



Positionspapier der AGEZ

zur XI. United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD

Sao Paulo, Brasilien, 13. bis 18. Juni 2004

Inhaltsverzeichnis

1) Einleitung: 40 Jahre UNCTAD – Einschätzungen für Sao Paulo	S 2
Ein Sprachrohr der Benachteiligten	S 2
Auf ein Nebengleis abgedrängt	S 2
UNCTAD am Scheideweg	S 3
Ausblick und Einschätzung für UNCTAD XI	S 4
Vorschläge der EU	S 5
Kritik und Forderungen der NGOs	S 6
2) Gerechte Handelsbedingungen für den Süden	S 8
Situation im Rohstoffbereich	S 8
Auswirkungen von Freihandelszonen und Regionalisierung	S 10
Hintergrund	S 10
Betroffenheit von Frauen	S 10
Umriss einer anderen Regionalisierung	S 12
Vorschläge der UNCTAD	S 13
Vorschläge der EU	S 14
Kritik und Forderungen der NGOs	S 14
Situation im Landwirtschaftsbereich	S 16
3) Finanzierung, Entschuldung, Armutsbekämpfung	S 18
Hintergrund	S 18
Vorschläge der UNCTAD	S 19
Vorschläge der EU	S 19
Kritik und Forderungen der NGOs	S 20
4) Zukunftsperspektiven: Handel braucht Kontrolle – Veränderungen des Weltwirtschaftssystems und der UNCTAD	S 21
Stärkung der Menschenrechte	S 21
Kontrolle der Global Players, Dezentralisierung der Macht	S 21
UNCTAD als Vorreiterin	S 22
Gender Mainstreaming der internationalen Wirtschaftsstrukturen	S 22
Impressum	S 24

Positionspapier der AGEZ

zur XI. United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD

Sao Paulo, Brasilien, 13. bis 18. Juni 2004

1) Einleitung: 40 Jahre UNCTAD - Einschätzungen für Sao Paulo

Ein Sprachrohr der Benachteiligten

Die erste Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development) fand - auf Drängen der „Gruppe der 77“, der Vertretung der Länder der Dritten Welt in den Vereinten Nationen - 1964 in Genf statt. Diese Konferenz war gleichzeitig die Eröffnung der Arbeit von UNCTAD als Organ, dessen ständiges Sekretariat in Genf angesiedelt ist. Der Hintergrund für diesen wichtigen Schritt lag in der Erlangung der politischen **Unabhängigkeit** eines Großteils früherer Kolonien in Afrika, Asien und Lateinamerika und im Entstehen der **Bewegung der Blockfreien**. Die konzeptionelle Basis bildete der Glaube an den Handel als wichtiges Entwicklungsinstrument, wobei die grundlegenden Machtstrukturen des Welthandels aus der Perspektive des Südens neu und gerecht gestaltet und die internationale Handelspolitik in eine integrierte entwicklungspolitische Gesamtstrategie mit starken sozialen und Umverteilungsakzenten eingebettet werden sollte. In diesem Sinn war UNCTAD eine Neubelebung des Gedankens der Gründung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO), die integraler Bestandteil der Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen sein sollte und deren Gründung im Jahre 1944 am Widerstand der USA gescheitert war. Die UNCTAD reichte allerdings keineswegs an das heran, was die ITO hätte sein können: Sie war und ist keine selbständige Organisation, sondern ein abhängiges UNO-Organ, das über ein sehr beschränktes Budget verfügt.

Trotzdem war die Gründung der UNCTAD ein eminent bedeutungsvolles Ereignis, jahrelang spielte sie eine nicht zu unterschätzende Rolle auf der internationalen Ebene, war ein starkes **Kampforgan** der Länder des Südens und ein wichtiger **Think Tank** dieser Region im Hinblick auf ein immer breiteres Spektrum von Fragestellungen. Als entschiedene Fürsprecherin einer gerechten Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung (NIWO) übte sie immer wieder scharfe Kritik an allen Formen neokolonialer, vor allem im Rohstoffbereich.

Auf ein Nebengleis abgedrängt

Mit den achtziger Jahren nahmen diese optimistischen Signale, vor allem durch Auslagerungen der verarbeitenden Industrien des Nordens nach dem Süden, durch den Beginn der Schulden“krise“ und die in der Folge verordneten Strukturanpassungsprogramme

(SAPs), durch Einsetzen der ersten Welle der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung sowie durch einen deutlichen Rückgang der Entwicklungshilfeleistungen stark ab.

Mit dem Beginn der neunziger Jahre brachte das Paradigma der im Neoliberalismus verankerten **wirtschaftlichen Globalisierung** eine Verallgemeinerung des schon in den achtziger Jahren vorexerzierten Trends des Abbaus staatlicher Entscheidungsmacht und der Regelung eines immer größeren Spektrums des gesellschaftlichen Lebens über die Kräfte des Marktes. Der Abschluss der Uruguay-Runde und die Gründung der **Welthandelsorganisation** (WTO) löste eine explosive Verstärkung dieser Entwicklungen aus, vor allem einen dramatischen Rückzug des Staates aus weiten Bereichen und ein bestürzendes Maß der Preisgabe sozialer Verantwortung sowie das Vordringen der WTO in breiteste Bereiche „jenseits des Handels“ wie Landwirtschaft, Dienstleistungen und geistiges Eigentum. Mit der Durchsetzung des Prinzips des „single undertaking“ wurde es schwächeren Ländern unmöglich gemacht, in bestimmten Fragen eine langsamere Gangart einzulegen und Teilabkommen abzuschließen. Dies alles geschieht außerhalb des Systems der Vereinten Nationen und der von diesen beschlossenen und ratifizierten Rechtsnormen – jahrzehntelange Bemühungen zur Verankerung und Umsetzung von Menschenrechten und Umwelthanliegen werden also oft mit einem Schlag gegenstandslos – und wird oft mit sehr undemokratischen Mitteln und Vorgangsweisen vorangetrieben. Dabei werden die Interessen mächtiger Mitglieder und der mit ihnen zusammenarbeitenden Konzerne mit Hilfe eines starken Streitbeilegungsverfahrens (DSU, Dispute Settlement Understanding) – eine Einmaligkeit der WTO – unerbittlich überwacht und durchgesetzt.¹

Entgegen den Versprechungen der BefürworterInnen des gegenwärtig praktizierten Konzepts von Globalisierung sind die Unterschiede zwischen armen und reichen Ländern in den letzten zehn Jahren krass angestiegen, hat die **Armut** in südlichen und östlichen Ländern, vor allem die **Armut von Frauen**, in besorgniserregendem Maße zugenommen, Umwelthanliegen bleiben trotz vordergründiger „Begründung“ von wirtschaftlichen Politiken und Unternehmen, mehr und mehr auf der Strecke.² Vor allem in den Wenigsten Entwickelten Ländern (LDC) und in Afrika ist die wirtschaftliche und soziale Bilanz der letzten zehn Jahre katastrophal.³

UNCTAD am Scheideweg

Trotz aller Einschränkungen ist die UNCTAD nach wie vor ein wichtiges Gremium, das hinter die Kulissen der Handels- und Entwicklungsprobleme der Länder des Südens und Ostens blickt und mit seinen **drei Säulen**, nämlich Forschung und Analyse, Konsensbildung und Technische Zusammenarbeit⁴, positive Veränderungen in diesen Regionen unterstützen könnte.

Auf der UNCTAD IX (1996) in Midrand (Südafrika) wurde die Bedeutung von UNCTAD zur integrativen Behandlung von Themen wie Entwicklung, Handel, Finanzen, Technologie und Investitionen erneut nachdrücklich festgehalten, trotzdem wurde

¹ Vgl. Christian Felber, Jürgen Knirsch: Streitbeilegung in der WTO. Unter Anklage Umweltschutz, Gesundheitsvorsorge, VerbraucherInnenschutz, in: attac (Hg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO-GATS-TRIPS-MAI. Wien 2003, Promedia, S. 140 ff.

² Vgl. AGEZ: Positionspapier zur 5. MinisterInnenkonferenz in Cancun. Wien, Juli 2003, S.

³ UNCTAD Report on LDC und Africa

⁴ United Nations: Pre-Conference Negotiating Text; 17. December 2003, a.a.O., S. 2

sie – wie auch andere wichtige Gremien innerhalb der Vereinten Nationen wie z. B. die Menschenrechtskommission, die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW) und die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) - von der WTO eine Zeit lang zur Bedeutungslosigkeit verdammt.

