivitäten der Vereinten Nationen sichergestellt werden konnte«, merkte er an. Die ODA-Leistungen konnten zwar im letzten Jahr einen bescheidenen Zuwachs verzeichnen, so Malloch Brown; doch habe sich dieser allgemeine Trend zugunsten der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit nicht im Bereich der Vereinten Nationen oder speziell dem des UNDP niedergeschlagen. Die Mittel für

Standpunkt

Globalisierungsdefizit Abrüstung

Das vorletzte Jahr des zweiten Millenniums war kein gutes Jahr für die Abrüstung. In Europa führte das westliche Bündnis unter großem Materialeinsatz erstmals Krieg, in Asien und Afrika wurden bewaffnete Konflikte fortgeführt, gar ausgeweitet. Die Jahrestagung der Abrüstungskonferenz in Genf verlief enttäuschend.
Damit nicht genug – nach Abschluß der Genfer Tagung erlitt der multilaterale Abrüstungsprozeß einen weiteren empfindlichen Rückschlag durch die Weigerung des US-Kongresses vom 13. Oktober 1999, den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) zu ratifizieren. Außer den Vereinigten Staaten haben von den fünf Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats auch die alten Atommächte China und Rußland den CTBT bisher nicht ratifiziert. Die beiden neuen Kernwaffenstaaten Indien und Pakistan sehen jetzt erst recht keinen Grund, den CTBT auch nur zu unterzeichnen.
Auch der bilaterale amerikanisch-russische Rüstungskontrolldialog war 1999 belastet: durch die Weigerung der russischen Duma, den START-II-Vertrag zu ratifizieren, und durch den wachsenden innenpolitischen Druck in den USA, den ABM-Vertrag von 1972 einseitig zu modifizieren. Dieser soll dem Aufbau eines nationalen Raketenabwehrsystems nicht mehr im Wege stehen, einer abgespeckten Version des ›Kriegs der Sterne‹ aus der Zeit Ronald Reagans.
In der Frage einer Begrenzung der Rüstungsexporte hatten die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die zugleich die größten Waffenhändler sind, in den neunziger Jahren ihre halbherzigen Versuche bald aufgegeben und waren damit dem Impuls gefolgt, diese Märkte nicht der Konkurrenz zu überlassen. Aus Europa fand ein beträchtlicher Teil der ›abgerüsteten‹, aber nicht zerstörten Waffen seinen Weg in die Staaten Afrikas und Asiens, mitunter zu deren Rebellenbewegungen.
Schließlich sind am Ende der neunziger Jahre keine weiteren Impulse von den Erfolgen der multilateralen Abrüstungsdiplomatie in der Region (Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa) und weltweit (Chemiewaffenkonvention und CTBT, beide in der Genfer Abrüstungskonferenz ausgehandelt) ausgegangen.
Immerhin ist im letzten Jahr die Ottawa-Konvention zum Verbot der Anti-Personen-Minen in Kraft getreten. Dieser Erfolg ist indes nichtstaatlichen und humanitären Organisationen zu verdanken (die aber von den meisten Staaten unterstützt wurden), während die drei Atommächte China, Rußland und USA auch diesem Abkommen bis Ende 1999 nicht beigetreten waren. Die Protokolle II und IV zum UN-Übereinkommen über ›besonders grausame Waffen‹, die auf das Verbot von Laserblendwaffen und die Einschränkung des Einsatzes von Anti-Personen-Minen abzielen, haben Rußland und die USA bisher nicht unterzeichnet.
In Europa hat die weltpolitische Wende von 1989/90 bei den konventionellen Waffen und den Truppenstärken sowie bei den strategischen Nuklearwaffen und bei den Tausenden von taktischen Atomwaffen zu drastischen Reduzierungen der Bestände und auch der Kapazitäten für die Rüstungsproduktion geführt. Die Rüstungsforschungskapazitäten in den großen westlichen Industriestaaten jedoch wurden weit weniger tangiert. Der von US-Präsident Eisenhower in seiner Abschiedsrede von 1961 kritisierte ›militärisch-industrielle Komplex‹ und die Denkstrukturen seiner Akteure haben in den USA, aber auch in Rußland und China die Zäsur von 1989/90 weitgehend unbeschadet (und durch Megafusionen im Rüstungssektor teilweise gestärkt) überstanden. Inzwischen werden neben der Proliferation von ABC-Waffen selektive humanitäre Interventionen im internationalen, aber auch im nationalen Diskurs der Sicherheitspolitik zunehmend als neue Begründungen genutzt, um einen neuen Investitionsschub im Rüstungssektor zu rechtfertigen.
Vor einem solchen Hintergrund blieben freilich die zahlreichen Aktivitäten, welche die Hauptabteilung Abrüstung des UN-Sekretariats auch 1999 im Bereich der Kleinwaffen in Europa (Albanien), in Afrika und Lateinamerika unternahm, für die großen Medien der OECD-Welt kaum berichtenswert.

