

Wirtschaft und Entwicklung

UNCTAD:

XII. Tagung 2008

- **Aufgabenausweitung auf Rohstoffe, Klimawandel und Migration**
- **Solidarität unter Entwicklungsländern brüchig**
- **UNCTAD XIII in Katar**

Johannes Wendt

(vgl. auch Konrad Melchers, *Die UNCTAD wiederbeleben. Neuer Reformbericht empfiehlt Stärkung der Entwicklungshilfe*, VN, 2/2007, S. 56–61; Marion Stoldt, *UNCTAD X*, VN, 3/2000, S. 106f. sowie Konrad Melchers, *Totgesagte leben länger*. Nach UNCTAD IX: eine gestraffte Organisation mit Zukunft, VN, 4/1996, S. 147–153.)

Vom 20. bis 25. April 2008 fand in Ghanas Hauptstadt Accra die XII. **Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)** statt. Seit Gründung der UNCTAD im Jahr 1964 wird alle vier Jahre eine einwöchige Konferenz der Vertreter der Mitgliedstaaten einberufen. Neben den Delegierten fast aller 193 UNCTAD-Staaten kamen auch dieses Jahr Vertreter von über 100 nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie zahlreiche Wissenschaftler und wirtschaftspolitische Experten – insgesamt mehr als 4000 Teilnehmer – zusammen, um erneut Chancen und Herausforderungen der Globalisierung zu prüfen. Während die Veranstalter sich über ein breites internationales Medienecho freuen konnten, vernachlässigte die deutschsprachige Presse das Ereignis ebenso wie die deutsche Bundesregierung. Sie hatte die parlamentarische Staatssekretärin des Wirtschaftsressorts Dagmar Wöhl entsandt – ganz so, als sollten ›Bedeutungslosigkeit‹ und ›Ohnmacht‹ der UNCTAD demonstriert werden. Deutsche Minister reisen, wenn die Welthandelsorganisation (WTO) oder die Ölstaaten rufen.

Wöhl nannte die UNCTAD XII erfolgreich, äußerte indessen die Erwartung, dass die ausufernde Großorganisation ›effizienter‹ werde, auch wenn das Arbeitsprogramm für die nächsten vier Jahre in Accra

nicht reduziert, sondern erweitert wurde. Angesichts der Nahrungsmittel- und Ölkrise soll die Kernaufgabe, Handel und Entwicklung zu fördern, um Analysen der Rohstoffproblematik, des Klimawandels und der Migration ergänzt werden. Mit Zwischenergebnissen wird sich in zwei Jahren eine Sonderkonferenz befassen. UNCTAD XIII soll im Jahr 2012 in Katar stattfinden.

Traditionsgemäß wurden die Beratungen auch dieses Jahr mit einer kurzen gemeinsamen Erklärung, einer deutlich längeren handlungsorientierten Übereinkunft (accord) sowie Stellungnahmen einzelner Gruppen abgeschlossen. Die verschiedenen Themen wurden parallel an neun ›runden Tischen‹ sowie einem Investitions- und einem zivilgesellschaftlichen Forum vertieft. Die Aussagen der verschiedenen Abschlussdokumente sind in vielen Punkten deckungsgleich. Sie unterscheiden sich zudem nicht wesentlich von den Stellungnahmen in den Dokumenten vergangener Konferenzen. Doch sei in Accra – bei allen Differenzen – eine neue ›Solidarität unter Entwicklungsländern‹ spürbar gewesen, betonten der ghanaische Präsident John Kofi Agyekum Kufuor und UNCTAD-Generalsekretär Supachai Panitchpakdi übereinstimmend. Die Übereinkunft müsse helfen, die Armut mittels Globalisierung zu beseitigen. Alle Entwicklungsländer, zumal die ärmsten unter ihnen, müssten vom Welthandel profitieren. Mit Blick auf die WTO und die jüngsten gescheiterten Versuche, die vor sieben Jahren ausgerufene ›Doha-Entwicklungsrunde‹ zu retten und den Handel zwischen Süd und Nord zu erleichtern, wurde ›Fairness‹ angemahnt und beteuert, dass die Entwicklungsbemühungen zu verstärken seien. Sofortmaßnahmen zur Nahrungsmittelsicherheit seien notwendig. Mit Nachdruck wurden die westlichen Industrieländer aufgefordert, ihre Entwicklungszusagen einzuhalten, also mindestens 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bereitzustellen und die Investitionen zu verstärken.