Gleichzeitig wächst der **Widerstand** von Seiten vieler Regierungen des Südens, vor allem aber der Zivilgesellschaft in Nord und Süd gegenüber dem Primat der Politik der Profitsicherung von Seiten mächtiger Unternehmen und Koalitionen. Nach dem spektakulären Scheitern der 5. MinisterInnenkonferenz in Cancun ist die Notwendigkeit starker Entscheidungsstrukturen zur Sicherung von Überwindung der Kluft zwischen Nord und Süd einerseits, aber darüber hinaus von Anliegen ganzheitlicher Entwicklung, von Gendergerechtigkeit, Armutsbekämpfung, sozialer Absicherung und demokratischer Mitbestimmung als Richtlinien der Politik auch auf regionaler und nationaler Ebene, sichtbar geworden.⁵

Die Machtkonstellationen in **Cancun** haben deutlich gemacht, dass der Zusammenhalt, das Selbstbewusstsein und das wirtschaftliche und organisatorische Know How südlicher Länder - nicht zuletzt dank der intensiven Forschungs- und Informationstätigkeit von überregionalen Netzwerken und Instituten⁶ - stark zugenommen hat. Jetzt ist der Zeitpunkt, da sie die Diskussion über Möglichkeiten zur Stärkung menschen-, arbeits- und umweltrechtlicher Ziele in Außenwirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik ankurbeln und ihre Stellung aufwerten könnte und sollte. Mit der letzten UNCTAD-Konferenz in Bangkok (2000) wurde wieder ein wichtiger Schritt gesetzt, um die Rolle der UNCTAD als „**Forum der Konsensbildung**“ und der Neuorientierung im Bereich von Handel und Entwicklung - unter besonderer Berücksichtigung von Teilfragen wie Technologietransfer, Investitionen und sustainable development - aufzuwerten.⁷

Allerdings muss die UNCTAD selbst eine klare und kritische Analyse ihrer Strategien vornehmen und ihre eigene Tendenz zur Absegnung neoliberalen Gedankenguts hinterfragen. Dies ist die grundlegende Voraussetzung für die längst fällige Diskussion über Ziele und Struktur der UNCTAD, die bis jetzt, überspitzt ausgedrückt, in einem Atemzug empfiehlt, „auf den Zug der Globalisierung aufzuspringen“ und zugleich Belege dafür liefert, „dass der Zug geradewegs auf ein Abstellgleis führt“.⁸

Ausblick und Einschätzung für UNCTAD XI

Das Programm der Konferenz sieht Verhandlungen in **vier Bereichen** vor:

- Entwicklungsstrategien in einer globalisierten Wirtschaft,
- Schaffung produktiver Kapazitäten und internationaler Konkurrenzfähigkeit,

⁵ Vgl. Brita Neuhold: Doomed negotiations at the 5th WTO Ministerial in Cancun. WIDE Briefing paper. Oct. 2003.

⁶ Z. B. Das Third World Network (TWN) und das Southern and Eastern African Trade, Information and Negotiations Institute (SEATINI)

⁷ Vgl. UNCTAD, tenth session, Bangkok, 12-19 February 2000, „Plan of Action“ (TD7386), paragraph 103.

⁸ Zitat von Rainer Falk (WEED Deutschland), zitiert in Christian Felber: Die Nebenrolle der UNCTAD, in: ATTAC (Hg.) a.a.O., S. 20.

- Sicherstellung von Entwicklungs-Benefits aus dem internationalen Handelssystem und den diesbezüglichen Verhandlungen,
- Partnerschaften für Entwicklung⁹

Bereits auf den ersten Blick zeigt sich ein gewisses **Ungleichgewicht** zwischen den einzelnen Teilen: Während vor allem das Handelskapitel sehr gründlich und umfangreich ausgearbeitet ist, beschränkt sich der im Hinblick auf eine Neuorientierung strategisch wichtige Teil zu Entwicklungspartnerschaften auf eine Seite.

Vorschläge der EU

Die EU sieht als wichtigste Ziele der Konferenz die „Stärkung des Vertrauens in das multilaterale Handelssystem“, den „erfolgreichen Abschluss der Doha Entwicklungsrunde“ und die weitere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft an.¹⁰ UNCTAD sollte also in dem gegenwärtigen Kurs der wirtschaftlichen **Globalisierung** vermitteln und unterstützend wirken, wobei ihr dringend angeraten wird, ihre **Effizienz** zu erhöhen und ihr Programm nicht zu verwässern, also nicht zu viele Themen in Angriff zu nehmen.¹¹ Zu den Themen, die die EU in diesem Zusammenhang ablehnt, gehört - nicht von ungefähr – das vom UNCTAD-Sekretariat immer wieder angestrebte „globale und nationale makro-ökonomische Management“. Das EU-Papier stellt im Kapitel zu **Entwicklungsstrategien** die Segnungen der WTO-Politik und die Umsetzung „gegenwärtiger und zukünftiger Abkommen“¹² geradezu als Garant der Überwindung der Armut und der Garantie der Menschenrechte in südlichen Ländern dar.

Im Kapitel „**produktive Kapazitäten**“ und „**internationaler Wettbewerb**“ ruft die EU dazu auf, den südlichen Ländern, vor allem den Least Developed Countries, besseren Zugang zu den Märkten zu gewähren und sie bei der Diversifizierung ihrer Exportstrukturen zu unterstützen. Der UNCTAD fällt dabei die Rolle zu, den politischen Dialog zwischen den Regierungen, vor allem aber mit der Privatwirtschaft, zu fördern und auf die Verbesserung der Investitionsbedingungen für internationale Konzerne zu achten¹³.

Im Zusammenhang mit dem **Internationalen Handelssystem** wird das Augenmerk ebenfalls auf die Förderung der Least Developed Countries gelegt und die Entwicklung von Sicherheitsnetzen zum Schutz schwacher Ökonomien empfohlen. Im Anschluss an diese Vorschläge spricht die EU Klartext: Die UNCTAD sollte sich nicht mit der Analyse, Duplizierung oder gar Abänderung der Resolutionen von Doha aufhalten!¹⁴

Bezüglich des Themas **Entwicklungspartnerschaften** wird das Schwergewicht auf die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor gelegt. Auch hier sollte die UNCTAD eine klare Arbeitsteilung anstreben, nicht die Aktivitäten erfahrener internationaler Organisationen verdoppeln.

⁹ Siehe United Nations Conference on Trade and Development: Eleventh Session, Sao Paulo, 13-18 June 2004. Pre-Conference Negotiating Text. Submitted by the Chairman of the Preparatory Committee. TD(XI)/PC/3, 17 December 2003.

¹⁰ DG E II-Development, General Secretariat of the Council. UNCTAD Strategy Paper. 3. Feb. 2004, Doc. No. 19/04 DEVGEN.

¹¹ Ebenda, S. 5.

¹² Ebenda, S. 7.

¹³ Ebenda, S. 7f.

¹⁴ Ebenda, S. 10.

Alles in allem besteht die Tendenz, die **UNCTAD in ihre Schranken zu weisen**. Vor allem wird ihr das makro-ökonomische Engagement abgesprochen und ihr - zumindest indirekt - nahe gelegt, prominenten Players wie Weltbank, Währungsfonds und WTO nicht „ins Gehege zu kommen.“ Andererseits werden mit der Vorzugsbehandlung der Least Developed Countries Nischen eröffnet, die von dem Vorgehen auf der großen Linie ablenken sollen. Das deckt sich mit der allgemeinen Einstellung westlicher Regierungen, die die Bedeutung der bevorstehenden Konferenz sehr gering einschätzen und dazu tendieren, sie herunterzuspielen.

Kritik und Forderungen der NGOs

In den Augen der NGOs sind die vorbereitenden Texte des UNCTAD Sekretariats insgesamt **zu zahm** und teilweise geradezu **schönfärberisch**. Es besteht ein Ungleichgewicht in der insgesamt sehr ernsthaften Analyse und den empfohlenen Strategien, die oft sehr allgemein und vorsichtig abgefasst sind. Nichts in diesen Dokumenten erinnert an den offenen, kritischen Ton früherer UNCTAD Dokumente aus den siebziger Jahren.