Hans Günter Brauch ❐

das eigentliche Hauptprogramm des UNDP (core resources) sanken zwischen 1992 und 1999 von 1,2 Mrd auf 700 Mill Dollar. Für Malloch Brown erfordert der ungeschriebene Gesellschaftsvertrag, der der weltweiten Legitimität der Weltorganisation zugrundeliegt, ein funktionsfähiges System der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der Vereinten Nationen.

Als Sprecher der G-77 erinnerte der Guyaner George Talbot im letzten Herbst an das 0,7-Prozent-Ziel; die G-77 sei außerordentlich besorgt darüber, daß diese Zielmarke immer noch weitgehend unerfüllt bleibe; auch deshalb würden die Rufe nach einer Abschaffung der ›pledging conference‹ mit Sorge gehört:

»Über die Zukunft der Beitragsankündigungskonferenz sollte mit aller Sorgfalt und in breitangelegten Konsultationen verhandelt werden. Es war voreilig, ihre Abschaffung zu fordern, denn die Diagnosemöglichkeiten sind noch nicht ausgeschöpft. Eine sorgfältige Überprüfung der Finanzierungsmodalitäten wäre zu wünschen.«

Hintergedanken bei der Todesstrafe

Mittlerweile werden auch einige der zentralen politischen Anliegen der Blockfreien seitens der Vereinigten Staaten und anderer westlicher Länder immer häufiger übergangen oder an den Rand geschoben. Zu diesen Schlüsselthemen gehören die Unverletzlichkeit der nationalen Souveränität, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der UN-Mitgliedstaaten und die Gleichrangigkeit der bürgerlich-politischen und wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte.

Die USA sowie die EU üben immer stärkeren Druck auf die Entwicklungsländer aus, um entweder Kritiker zum Schweigen zu bringen oder um Unterstützung für vom Westen initiierte UN-Entschließungen zu erwirken.

»Wir sind an einem Punkt angelangt, an dem wir nicht nur hier unter Druck geraten sind, sondern auch in unseren Hauptstädten, wo uns einige Abgesandte aus den USA und Europa implizit damit gedroht haben, Entwicklungshilfeleistungen einzustellen, wenn wir nicht mit ihnen bei den Vereinten Nationen an einem Strang ziehen«,

bekannte unlängst ein Diplomat aus einem Land der Dritten Welt. Ein anderer Staatenvertreter berichtete, daß ein für sein US-kritisches Engagement im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen bekannter afrikanischer Delegierter nach Intervention der Vereinigten Staaten von seiner Heimatregierung gezwungen wurde, seine Mitgliedschaft in diesem UN-Gremium gegen die in einem anderen Ausschuß einzutauschen. Und erst vor einigen Wochen bat ein amerikanischer Diplomat einen asiatischen Botschafter, seinen Vertreter »an die Leine zu legen«, da er sich in zu kritischer Weise zu US-Vorschlägen in Haushaltsangelegenheiten geäußert hatte.

Unter den zahlreichen strittigen politischen Themen des letzten Herbstes war ein von der EU eingebrachter Resolutionsentwurf zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe. Seitens der Entwicklungsländer wurde argumentiert, daß eine Ächtung durch die Vereinten Nationen – die dann von allen ihren Mitgliedern umzusetzen wäre – einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten gleichkomme. Botschafter Kishore Mahbubani aus Singapur, einem Land mit einer ausgeprägten Politik der Verbrechensbekämpfung, klagte die EU an, »Zwang statt Überzeugungskraft« anzuwenden, um so Unterstützung für ihren Entschließungsantrag zu gewinnen. Insbesondere auf Grund einiger Änderungsvorschläge sahen sich die EU-Staaten schließlich gezwungen, ihren Entwurf zurückzuziehen; unter anderem griff ein Antrag Ägyptens tief in den Aussagegehalt des ursprünglichen Resolutionsentwurfs – der ein weltweites Moratorium der Todesstrafe mit dem Endziel ihrer völligen Abschaffung verband – ein und verwässerte ihn an entscheidender Stelle. Für den ägyptischen Änderungsvorschlag sprachen sich mehr Länder aus als für den ursprünglichen Antrag der EU. Doch räumen die Blockfreien ein, daß die EU entweder in diesem oder im nächsten Jahr einen neuen Versuch unternehmen wird. Dem könnte dann Erfolg beschieden sein, wenn es ihr gelingt, die Länder der Dritten Welt in zwei Lager zu spalten. Im Herbst war der EU-Entwurf von den meisten blockfreien Staaten Lateinamerikas unterstützt worden, während die NAM-Mitgliedstaaten Asiens, Afrikas, des Nahen Ostens und der Karibik gegen ihn votierten.