Biotreibstoff

In seiner Eröffnungsrede hatte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon noch einmal auf die ›unterste Milliarde‹ (›the bottom billion‹) Menschen hingewiesen, die trotz des allgemeinen Wirtschaftsaufschwungs im Elend geblieben sind und unter den gegenwärtigen Verteuerungen von Nahrungs-

mitteln und Energie besonders leiden. Er hob seine zusammen mit der UNCTAD verfolgte Initiative einer kohlenstoffneutralen Energiegewinnung hervor und sprach von der Notwendigkeit einer neuen ›grünen Revolution‹. Allerdings wurde diese Anregung – vermutlich wegen der negativen Erfahrungen mit der indischen Plantagenwirtschaft in den sechziger Jahren – nicht aufgegriffen. Mit seiner Warnung vor Biotreibstoff, der jährlich 100 Millionen Tonnen Getreide dem menschlichen Verzehr entziehe, geriet Ban in offenen Widerspruch zu Luiz Inácio Lula da Silva, dem rhetorisch versierten Präsidenten Brasiliens. Er beteuerte, dass sein Land ›Boden im Überfluss‹ habe und das aus Zuckerrohr gewonnene Ethanol bis zu achtmal weniger Kohlendioxid ausstoße als der aus nordamerikanischem Mais gewonnene Sprit.

MDGs

Dass die Strategien zur Armutsbekämpfung unzureichend sind, wurde auf allen Foren in Accra evident. In den einleitenden Passagen der Übereinkunft und in mehreren Absätzen der Erklärung wird verdeutlicht, dass viele Entwicklungsländer weiterhin vom Weltwirtschaftswachstum ausgeschlossen sind und den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) hinterherhinken. Für sie ist das Hauptziel, die extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren, in weite Ferne gerückt. Die Zahl der Hungernden sei inzwischen auf 862 Millionen gestiegen, so Kumi Naidoo, Sprecher der ›Weltweiten Aktion gegen Armut‹. Die Hungerrevolten, die seit Jahresbeginn aus Afghanistan, Eritrea, Haiti, Indonesien, Liberia, Mauretanien, Nordkorea, Sierra Leone und Südafrika, gemeldet wurden, konterkarieren die noch nicht einmal ehrgeizigen MDGs. Die neue Armutswelle steht auch im Gegensatz zu der noch im UNCTAD-Jahresbericht 2007 vertretenen Auffassung, die wachsende Weltwirtschaft habe einer zunehmenden Zahl von Entwicklungsländern ›unerhörte Vorteile‹ gebracht. Einige der Länder seien gar zu den Hauptantriebskräften der Globalisierung geworden.

Selbstbeweihräucherung

Im Übrigen halten alle Erklärungen, und natürlich die Übereinkunft von Accra, an der UNCTAD und ihrer Bedeutung als zentralem entwicklungspolitischen Dis-

kussionsforum der Vereinten Nationen fest, auch wenn Reformen im Rahmen einer neuen UN-Architektur befürwortet werden. An Selbstbeweihräucherungen mangelt es nicht. Pathetisch erinnert die Erklärung von Accra an den Geist der Gründerzeit vor 44 Jahren, als die meisten Länder des afrikanischen Kontinents ihre Unabhängigkeit erlangten. Die Prophetien der Gründer könnten sich angesichts der globalisierten Wirtschaft von heute bestätigt fühlen. Mehr denn je habe ihr Lehrsatz Bestand, dass ein breit angelegter und nachhaltiger Wohlstand nur zu erreichen sei, wenn Handel und Entwicklung auf harmonische Weise in einer interdependenten Welt zusammenkämen.

China und die G-77

Unübersehbar färbt das neokonfuzianische Modell der Weltmacht China auf die Dokumente von Accra ab. In der Volksrepublik selbst verschleiert das auf dem XVII. Parteitag im Jahr 2007 ausgegebene Harmonisierungsmotto noch die krassen Gegensätze: zwischen der Welt der Milliarden an der chinesischen Ostküste einerseits und der erbärmlichen Existenz der 700 Millionen Bauern und Wanderarbeiter andererseits. In Accra hielt sich die Delegation aus Beijing ansonsten zurück – wohl nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Proteste gegen ihre Minderheitenpolitik während des vorolympischen Fackellaufs. In der Übereinkunft von Accra wird immerhin festgehalten, dass gute Regierungsführung, Freiheit und Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz wesentliche Voraussetzungen einer nachhaltigen Entwicklung seien. In der gemeinsamen Ministererklärung von G-77 und China findet man diesen Satz nicht, wohl aber eine strikte Absage an alle ökonomischen Zwangsmaßnahmen von außen und ein Plädoyer für einen lebensfähigen palästinensischen Staat.