Der Zusammenhang zwischen der Politik internationaler Finanz- und Handelsorganisationen, der Transnationalen Konzerne und der Außenwirtschaftspolitik reicher Länder einerseits und den Entwicklungs-, Handels- und Finanzproblemen südlicher Länder andererseits wird nicht offen gelegt. Der offiziell verfolgte Weg zur **„Entwicklung durch Globalisierung“** wird auch von der UNCTAD nicht hinterfragt, meistens sogar nachdrücklich unterstützt. Doha wird sogar als „Meilenstein in der Evolution des multilateralen Systems“ bejubelt.¹⁵

Besonders groß ist naturgemäß das Interesse der NGOs an einer aktiven und gleichberechtigten Einbindung in die Strategien zur Errichtung neuer **Partnerschaften**. Hier ist der Blick auf die UNCTAD Dokumente, die gerade diesem Thema vergleichsweise wenig Raum widmen, besonders kritisch. Viele internationale NGOs fühlen sich aus verschiedenen Gründen nicht genügend gewürdigt:

Erstens wurden und werden bis jetzt vom UNCTAD Sekretariat nur solche NGOs in den Vorbereitungsprozess eingebunden, die sich eine Vertretung in Genf leisten können. Zweitens kritisieren sie, dass sie nicht eingebunden wurden, als das Kapitel über Partnerschaften konzipiert wurde. Drittens finden sie den Ton des Dokuments zu herablassend, insbesondere die Formulierung, dass sie die „Ziele und Politiken“ unterstützen sollen, die auf der „zwischenstaatlichen Ebene definiert wurden.“ Viertens sehen sie eine Reihe praktischer administrativer und ökonomischer Hindernisse und Barrieren, die einer intensiven, zahlenmäßig starken und fruchtbaren Zusammenarbeit der NGOs entgegenstehen.¹⁶

¹⁵ SEATINI, a.a.O., S. 14-

¹⁶ SEATINI; a.,a.O., S. 4f.

Gender-NGOs vermissen besonders den Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung, Handel und Gender“ und fordern die UNCTAD dazu auf, nachdrücklich anzuerkennen, dass

„(...) Frauen am stärksten von unfairen Handelsregelungen betroffen sind, vor allem im Zusammenhang mit dem Landwirtschaftsabkommen. Daher muss die Verknüpfung zwischen Handel und Frauen einen speziellen Schwerpunkt der Analyse der UNCTAD darstellen.“¹⁷

Insgesamt fordern die NGOs die UNCTAD auf, ihre Beziehungen mit der Zivilgesellschaft **systematischer zu gestalten** und besser in zwischenstaatliche Prozesse zu **integrieren**¹⁸, unter anderem auch, um sicher zu stellen, dass UNCTAD wieder eine prominente Rolle im Konzert der internationalen Entwicklungs- und Handelspolitik spielen kann.

„Es ist nun Zeit, der UNCTAD wieder ihre entsprechende wichtige Funktion innerhalb der internationalen Arena zurück zu geben. Das ist der Augenblick für UNCTAD, vorzutreten und das Vakuum auszufüllen, das durch das Versagen der orthodoxen Politiken entstanden ist.“¹⁹

¹⁷ UNCTAD Hearing February 2004, Statement of the Center of Concern; S. 4.

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Seatini, a.a.O., S. 3.

2) Gerechte Handelsbedingungen für den Süden

Situation im Rohstoffbereich

Seit den 80er Jahren befinden sich die Preise für agrarische und mineralische Rohstoffe auf einem niedrigen Niveau und sinken, abgesehen von konjunkturellen Schwankungen ständig²⁰.

Diese starken **Schwankungen** sind auf die Änderungen der weltweiten Nachfrage, wetterbedingte Angebotsengpässe, die Reaktion der Nachfrage auf die hohen Preise der frühen 90er Jahre, technologische Innovationen, mit deren Hilfe die Produktionskosten gesenkt wurden, und auf mit der Asienkrise verbundene Abwertungen der Währungen der großen Rohstoff-exportierenden Länder zurückzuführen. Länder, die auf Rohstoffe angewiesen sind, wurden mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert, als es galt, in den 90er Jahren den Verbrauch trotz der stark schwankenden Rohstoffpreise auszugleichen. Viele Entwicklungsländer erzielten bis zu 90 % ihrer Exporteinnahmen durch den Verkauf von Rohstoffen. Aufgrund eines Überangebots kommt es zum Preisverfall. Die sinkenden Preise führen jedoch dazu, dass die Handels- und Zahlungsbilanzen immer weiter ins Minus rutschen. Die Devisen werden aber von den Entwicklungsländern dringend benötigt, um ihren **Schuldendienst** zu begleichen. Gleichzeitig wächst der Bedarf an technologisch hochwertigen Gütern, die eingeführt werden müssen.

In einigen Öl-exportierenden Ländern führte die schwache Politik im Laufe des Ölpreiszyklus zu rückläufiger Spartätigkeit und niedrigeren Investitionen. Diesen Ländern gelang es im Allgemeinen nicht, ihre Abhängigkeit von Ölexporten zu verringern. Die rückläufigen Investitionen werden weiterhin den Fortschritt hemmen.

Viele internationale **Rohstoffabkommen** scheiterten; d.h. viele dieser bestehenden Abkommen verloren ihre Mechanismen für Markteingriffe. Einer der wichtigsten Gründe für das Scheitern der in der UNCTAD angesiedelten Rohstoffabkommen war, dass ihre Mechanismen primär darauf ausgelegt waren, kurzfristige Preisschwankungen zu vermeiden. Dabei ist man von einem langfristig stabilen Preisniveau ausgegangen.

Rohstoffexport ist notwendig für die Bedienung der Schulden, daher ist im Hinblick auf die Rohstoffkrise die Beschäftigung mit der Schuldenfrage notwendig²¹.

²⁰ Siehe Grafik aus dem Atlas der Weltverwicklungen, Bielefeld 2001

²¹ Siehe Kapitel 3, S 18 dieses Positionspapiers

Rohstoffpreise im Keller

US-\$ von 1990

1970

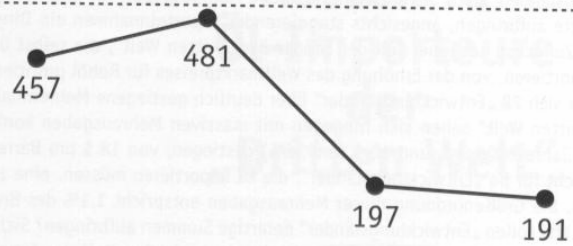
1980

1990

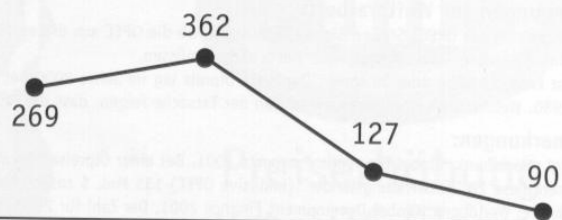
2000



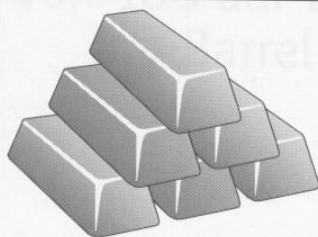
Kaffee (c/kg)



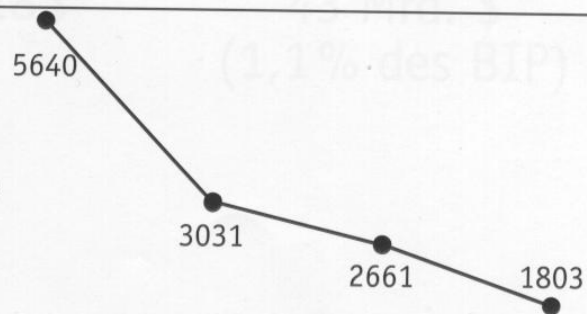
Kakao (c/kg)



Baumwolle (c/kg)



Kupfer (\$/t)



© Welthaus Bielefeld

Auswirkungen von Freihandelsabkommen und Regionalisierung

Hintergrund

Der freie Welthandel wird durch die zunehmende Bildung von Wirtschaftsblöcken und Freihandelszonen, also durch **Regionalisierungstendenzen**, sowie durch **staatlichen Protektionismus** wesentlich behindert. In den letzten Jahren entfiel deutlich mehr als die Hälfte des globalen Handelsvolumens auf den Handel innerhalb von so genannten Freihandelszonen (Free Trade Areas – FTAs) und Zollunionen. Ziel ist es, tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen. FTAs wie die NAFTA (Nordamerikanische Freihandelszone bestehend aus den USA, Kanada und Mexiko) schreiben Zoll- und Investitionsfreiheit vor. Ausländischen Direkt- und Finanzinvestoren werden in solchen Abkommen Tür und Tor geöffnet.