Im Kreise der Delegierten berichtete Mahbubani dieses:

»Einer meiner Botschafterkollegen aus der Gruppe der Blockfreien teilte mir mit, er habe eine verärgerte Stellungnahme seiner Regierung erhalten mit der Nachricht, daß ein EU-Botschafter sich in der Hauptstadt nachdrücklich über seinen Entschluß zur Unterstützung des ägyptischen Änderungsvorschlags beschwert habe.«

Mahbubani fügte hinzu, es seien »dunkle Andeutungen« gemacht worden, daß sich das auf die EU-Unterstützung für dieses Land auswirken werde. Südafrika, das den Vorsitz der NAM innehat, müsse registrieren, daß bisweilen derartiger Druck ausgeübt wird. An die EU richtete Mahbubani die Forderung, daß sie sich zu »einer klaren Aussage« dahin gehend durchringen müsse, in der Debatte um die Todesstrafe nicht ihre Hilfe als Druckmittel einzusetzen, was freilich bei der EU auf keine Resonanz traf. Der Singapurer fuhr aber noch schwereres Geschütz auf:

»Zugleich hoffen wir, daß die europäischen Nichtregierungsorganisationen, die die wahre treibende Kraft hinter diesem Entschließungsantrag sind, sicherstellen, daß Säuglingen nicht die Milch vorenthalten wird, nur weil ihre Regierungen das Recht des Landes hinsichtlich der Todesstrafe umsetzen.«

Deutlich machte er, daß Dreh- und Angelpunkt der Debatte letztlich grundsätzliche Auffassungsunterschiede sind:

»Wir können über die Vorzüge der Todesstrafe ohne Ende diskutieren; das Kernproblem ist aber nicht das Thema Todesstrafe. Die eigentliche Frage ist, ob es einer kleinen Gruppe von Staaten eines Kontinents erlaubt sein sollte, ihr Wertesystem der übrigen Welt aufzuerlegen. Die EU mag sich heute für die Abschaffung der Todesstrafe stark machen, aber morgen vielleicht schon für die Legalisierung von Drogen, wie in einigen europäischen Staaten bereits geschehen. Übermorgen werden sie vielleicht die Prostitution für legal erklären, was auch schon in einigen europäischen Ländern der Fall ist. Wo und wann soll dies enden?«

Staatensouveränität als Schutz vor Ungerechtigkeit

Ein weiteres Kernthema ist für die Blockfreien das Beharren des Westens darauf, aus humanitären Gründen hätten die Vereinten Nationen ein Recht zum Eingreifen in innere Konflikte. Die NAM-Länder hingegen vertreten konsequent die Ansicht, daß eine derartige Intervention nur mit der ausdrücklichen Genehmigung des betroffenen Staates erfolgen dürfe; anderenfalls handele es sich um eine Verletzung der staatlichen Souveränität. Trotz dieser eindeutigen Haltung wurden die Blockfreien übergangen, als ein Staat, der zu den Gründervätern der NAM zählte, ab März letzten Jahres mehrere Wochen lang von der NATO bombardiert wurde. Nach Angaben der Jugoslawen, die die USA und die NATO der Verletzung ihrer Souveränität beschuldigen, verursachten die Luftschläge Schäden im Umfang von 100 Mrd Dollar.

Indien, ein weiteres Gründungsmitglied der Blockfreienbewegung, übte ebenfalls harsche Kritik am Vorgehen der NATO, das eine klare Verletzung der UN-Charta darstelle. Vor der Generalversammlung betonte der indische Außenminister Jaswant Singh im vergangenen Jahr, es sei ein Irrtum anzunehmen, die Zeiten der Staatensouveränität seien vorüber. Denn die Vereinten Nationen seien »nicht als ein Superstaat konzipiert« worden, und sie würden es »auch niemals sein, vor allem deswegen, weil es keinen wirklichen Ersatz für den souveränen Staat gibt«. Den Staat abbauen, marginalisieren oder gar ignorieren zu wollen, sei zudem ein verfehlter Ansatz; denn je schwächer ein Staat werde, um so weniger sei er in der Lage, das Wohl seiner Bürger zu fördern. Indien, das sich gegen ein Engagement der Vereinten Nationen im umstrittenen Territorium Kaschmir sperrt, hat selbst hochrangigen Vertretern der Weltorganisation – sogar Generalsekretär Kofi Annan – nicht gestattet, diese ›innere Angelegenheit‹ auf diplomatischer Ebene anzugehen.