UNCTAD und WTO

Während der UNCTAD-Konferenz ebenso wie drei Monate später beim gescheiterten WTO-Ministertreffen in Genf, überließ China das Wort den beiden anderen Global Players im Lager der Entwicklungsländer. Indien und Brasilien konnten sich im Licht ihrer binnen- und außenwirtschaftlichen Erfolge als Exempel der schon vor Konferenzbeginn skandierten These

ausgeben, dass Globalisierung entwicklungsfreundlich sei – freilich nur, wenn die eigenen Produzenten im Industrie- und vor allem im Agrarsektor geschützt werden. Mit UNCTAD XII im Rücken hielten beide Staaten, flankiert von China, auf dem WTO-Ministertreffen dem Druck der USA stand. Letztere boten zwar eine – überfällige – Senkung ihrer Agrarsubventionen an, verlangten aber dafür – vergeblich – exportfördernde Gegenleistungen der Entwicklungsländer. Der Vorgang illustriert, dass Liberalismus, wie er in den Konsenspapieren von Accra verkürt wird, und Protektionismus, gegen den allseitig protestiert wird, in der WTO fleißig weiter praktiziert werden. Die nationalökonomischen Interessen versuchen sich durch beziehungsweise zur Wehr zu setzen, und die kräftigsten unter den Entwicklungsländern wissen sich jetzt zu wehren – Protektionismus hin, Liberalismus her. Auf Afrika selbst, den gastgebenden Kontinent der UNCTAD XII, treffen zuversichtliche Prognosen allerdings am wenigsten zu. Er ist – trotz des Zugpferds im Süden – nach wie vor nur mit 2,7 Prozent am Welthandel beteiligt, und das in den letzten Jahren viel gepriesene NEPAD-Projekt wird in den Accra-Papieren nur noch am Rande erwähnt.

Mehrwert der UNCTAD

Ist UNCTAD nicht mehr als ein unverbindlicher Theoriezirkus? Selbst wenn es so wäre, lassen die Konferenzen neue weltwirtschaftliche Bewegungen und Veränderungen und gewiss auch die Unsicherheiten und unterschiedlichen Reaktionen der einzelnen Länder, Gruppen und Regionen spüren. Kein Mitglied sollte es sich leisten, die Weichenstellungen zu verpassen, auf die die UNCTAD hinweist. Die vor und während der Konferenz in Accra angehäuften Papiere enthalten freilich mehr Fragen als Erkenntnisse. Wie sehen die innovativen Lösungsansätze aus, die UNCTAD den darbenenden Ländern in Aussicht stellt? Wo liegen die neuen Wege, auf denen die produktive Kapazität der am wenigsten entwickelten Regionen so gestärkt werden soll, dass sie vom Welthandel profitieren können? Wo sind die Potenziale regionaler Kooperation, die den Süd-Süd-Handel antreiben sollen? Laut UNCTAD-Statistik stieg sein Volumen in den elf Jahren von 1995 bis 2006 immerhin von 580 Milliarden auf 2,1 Billionen US-Dollar;

sein Anteil an der Weltwirtschaft erhöhte sich damit von 11 auf 17 Prozent. Aber was bleibt davon, wenn die neuen Global Players China, Brasilien, Indien und Südafrika herausfallen?

Brüchige Solidarität

Gemessen an ihren volkswirtschaftlichen Leistungsbilanzen sind diese Staaten die Gewinner in der ›neuen Phase der Globalisierung‹, über die in Accra geredet wurde. Jenseits der Diskussionen zeigt sich im harten Alltagsgeschäft der WTO, dass die Entwicklungsländer, die einst in der G-77 zusammenfanden, allen Solidaritätsbeschwörungen zum Trotz (immer weiter) auseinanderdriften. In unterschiedlichen Gruppen und Konstellationen verhandeln die aufstrebenden Schwellenländer mit den USA, Japan und der EU und steigern ihre Wirtschaftsbilanzen in astronomische Höhen, ohne damit jedoch ihre sozialpolitischen Probleme zu lösen. Bilaterale Verträge unterlaufen die ausgearbeiteten multilateralen Regelwerke der Weltökonomie. Wohlfeil sind die Klagen der G-77 gegen Alleingänge. Seit dem Jahr 2001 hat beispielsweise Indien seine Ausfuhren jährlich um 25 Prozent gesteigert. Trotz des sagenhaften Booms müssen 300 Millionen Inder von weniger als einem Dollar täglich (über)leben. Die Armen bleiben die Verlierer der Globalisierung.

Der in Accra vorherrschenden Solidaritäts-Heuchelei, der Konsens- und Kohärenzseligkeit, setzte allein das ›Civil Society Forum‹ kritische Akzente entgegen. »Die Ära der Globalisierung«, heißt es in der Erklärung des Forums, »erweist sich als eine Zeit andauernder und wachsender Ungleichheit. Die gegenwärtige neoliberale Politik ist alles andere als neutral. Das Wachstum des Welthandels hat zur Folge, dass die ärmsten Gesellschaften durcheinandergebracht werden [...] und das Leiden der verwundbarsten Gruppen, insbesondere mehrerer hundert Millionen Frauen, verlängert wird.«

Weitere Informationen:

<http://www.unctadxii.org/en/>
Dokument: Report of the United Nations Conference on Trade and Development on its Twelfth Session, Held in Accra, Ghana, from 20 to 25 April 2008, (einschließlich ›Accra Declaration‹ and ›Accra Accord‹ sowie aller sonstigen Erklärungen und Stellungnahmen), UN Doc. TD/442 v. 11.6.2008.