Besonders dramatisch sind die Auswirkungen auf die **Landwirtschaft**. Während staatliche Zuschüsse und Schutzzölle im eigenen Land gesenkt werden, überschwemmen die hoch subventionierten Produkte aus den Industrieländern die Länder mit billigen Agrarprodukten. Schutz vor diesem doppelten Agrarprotektionismus, der die eigenen Märkte schützt und andere erobert, bieten FTAs nicht. Ganz im Gegenteil: Niedrigere Umweltschutzstandards und soziales Dumping sind die Regel. Ein grundsätzliches Problem im Agrarsektor ist, dass viele politische Instrumente im Zuge der Liberalisierung abgeschafft wurden. So wurden unter anderem Schutzzölle abgebaut, die zum Schutz der lokalen Landwirtschaft dienen.

Besonders **Brasilien**, das Gastgeberland für die kommende UNCTAD-MinisterInnenkonferenz, ist von der Entstehung von Freihandelszonen betroffen: Ist es schon seit mehreren Jahren in der südamerikanischen Freihandelszone Mercosur eingebunden, wächst der Druck nun auch eine **gesamtamerikanische Freihandelszone** (Free Trade Area of the Americas bzw. ALCA) zu gründen. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass „verschiedene Welten“ aufeinanderprallen. Während im Mercosur nur lateinamerikanische Staaten von ähnlicher Wirtschaftsstruktur beteiligt sind, werden in der FTAA/ALCA alle Staaten Amerikas - von Alaska bis Feuerland - eingebunden. Interessant ist, dass weder das UNCTAD-Verhandlungspapier noch das EU-Strategiepapier dazu Stellung nehmen.

Untersuchungen zur NAFTA haben gezeigt, dass besonders die Existenzgrundlagen der bäuerlichen Landwirtschaft – zunehmend eine Domäne der **Frauen** – vernichtet werden. So wurden auch Lebensmittelverarbeitungs- und -vermarktungsstrukturen zerstört, weil sie nicht mit den billigen Importen konkurrieren konnten, während die für die Volkswirtschaft und für die Nahrungsmittelversorgung lebenswichtig waren. Auch das trifft im Besonderen Frauen.

Betroffenheit von Frauen

Frauen können einerseits am internationalen Handel kaum bis gar nicht teilnehmen, andererseits wird ihre Position als Subsistenzbäuerinnen durch die neoliberale Politik eingeschränkt und ihre Existenz und die ihrer Familien bedroht. Frauen machen 70% der Armen dieser Welt und einen Großteil der Klein- und SubsistenzbäuerInnen aus. Unfaire Handelsregeln benachteiligen Frauen daher noch weiter, da sie sie noch weiter in den Hintergrund drängen. Die schlechte ökonomische Position und soziale Einschränkungen von Frauen sind dabei ausschlaggebend. Die steigenden Einkommensunterschiede zwi-

schen Norden und Süden infolge der neoliberalen Wirtschaftsentwicklung gehen zu einem großen Teil zu Lasten von Frauen, die aus traditionellen Tätigkeiten und Einkommensmöglichkeiten, besonders in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelproduktion, verdrängt werden. Die Kleinbäuerinnen in den ländlichen Regionen sind die Hauptleittragenden der Rohstoffkrise, da sie kaum zusätzliches Einkommen zum Ausgleich haben. Sie haben auch meist kaum Aussichten auf ein anderes Existenz sicherndes Einkommen abgesehen von Billiglohnjobs ohne Arbeitsrechte in den Teilfertigkeitsfabriken der FTAs (Maquiladores). Die Situation der Frauen wird durch Freihandel weiter verschlechtert. Schon heute verrichten sie 70% der unbezahlten Arbeit, beziehen aber nur 10% des globalen Einkommens. Freihandel in der Landwirtschaft bedroht die Ernährungssicherung und die Ressourcen Wasser und Saatgut, für die hauptsächlich Frauen zuständig sind.

Frauen haben immer eine wichtige Rolle in den regionalen Märkten gespielt, aus denen sie nun infolge der Billigimporte zunehmend verdrängt werden. Ebenso spielen Frauen in KMUs eine wesentliche Rolle. Eine Stärkung der lokalen Produktion in KMUs und der lokalen Märkte bedeutet daher per se schon eine gewisse Stärkung der Frauen. Zusätzliche spezifische Förderung von Frauen in KMUs ist aber notwendig, um die derzeitigen Benachteiligungen von Frauen zu überwinden. So sind etwa Maßnahmen unerlässlich, um den Zugang zu Kleinkrediten, Training, Land, Ausrüstung, Beratung und anderen Ressourcen für Frauen zu erleichtern bzw. erst zu schaffen.

Die Möglichkeit von Spezialisierung, Arbeitsteilung und Innovation in KMU-Clustern kommt Frauen besonders zugute, da sie aufgrund ihrer Rollenzuteilung und Sozialisierung Beschränkungen (zeitliche, soziale) haben, die in einem solchen System ausgeglichen bzw. besser berücksichtigt werden können, als wenn sie alleine für alles zuständig sein müssen. Zudem haben Frauen spezifische Fähigkeiten und Wissen, die sie in Spezialisierungsprozessen gezielt und konzentriert einsetzen können. Mit Hilfe solcher Cluster können Frauen des Südens auch eher Zugang zu überregionalen und internationalen Märkten bekommen, was ihnen sonst kaum möglich ist.

Ganz wichtig ist die Stärkung der Frauen in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelproduktion, wo sie unschätzbare Beiträge zur Nahrungssicherung und Beseitigung von Hunger und Mangelernährung leisten können. Kleinbäuerinnen, Kleingärtnerinnen, Saatgutproduzentinnen und –züchterinnen können oft auf großes traditionelles Wissen zurückgreifen, das für eine angepasste Entwicklung wichtig ist. Ihnen muss ermöglicht werden, ihre Arbeit weiterzuführen und ihre Fähigkeiten und ihr Wissen weiter auszubauen. Kleinprojekte in Richtung eigenständiges Unternehmertum von Frauen und Frauenhandel am lokalen Markt und unter anderem mit Hilfe von KMU-Clustern auch auf regionalen Märkten müssen gefördert werden. Daneben müssen aber nach wie vor traditionelle Formen der Kooperation unter Frauen, wie zB Genossenschaften, unterstützt werden.

Empowerment einer Region, Stärkung der regionalen Identität und des Selbstbewusstseins wird ohne die Ermächtigung der Frauen nicht möglich sein. Sie werden diesen Prozess tragen und an ihre Kinder weitergeben. Die Entwicklung des Handels im Süden hat nicht nur gravierende Auswirkungen auf Frauen, sondern Frauen können eine auch im Hinblick auf Handel, der Menschen dient und Umwelt schützt, tragende und treibende Rolle spielen, wenn man sie lässt und sie dabei unterstützt.

Umriss einer anderen Regionalisierung

Rohstoffexport und Wettbewerb des Südens mit dem Norden kann nicht zu einer besseren Entwicklung für alle im Süden führen. Einen wirklich fairen Handel kann es nur geben, wenn der Süden nicht vom wesentlich **gewinnbringenderen Wertschöpfungsprozess** weitgehend ausgeschlossen bleibt. Transnationale Konzerne, die in Billiglohnländern bestimmte Fertigungsschritte kostengünstig und unter Missachtung von Arbeits- und Menschenrechten durchführen lassen, sind dafür nicht die Lösung, Produktion im Süden für regionale Märkte hingegen zumindest ein wichtiger Beitrag.

Klein- und Mittelunternehmen (KMUs) spielen eine Schlüsselrolle für ein faires wirtschaftliches Wachstum für alle. Derzeit kann dieses Potential aufgrund einer Reihe von Problemen nicht ausgeschöpft werden. Geringe Größe und Mangel an Kapazitäten verhindern interne Spezialisierung, Arbeitsteilung und innovative Verbesserungen. Eine Möglichkeit, die Probleme der KMUs zu überwinden, bietet die Förderung von so genannten Clustern von KMUs, die gleiche, ähnliche oder sich ergänzende Produkte produzieren und verkaufen und miteinander kooperieren. Die UNIDO setzt bereits ein derartiges Förderungsprogramm einigen Ländern um. Solche Maßnahmen würden sich auch für Frauen sehr günstig auswirken.