Überaus empfindsam hinsichtlich der Staatensouveränität gibt sich auch die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), deren Mitgliedstaaten allesamt auch Mitglieder der NAM sind. Ihr derzeitiger Vorsitzender, der algerische Präsident Abdelaziz Bouteflika, sagte vor der UN-Generalversammlung, daß die OAU der öffentlichen Meinung des Westens zwar nicht das Recht abspreche, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. Auch für die OAU habe die Weltorganisation das Recht und die Pflicht, leidenden Menschen zu helfen:

»Aber wir werden weiterhin gegen jede Untergrabung unserer Souveränität auf der Hut bleiben, nicht nur, weil die Souveränität unsere letzte Verteidigungslinie gegen die Regeln einer ungerechten Weltordnung darstellt, sondern auch, weil wir weder an den Entscheidungsprozessen des Sicherheitsrats noch an der Kontrolle ihrer Umsetzung beteiligt sind.«

Für Bouteflika harren zumindest drei grundlegende Fragen einer Antwort: Wann hört die Hilfe auf und fängt die Einmischung an? Wo ist die Grenze zwischen humanitärer, politischer und wirtschaftlicher Intervention? Unterliegen nur schwache und geschwächte Staaten der Einmischung oder gilt das Prinzip unterschiedslos für alle? Bouteflika weiter:

»Auf jeden Fall sind wir der festen Überzeugung, daß eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten ausschließlich mit Zustimmung des betreffenden Staates erfolgen darf. Nicht minder überzeugt sind wir davon, daß die Länder des Südens ihre Schwierigkeiten überwinden können, sofern ihnen die Solidarität, die loyale Unterstützung und die Anteilnahme der industrialisierten Welt wie der internationalen Gemeinschaft nicht versagt werden.«

Nach Auffassung Shanmugan Jayakumars, des Außenministers Singapurs, sollten, wenn es schon die ›humanitäre Intervention‹ in irgendeiner Form geben müsse, Regeln und objektive Kriterien für ein solches Eingreifen festgelegt werden. Wenn diese nicht vorlägen, seien Unsicherheit und Instabilität die Folge. »Wenn ein neues Gleichgewicht zwischen der Souveränität und anderen Werten ausbalanciert wird, so muß dies bewußt und durchdacht geschehen.« Sollen die Vereinten Nationen auch im kommenden Jahrhundert ihre Bedeutung behalten, dann wird dies, so Jayakumar, eine der größten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft darstellen.

»Denn wir können davon ausgehen, daß wir mit einer Anzahl weiterer Situationen konfrontiert werden, bei denen ein Eintreten gegen Menschenrechtsverletzungen das Dilemma der Vereinbarkeit der Staatensouveränität mit einer internationalen Intervention zutage treten läßt.«

Wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den kommenden Jahren Interventionen in der Dritten Welt im Stile der Kosovo-Operation befürworten sollte, dann gerät die Bewegung der Blockfreien einmal mehr in die Defensive. Sie wird vielleicht sogar hilflos zusehen müssen, wie eines ihrer grundlegenden Dogmen von den Reichen und politisch Mächtigen dieser Welt endgültig über Bord geworfen wird.

---

1 Siehe zur widersprüchlichen Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber den Vereinten Nationen beispielsweise Ian Williams, Szenen einer Ehe. Die unamerikanischen UN, VN 4/1996 S. 135ff.
2 Siehe zu den Ursprüngen der G-77 Karl P. Sauvant, Die ›Gruppe der 77‹ – Gewerkschaft der Dritten Welt, VN 6/1981 S. 189ff.
3 Siehe zur Rolle der Blockfreien in den Vereinten Nationen in früheren Jahren Volker Matthies, Von der Unmoral zur Respektabilität. Zwei Jahrzehnte Bewegung der Blockfreien (1961-1981), VN 6/1981 S. 183ff.
4 Vgl. Jens Martens, Kompendium der Gemeinplätze. Die ›Agenda für die Entwicklung‹: Chronologie eines gescheiterten Verhandlungsprozesses, VN 2/1998 S. 47ff.
5 Siehe zum Verhältnis der G-7 zur Weltorganisation Jens Naumann, Sieben für alle? Die Wahrnehmung des UN-Systems durch die G-7, VN 6/1994 S. 207ff.

Mit der Aufnahme der Pazifikstaaten Kiribati, Nauru und Tonga durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. September 1999 – im Bild: die am gleichen Tag erfolgte Hissung der Flaggen der Neumitglieder in Gegenwart des Präsidenten der Generalversammlung Theo-Ben Gurirab und des Generalsekretärs Kofi Annan – wuchs die Weltorganisation auf 188 Mitglieder an. Demnächst wird ein weiterer Kleinststaat des Südpazifik hinzustoßen; am 17. Februar 2000 empfahl der Sicherheitsrat der Generalversammlung mit seiner Resolution 1290 (Text: S. 42 dieser Ausgabe), Tuvalu als Mitglied aufzunehmen.