Networking zwischen den KMUs führt zu einer kollektiven Effizienz mit interner Spezialisierung und Arbeitsteilung und Export-Konsortien. So können Märkte, die über die jeweilige individuelle Reichweite der einzelnen KMUs hinausgehen, erschlossen werden. Der Schwerpunkt muss aber zunächst auf die Deckung der Grundbedürfnisse der lokalen Bevölkerung gelegt werden, damit die lokalen und regionalen Märkte aus der Hand nördlicher Massenproduktion wieder zurück erobert werden – regionales Empowerment.

Die Abhängigkeit des Südens vom dominanten Norden mit seinen massiven Produktions- und Handelsvorteilen, die die industrielle Entwicklung des Südens behindert, kann durch die Förderung des **Süd-Süd-Handels**, auch ein Anliegen der 70er Jahre, gemildert werden. Der Ausbau des Süd-Süd-Handels könnte die Entwicklung von angepassten Technologien und eine fairere Verteilung der Gewinne fördern. Auch das sich verlangsamende Importwachstum des Nordens und der nördliche Marktprotektionismus sind Gründe für den Ausbau des Süd-Süd-Handels. Dagegen sprechen Argumente wie etwa, dass Handel zwischen Ländern mit ähnlich geringer Ressourcen-Ausstattung deren Nachteile gegenseitig verstärken. Diesbezügliche bisherige negative Erfahrungen müssen daher genau analysiert werden, um Schwächen gegensteuern zu können.

Das Ankurbeln der lokalen Wertschöpfung und Diversifizierung der Produktion im Süden kann nur gelingen, wenn die im WTO-System so genannte **spezielle und differenzierte Behandlung** ("special and differential treatment") zum Tragen kommt. Damit im Süden eine eigene Industrie aufgebaut werden kann, muss z.B. das **Patentsystem** (TRIPS) **gelockert** werden. Das Nachahmen bekannter Technologien muss für Länder des Südens möglich gemacht werden. Auch Industrieländer wie die Schweiz konnten ihre Wirtschaft nur auf diese Weise zum Florieren bringen. Aufstrebende lokale Industrien ("domestic infant industries") und kleinbäuerliche Betriebe und deren Kontrolle über ihr Saatgut müssen geschützt werden können. Angepasster Technologietransfer und ressourcenschonende und umweltfreundliche regionale Kreislaufwirtschaft müssen gefördert werden. Solche Maßnahmen schaffen Arbeitsplätze, ein Beitrag zur Armutsbekämpfung.

Wichtig bei allen Maßnahmen ist jedenfalls, dass der Handelserfolg nicht nur am BIP und marktwirtschaftlich orientierten Effizienzkriterien der neoliberalen Wirtschaftsordnung gemessen wird. Vielmehr müssen die wesentlichen Kriterien für den Erfolg des Handels folgende sein: faire Verteilung der Einnahmen durch den Handel, armutsenkendes Potential, positive Auswirkungen auf die Lebensqualität der Armen und Ärmsten und auf die Ermächtigung von Frauen.

Vorschläge der UNCTAD

Laut UNCTAD müssen zwingende Standards auf den Märkten der Industrieländer fixiert werden, die die Werterhaltung von RohstoffproduzentInnen im Süden garantieren. Der Fokus muss vor allem auf die Entwicklungsländer gelegt werden, die vom Rohstoffexport abhängig sind. Die UNCTAD muss die Entwicklungen am Rohstoffmarkt verfolgen; sie muss den Entwicklungsländern Hilfestellung leisten, wenn es um Strategieformulierung bzw. um den internationalen Rohstoffmarkt und nationale Entwicklung geht (Stichworte Armutsreduktion, Ernährungssicherheit). Außerdem muss dringend eine Analyse der Faktoren und Politiken erfolgen, die den Rohstoffsektor beeinflussen. Die Rohstoffsektoren müssen durch technische und finanzielle Hilfe rekonstruiert werden.

Von mehreren Seiten wird die Einrichtung eines modernen Risikomanagements in den Rohstoffsektoren angesprochen, das den Entwicklungsländern genügend Raum gibt, um rechtzeitig auf eine Krise zu reagieren. Die UNCTAD unterstützt auch einen internationalen „Diversifikationsfonds“, der Finanzmittel für die notwendige Überwindung der Rohstoffabhängigkeit bereitstellen soll.

Die Lösung der Rohstoffkrise ist auch ein Schritt zur Umsetzung der UN-Millenniumsentwicklungsziele. Daher appelliert das UNCTAD-Verhandlungspapier, dass die aktuelle Baumwollinitiative²² der westafrikanischen Länder in den laufenden WTO-Verhandlungen ernst genommen wird²³.

Das UNCTAD-Verhandlungspapier schließt mit der Feststellung, dass die Überlegungen und Vorschläge des UNCTAD „Eminent Persons Meeting on Commodity Issues“ berücksichtigt werden müssen und einen Impuls für einen Lösungsansatz der Rohstoffkrise darstellen.

Zu FTAs und Alternativen schweigt das UNCTAD-Papier.

²² Die Baumwollinitiative wurde während der letzten WTO-MinisterInnenkonferenz in Cancun von Mali, Burkina Faso, Benin und dem Tschad vorgelegt. Sie schlägt ein Auslaufen der produktionsabhängigen Baumwollsubventionen in den OECD-Ländern vor. Die westafrikanischen Länder haben vor allem unter den schädlichen Effekten von Agrarexporten aus Industrieländern zu kämpfen. Die UNCTAD schätzt, dass im Jahr 2003 diese einen Einnahmeverlust von schätzungsweise 300 Mrd. USD zur Folge hatten.

²³ D.h., dass sie vor allem Schutzzölle fordern.

Vorschläge der EU

Der Zusammenhang von Rohstoffabhängigkeit und Armut ist eine der vier Prioritäten der EU im Hinblick auf die Weiterarbeit der UNCTAD²⁴.

Folgende Vorschläge stellt sie in den Mittelpunkt:

- Die UNCTAD muss den Fokus auf die Entwicklungsländer legen, die von Rohstoffexporten abhängig sind, insbesondere also die LDCs.
- Eine Bestandsaufnahme der Aktivitäten der internationalen AkteurInnen im Hinblick auf Rohstoffe ist dringend notwendig.
- Die UNCTAD soll weiter Querschnittsanalysen im Hinblick auf Rohstoffe durchführen.
- Die Einführung eines Risikomanagements für Rohstoffpreise („commodity price risk management“) wird empfohlen.
- Die Erstellung einer Analyse derjenigen Faktoren bzw. Politikbereiche, die den internationalen Wettbewerb am Rohstoffmarkt beeinflussen, ist unerlässlich.
- Die öffentlich-private Kooperation in Rohstoffsektoren muss gefördert werden.
- Die UNCTAD soll eine wichtige Rolle spielen, um das Thema Nachhaltige Entwicklung stärker in nationale Politiken einzubringen.

Wie das UNCTAD-Papier schweigt auch die EU zu FTAs und entwickelt keine Alternativen dazu bzw. zu Dumping- und Rohstoffabkommen.

Kritik und Forderungen der NGOs

Wie auch andere NGOs in Nord und Süd geht auch die AGEZ davon aus, dass Handel der menschlichen Entwicklung dienen soll. Wir sehen die UNCTAD-MinisterInnenkonferenz in Sao Paulo als Chance, die Verbindungen von Handel und Entwicklung zu reflektieren und positive Impulse für die Weiterarbeit zu geben. Der UNCTAD kommt im Bereich der **Rohstoffkrise** eine entscheidende Rolle zu. Abgesehen davon, dass sie ein Forum bietet, um die Probleme für Entwicklungsländer zu diskutieren, stellt sie auch ihre langjährige Erfahrung bzw. Expertise zur Verfügung. UNCTAD XI muss, Folgendes erarbeiten:

Mechanismen, die die **Versäumnisse des Marktes** korrigieren. Dabei ist wichtig, dass diese Politik von den Regierungen der Industrieländer mitgetragen wird.

Einen internationalen **Neuansatz** in der Rohstoffpolitik, der alle AkteurInnen einbezieht und auf die strukturelle Transformation der rohstoffabhängigen Ökonomien abzielt.

Erhebung der Auswirkungen aller Maßnahmen und Politiken auf **Frauen** sowie Ausarbeitung von diesbezüglichen Schutz- und Förderungsmöglichkeiten.

²⁴ Die EU sieht das Thema Rohstoffe eher unter dem Verhandlungs-Subthema 2 („Stärkung der Kapazitäten bzw. internationaler Wettbewerb“) angesiedelt, als unter dem Verhandlungs-Subthema 3 („Sicherstellung, dass internationaler Handel zur Entwicklung beiträgt“)

Gezielte Maßnahmen zum **Empowerment von Frauen im Handel**: Verhinderung von Benachteiligung von Frauen durch neoliberale Handelspolitiken; partizipative Einbeziehung von Frauen in die Erstellung alternativer regionaler Handelskonzepte; spezifische Förderung von Kleinunternehmerinnen; gendergerechte Weiterbildung und Bewusstseinsbildung.

Durchführung von umfassenden Analysen der ökologischen, sozialen, genderspezifischen und kulturellen Auswirkungen von **Freihandelszonen** und Untersuchung ihrer Folgen für die Landwirtschaft, die Ernährungssicherung und die Wasserversorgung.

Identifikation von „Entwicklungsperspektiven“ und Sicherung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen **(WSK)-Rechte** in neu geschaffenen Wirtschaftsräumen.

Maßnahme zur Stärkung des lokalen und regionalen Handels, unter besonderer Berücksichtigung des Empowerment von Frauen, und Förderung und Stärkung nachhaltiger **regionaler Kreislaufwirtschaften**.

Ausbau des **Süd-Süd-Handels** und Förderung des **Technologieaustausches** zwischen Ländern des Südens.

Ermöglichung des Schutzes aufstrebender lokaler Industrien ("domestic infant industries") gegen die übermächtige Konkurrenz aus dem Norden.

Ausübung von Druck zur Lockerung des **WTO**-Systems und Entwicklung von **Alternativen** zur neoliberalen Globalisierung, mit dem Ziel der Bekämpfung der Armut, der Sicherung ökologischer Nachhaltigkeit und der Förderung von Gendergerechtigkeit.

Situation im Landwirtschaftsbereich

Hintergrund²⁵

Die letzte **WTO-MinisterInnenkonferenz** ist unter anderem auch an den Ungereimtheiten in den Agrarverhandlungen gescheitert. Grundsätzlich konnte man sich bei den Themen interne Stützung, Marktzugang und Exportstützung nicht einigen.

Im Bereich **Marktzugang** sind die größten Divergenzen unter den WTO-Mitgliedern zu verzeichnen. Die von den USA und der EU vorgeschlagene Zollsenkungsformel (die sogenannte „blended formula“²⁶) wird von den meisten Entwicklungsländern (G20, G33²⁷), aber auch von der Cairns-Gruppe²⁸ abgelehnt. Sie fürchten weitreichende Einschnitte in ihre bestehenden Zolltarife.

Die Konzepte für **Spezielle Produkte** (SP) und für einen **Allgemeinen Schutzmechanismus** (SSM) finden in der laufenden Doha-Entwicklungsrunde zu wenig Beachtung. Die G33 hat sich insbesondere den Schutzinstrumenten für Entwicklungsländer verschrieben. Demnach soll jedes Entwicklungsland das Recht haben, selbst eine Reihe von Speziellen Produkten zu definieren, die von Zollreduktionsverpflichtungen ausgenommen werden. Spezielle Produkte sind dabei für Ernährungssicherheit, Armutsbekämpfung oder ländliche Entwicklung eines Landes besonders wichtige Produkte. Außerdem soll ein Schutzmechanismus eingeführt werden, der es den Entwicklungsländern in bestimmten Situationen erlaubt, Schutzzölle auf Spezielle Produkte und andere Produkte zu erheben. Der in Cancun vorgelegte Derbez-Text beinhaltet hingegen lediglich eine kurze Erwähnung dieser Konzepte bzw. wurden deren Inhalte stark verwässert.

Im Bezug auf die Exportstützung betonen die G20 und die Cairns-Gruppe, dass es essentiell ist, alle Formen der **Exportsubventionen** zu beenden. Während die USA es für wichtig erachtet, so schnell wie möglich einen „Auslauftermin“ der Exportsubventionen zu fixieren, wiederholte die EU ihr Angebot, die Stützungen für jene Produkte, die für Entwicklungsländer von Interesse sind, zu beenden. Dieser Vorschlag wurde aber von der Mehrheit abgelehnt.

Vorschläge der UNCTAD

Der UNCTAD Text betont, dass der Handel mit Agrarprodukten einen engen Zusammenhang zur Nachhaltigen Entwicklung und zur Ernährungssicherheit in den ländlichen Regionen steht. Handelsverzerrende Maßnahmen wie interne Stützung und Exportsubventionen der Industrieländer haben negative Auswirkungen bzw. können nicht das „volle Potential“ des Agrarhandels im Süden ausschöpfen.

Weiters verweist der Text auf die Schwierigkeiten der so genannten Entwicklungsländer, die von der WTO vorgeschlagenen Zollreduktionsverpflichtungen umzusetzen.

²⁵ Update seit Cancun; nähere Informationen siehe AGEZ-WTO-Papier 2003

²⁶ Dieser Hybridansatz (Mischung aus Schweizer- und Uruguayformel) besagt, dass einerseits für noch festzulegende Prozentsätze entsprechende Zolltariflinien die Uruguayformel, für einen weiteren Anteil die Schweizerformel, sowie für eine Reihe weiterer Zolltariflinien ein Nullzoll vorgeschlagen werden.

²⁷ Zusammenschluss verschiedener Entwicklungsländer zu Themen wie Spezielle Produkte (SP).

²⁸ Agrarexportierende Länder

Die UNCTAD geht davon aus, dass Landwirtschaft der **Schlüssel** zu einem erfolgreichen Abschluss der Doha-Entwicklungsrunde ist. Dabei müssten die bereits getätigten Zugeständnisse, wie etwa die Reduktion bzw. das Auslaufen der Exportsubventionen bzw. die substantielle Reduktionen der internen Stützungen, realisiert werden. Das Special and Differential-Treatment (besondere und differenzierte Behandlung) muss ein integraler Bestandteil der Verhandlungen sein. Die UNCTAD soll ihrer Rolle als Forum für Analyse nachkommen und die Verflechtungen von Handel und Armut bzw. Handel und Gender herausarbeiten.

Vorschläge der EU

Das Thema Landwirtschaft wird im EU-Strategiepapier nicht erwähnt.

Kritik und Forderungen der NGOs

Die UNCTAD muss ihre Analysekapazitäten im Bereich des Themas Rohstoffe stärken und ausbauen. Sie muss sich auch dafür einsetzen, dass es wieder internationale Rohstoffabkommen gibt.

Die UNCTAD muss Vorschläge für eine Lösung des Agrarhandels im Sinne eines fairen, auf einer nachhaltigen Landwirtschaft beruhenden Handelssystems erarbeiten. Essentiell in dieser Diskussion ist auch die Rehabilitierung von Schutzzöllen, da sie ein wichtiges Instrument zum Schutz der eigenen Landwirtschaft sein können.

Hinsichtlich weiterer NGO-Forderungen bzw. zur Agrarhandelsordnung nach der Uruguay-Runde, den Folgen und Auswirkungen sowie die Betroffenheit von Frauen, verweisen wir explizit auf das AGEZ-Positionspapier zur WTO-Ministerkonferenz Cancún vom Juni 2003²⁹.

²⁹ Das Positionspapier ist unter www.agez.at „Positionspapiere“ abrufbar und enthält neben Landwirtschaft die Kapitel zu GATS, TRIPS und New Issues.

3) Finanzierung, Entschuldung, Armutsbekämpfung

Hintergrund

Private Kapitalflüsse in so genannte Entwicklungsländer sind in den 1990er Jahren stark angestiegen und wurden oft als Alternative oder Ersatz zu sinkenden Entwicklungshilfegeldern dargestellt. Besonders auf Druck der Internationalen Finanzinstitutionen liberalisierten Entwicklungsländer nicht nur ihren Außenhandel, sondern auch die Kapitalmärkte.

Seit den Finanzkrisen Ende der 1990er Jahre hat sich wieder mehr Skepsis eingestellt. Entwicklungsländer sind seither wieder Nettokapitalexporteure, das heißt, es fließt mehr Geld vom Süden in den Norden als umgekehrt³⁰.

Die Erfahrungen der heutigen Industrie- und Schwellenländer zeigen, dass strategische politische Regulierungen Voraussetzung für einen positiven Entwicklungseffekt ausländischer Investitionen sind.

Wie die Finanzkrisen der 1990er Jahre gezeigt haben, sind **private Kapitalflüsse** sehr volatil. Ereignisse, die in keinem direkten Zusammenhang mit lokalen Bedingungen stehen, können zu einem plötzlichen Abzug großer Teile des Kapitals führen.

Ausländische Direktinvestitionen (FDI) sind tendenziell stabiler und langfristiger. Rund 70 % der FDI flossen 2002 in nur 10 Länder. Die ärmsten Entwicklungsländer erhielten 2002 weniger als ein Prozent der weltweiten FDI und nur 3,2 % der FDI in Entwicklungsländer³¹. Innerhalb der ärmsten Entwicklungsländer konzentrieren sich Direktinvestitionen auf jene Länder mit hohem Erdöl- oder Mineralienvorkommen und deren Abbau. Ein positiver Entwicklungseffekt (Bildung von lokalen Produktionskapazitäten etc.) ist hier oft nicht oder nur in geringem Ausmaß gegeben.

Ausländische Kapitalflüsse fließen oft in **Privatisierungsvorhaben**, in den letzten Jahren vermehrt in öffentliche Infrastruktur wie z.B. Strom und Wasser. Um Investoren anzuziehen sind oft hohe öffentliche Vorleistungen nötig, sowie etwa Steuervorteile und Gewinn Garantien. Auf die ärmste Bevölkerung haben diese Privatisierungen unter anderem durch Preissteigerungen oft sehr negative Auswirkungen.

Öffentliche Entwicklungshilfemittel sinken tendenziell. Dazu kommt, dass durch erhöhte Geberkoordination die **Konditionalitäten** der Internationalen Finanzinstitutionen auch von den bilateralen Gebern übernommen werden. Die Ablösung der Strukturpassungs- durch Armutsbekämpfungsprogramme (**PRSP**) ist grundsätzlich begrüßenswert (Autonomie, Partizipation, Armutsbekämpfung als oberstes Ziel), die Durchführung zeigt allerdings einen weiterhin zu großen Einfluss der Geber und mangelnde Partizipation der lokalen Bevölkerung. Makroökonomische Ausrichtung (Liberalisierung, Privatisierung, makroökonomische Stabilität) und Konditionalitäten nehmen zu wenig Bezug auf Armutsbekämpfung.³²

³⁰ Global Development Finance, Weltbank, Washington 2003, 1

³¹ World Development Report 2002, 33

³² Review of Nordic Monitoring of the World Bank and the IMF support to the PRSP process, 2003, 4-6

Maßnahmen der Entschuldung, vor allem die Bilanz der HIPC-Initiative, sind bislang unzureichend. Tatsächlich entschuldet wurden bisher nur 10 Länder, weitere 17 Länder haben den „Decision Point“ erreicht. Sogar die Weltbank selbst geht davon aus, dass die Hälfte der HIPC-Länder auch nach der Entschuldung kein tragfähiges Schuldenniveau erreichen wird. Auch andere Staaten, die nicht in der HIPC-Gruppe sind, sind stark überschuldet.

Vorschläge der UNCTAD

Das UNCTAD-Verhandlungspapier erwähnt unter dem Thema „Developing Strategies in a Globalizing World Economy“ die ungenügende Kohärenz zwischen internationalem Handel und Finanzsystemen sowie zwischen nationalen Entwicklungsstrategien. Auch die unzureichende Entschuldung durch die HIPC-Initiative wird angeführt, umstritten sind bis jetzt die Passagen über zusätzlich notwendigen Schuldenerlass.

Mögliche negative Effekte von volatilen Kapitalflüssen auf Emerging Markets werden erwähnt. Umstritten sind Formulierungen zur Regulierung („Management“) von Kapitalflüssen und zu internationalen Mechanismen, um Fehlentwicklungen zu bekämpfen.

Gleichzeitig wird auch die positive Rolle von ausländischen Kapitalflüssen, insbesondere Direktinvestitionen angeführt und als Teil einer allgemein anwendbaren Wachstumsstrategie in einer globalisierenden Welt bezeichnet. Es wird im folgenden Absatz anerkannt, dass Marktkräfte alleine nicht ausreichen und länderspezifische Interessen und sozioökonomische Umstände bei der Formulierung der Entwicklungsstrategie anerkannt werden müssen.

Umstritten sind noch Paragraphen, die mehr Politikspielraum für Entwicklungsländer fordern, als es die derzeitigen internationalen Rahmenbedingungen erlauben.

Vorschläge der EU

Das EU-Papier stellt fest, dass Handelsliberalisierung allein für Armutsbekämpfung nicht ausreicht und erwähnt, dass auch zusätzliche externe Finanzmittel benötigt werden.

Die UNCTAD soll Entwicklungsländer weiterhin bei der Formulierung ihrer Handels- und Investitionsstrategien beraten.

Die Bedeutung von nationalen und ausländischen Investitionen für die Entwicklung von Produktionskapazitäten der Entwicklungsländer wird hervorgehoben. UNCTAD soll sich unter anderem für ein förderliches Investitionsklima einsetzen und für mehr Partnerschaften mit dem Privatsektor.

Liberalisierung von Handel und Investitionen muss mit einer Geschwindigkeit passieren, die konsistent mit den Erfordernissen von fragilen Ökonomien ist und müssen den dynamischen langfristigen Effekt an der Gesellschaft maximieren. Der Zugang zu Märkten in IL genügt nicht, um exportorientiertes Wachstum zu erreichen: Die Entwicklungsländer brauchen genügend Politik-Spielraum für Entwicklung und für effektive Implementierung der internationalen Commitments.

Die Entwicklung lokaler Märkte als Voraussetzung für internationalen Handel wird hervorgehoben, regionale Integration solle daher höhere Priorität erhalten.

Die UNCTAD soll sich dafür einsetzen, dass die Interessen der Entwicklungsländer in den WTO-Verhandlungsrunden berücksichtigt werden.

Kritik und Forderungen der NGOs

Insgesamt soll die UNCTAD dafür eintreten, dass Entwicklungsländer in internationalen Abkommen **bevorzugt** werden, wenn dies der Armutsbekämpfung dient. Heutige Industrieländer haben jahrzehntlang ihre Märkte geschützt, ihre Kapitalmärkte reguliert, Patentrechte außer Kraft gesetzt. Ihre eigene Geschichte ignorierend, treten dieselben Länder heute für einen „one approach fits all“ Ansatz ein.

Die UNCTAD soll vermehrt zu den Voraussetzungen forschen, die notwendig sind, damit Investitionen entwicklungsfördernd sind, sowie die existierenden **Investitionsabkommen** auf ihren Entwicklungseffekt überprüfen.

Die UNCTAD soll Entwicklungsländer unterstützen, Investitionsregimes und **Investitionsabkommen** zu formulieren, die einen positiven Entwicklungseffekt von ausländischen Investitionen sicherstellen, wie z.B. die Lenkung der Investitionen in bestimmte Sektoren, Re-Investition eines Teils der Gewinne, Bezug von möglichst vielen lokalen Vorleistungen, keine steuerliche Bevorzugung ausländischer Unternehmen, verpflichtende CSR-Regeln (Corporate Social Responsibility), Respektierung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen. Voraussetzung dafür ist, dass auch die Industrieländer diese Abkommen mittragen.

Die UNCTAD soll die eingeschlafene Diskussion über eine neue internationale **Finanzmarktarchitektur** beleben und für Instrumente wie die Tobin Steuer, Kapitaleinfuhr- und Ausfuhrkontrollen nach den Beispielen von Chile und Malaysia, sowie für Maßnahmen gegen Kapitalflucht und eine Schließung der Steueroasen eintreten.

Die UNCTAD soll sich für umfassende **Entschuldungsmaßnahmen** und eine Aufnahme anderer hochverschuldeter Länder in die HIPC-Initiative einsetzen. Insbesondere soll sich die UNCTAD für die Einführung eines Internationalen Insolvenzverfahrens mit einem unabhängigen **Schiedsgericht** engagieren. Weiters soll die UNCTAD dafür eintreten, dass Bedingungen, die an neue Kredite geknüpft sind, nicht in Widerspruch zum Ziel der Armutsbekämpfung stehen.

Die UNCTAD soll auf reale **höhere Entwicklungshilfemittel** entsprechend der internationalen Vereinbarungen drängen.

4) Zukunftsperspektiven: Handel braucht Kontrolle – Veränderungen des Weltwirtschafts-systems und der UNCTAD

Die Grundvoraussetzung für Veränderungen, deren Unabdingbarkeit auf allen Ebenen immer offensichtlicher wird, ist, dass ein **Paradigmenwechsel** von einem Begriff des Handels, der aus der profit-orientierten Perspektive mächtiger Gruppierungen konzipiert wird, hin zu einem Konzept von Austauschbeziehungen zwischen Gleichberechtigten eingeleitet wird.

Stärkung der Menschenrechte (WSK-Rechte³³)

In diesem Sinn muss eine **Abkehr** von der kommerziellen Verwertbarkeit alles Lebendigen und aller Beziehungen zwischen Menschen untereinander, zwischen Mensch und Tier, Mensch und Umwelt, Mensch und Universum erfolgen. Die nicht eingelösten Versprechen des neoliberalen Feldzugs müssen endlich als solche erkannt, soziale Haltungen wieder belebt und ausgeweitet und die Verantwortung des Staates für den Schutz und die Versorgung seiner BürgerInnen – vor allem der Schwächeren und Benachteiligten unter ihnen – nachdrücklich eingefordert werden. Dabei muss eindeutig hervorgehoben werden, dass **Frauen** trotz ihrer Schlüsselrollen in Gesellschaft und Wirtschaft die von der gegenwärtigen Politik des Neoliberalismus am stärksten Betroffenen sind.

Daraus ergibt sich, dass internationale **Normen und Instrumente** im Bereich der Menschen-, der Frauen-, Arbeits- und Umweltrechte auf den internationalen Handel anwendbar sein müssen. Das heißt, dass sich transnationale Konzerne nach ihnen richten und Verhaltenskodizes allgemein verpflichtend und verbindlich sein müssen; sie müssen in bestehende und zukünftige WTO-Abkommen mit integriert werden. Staaten, die grundlegende Verträge im Bereich der Menschenrechte nicht ratifiziert oder nicht einmal unterschrieben haben – Beispiele dafür gibt es sowohl im Norden als im Süden genug – müssen dazu gebracht werden, dies zu tun.

Vor allem aber muss **Kohärenz** in der Politik der Staaten, die sowohl einem der UNO-Verträge als auch der WTO beigetreten sind, hergestellt werden. Die UNCTAD muss sich dafür einsetzen, dass Menschen- und Umweltsrechtsverträge einen höheren Stellenwert als Handelsabkommen genießen, dass also die WTO gewisse Normen akzeptieren muss und sie nicht einfach außer Kraft setzen kann. UNCTAD muss alle Kräfte mobilisieren, um gegen die neuerliche Erosion der Menschenrechte anzukämpfen.

Kontrolle der Global Players, Dezentralisierung der Macht

Vor diesem Hintergrund muss die **Aufwertung der UNCTAD** innerhalb des UN-Systems gegenüber der WTO, aber auch gegenüber Weltbank und Währungsfonds und den nationalen Regierungen erfolgen. Eine gestärkte und erneuerte UNCTAD könnte die Funktion eines **World Economic Body**, der seit der Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development) 2002 in Monterrey gefordert wird, übernehmen.

³³ WSK-Rechte: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

In diesem Zusammenhang muss klargestellt werden, dass das internationale Handels- und Finanzsystem von innen her, auf allen Ebenen und in allen Bereichen **demokratisiert** werden muss. Das gilt für die Regelung der Sonderziehungsrechte bei Weltbank und Währungsfonds ebenso wie für die **Praktiken** innerhalb der WTO, die dazu dienen, das Machtvolumen reicher Staaten zu stärken und die Interessen transnationaler Konzerne durchzusetzen.

Demokratie und Partizipation dürfen aber nicht auf der Ebene der Regierungsvertretungen stehen bleiben. Die gegenwärtige Situation, die von wachsenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen **Ungleichheiten** nicht nur zwischen, sondern vor allem innerhalb der Staaten gekennzeichnet ist, macht eine **Dezentralisierung der Macht**, eine Verbreiterung der politischen **Partizipation von unten** her, den Aufbau und die Unterstützung regionaler und lokaler Entscheidungsstrukturen sowie die gezielte Einbindung der **Zivilgesellschaft**, vor allem der NGOs, in Nord und Süd notwendig.

Diese **Aufwertung der NGOs** gehört zwar zu den Standardversprechen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und einer wachsenden Zahl von Regierungen, meistens sind diese aber nur so weit geduldet, als sie sich angepasst verhalten.

UNCTAD als Vorreiterin

Die UNCTAD ist in diesem Zusammenhang bisher leider **kein Paradebeispiel**. Im Jahresbericht des Generalsekretariats für UNCTAD XI wird die Rolle der NGOs auf die Unterstützung von Zielen, die auf anderen Ebenen definiert wurden, reduziert. Darüber hinaus werden den NGOs zahllose Hindernisse administrativer, medienpolitischer, finanzieller und (visa)politischer Natur in den Weg gelegt.

In dieser aktuellen Situation muss die UNCTAD ihre Politik der Zusammenarbeit so schnell wie möglich über die in Genf ansässigen NGOs hinaus erweitern und in Sao Paulo ein möglichst breites Spektrum von NGOs und BürgerInnenbewegungen aktivieren. Sie muss ihren Empfehlungen und den kritischen Forderungen mehr Stellenwert als bisher einräumen und ihnen – angefangen bei der Erteilung von Visa – günstigste Entfaltungsmöglichkeiten bieten.

Gender-Mainstreaming der internationalen Wirtschaftsstrukturen

Verstärktes Augenmerk muss auf die Einbeziehung der Frauen, auch aus benachteiligten und entlegenen südlichen Regionen, in Entwicklungsprozesse in der Wirtschaft und deren Neuorientierung aus einer menschen- und umweltrechtlichen Perspektive gelegt werden. Der Begriff des Gender-Mainstreaming muss endlich von einer inhaltsleeren Alibifunktion zu einer konsequenten **Einbeziehung von Gender-Sichtweisen** in die Finanz-, Währungs-, Entschuldungs- und Handelspolitik erhoben werden. Gender-Budgeting und regelmäßige Gender-Impact-Assessments müssen die Grundlage zur Verhinderung negativer Auswirkungen der Wirtschaftspolitik auf nationaler und internationaler Ebene darstellen, wobei die Erkenntnisse der **feministischen Ökonomie**, vor allem aus der Warte von Frauen des Südens, wertvolle Grundlagen liefern können.

Gender-Mainstreaming der Makro-Ökonomien darf nicht bei der Platzierung allgemein formulierter Leitsätze in Regierungserklärungen und Statuten internationaler Organisationen stehen bleiben, es bedeutet vielmehr konsequentes Handeln **in allen Bereichen** und **auf allen Ebenen** der Politik auf der Grundlage von geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselten Daten und gender-orientierter Forschung. Das gilt sowohl für multilaterale Organisationen wie Weltbank, Währungsfonds, WTO als auch für die UNCTAD: Es muss allen klar sein, dass Gender-Mainstreaming letzten Endes zu einer **anderen Art von Politik** führen und die betreffende Organisation von Grund auf verändern würde.

Für die **UNCTAD** heißt das, dass einerseits die Positionen von Frauen und geschlechtsspezifische Perspektiven in viel konsequenterer, gründlicherer Weise als bisher in Strategien, Vorschläge und Äußerungen der UNCTAD einbezogen werden müssen, und dass diese Politik systemkritisch angelegt und von einer profunden Analyse der Auswirkungen des Neoliberalismus auf Frauen und Geschlechterverhältnisse getragen sein muss. Andererseits sind auch starke gender-orientierte Strukturen in der UNCTAD selbst und die Aufwertung und Ausweitung des Gender Focal Point in Richtung eines arbeitsfähigen und wirkungsvollen **Gender Desk** erforderlich.

Im Sinn einer **Doppelstrategie**, wie sie von der Europäischen Union gefordert wird, ist diese Komplementarität zwischen Integration in die Gesamtstrategie und starken frauen- bzw. genderorientierten Institutionen auch bei der UNCTAD unentbehrlich.

Dieses Positionspapier zur UNCTAD XI wurde von VertreterInnen folgender Organisationen erarbeitet:

AGEZ – Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit

KOO – Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für Internationale Entwicklung und Mission

ÖFSE – Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe

WIDE – Women in Development Europe / Österreich

Wien, im Mai 2004

AGEZ – Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit

A-1090 Wien, Berggasse 7

Tel/Fax: 01/317 40 16

E-Mail: agez-office@utanet.at

Homepage: www.agez.at