

Der neue Süden.

Triebkräfte und Merkmale der Allianzbildung unter Entwicklungsländern nach Cancún

Thesen zum SEF-Sommerdialog „Multilateralism in Transition“, Juni 2006

1. Aus nord-süd-politischer Sicht verbinden sich mit dem kleinen mexikanischen Tourismus- und Konferenzzentrum Cancún Hoffnung und Frustration zugleich. **Cancún** verweist auf **zwei Wendepunkte in der Geschichte des Nord-Süd-Dialogs**: 1981 wurde dort auf einem Nord-Süd-Gipfel definitiv das Programm für eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO) zu Grabe getragen. Gut 20 Jahre später war Cancún der Ausgangspunkt für die Geburt eines „neuen Südens“, als die Gruppe der 90 und die Gruppe der 20 (Entwicklungsländer) „Nein“ zu den „Verhandlungsangeboten“ der Industrieländer in der WTO sagten. Inzwischen wird kaum noch bestritten, daß dieses „Nein“ keineswegs das Ende, sondern den Beginn einer neuen Phase der Verhandlungen im Rahmen der sog. Doha-Entwicklungsrunde markierte. Diese Runde ist seither durch eine deutlich größere Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer und ein ernsthafteres Ringen um Kompromisse gekennzeichnet, wenngleich es gerade an Kompromißbereitschaft im Norden immer noch mangelt. Die größten Erfolge des neuen Südens waren bislang (allen Kassandrarufern auch aus dem Nichtregierungslager zum Trotz) die Streichung der Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, staatliche Auftragsvergabe) von der Doha-Agenda, die Einwilligung des Nordens in Hongkong, bis 2013 sämtliche Exportsubventionen für Agrarprodukte zu streichen und die (wenn auch nur verbale) Verankerung einer Reihe von Prinzipien der Vorzugs- und Sonderbehandlung der Entwicklungsländer in den Verhandlungstexten (SDT, SP, SSM).
2. Der historische Vergleich wirft sofort die **Frage nach dem „Déjà vue?“** auf. Erleben wir z.Zt. eine Art Neuauflage der Bewegung für eine Neue Weltwirtschaftsordnung? Oder sind die Unterschiede zwischen damals und heute doch zu groß, vor allem mit Blick auf die gestellten Forderungen und deren Durchsetzungsbedingungen? *Eine* Gemeinsamkeit bzw. Kontinuitätslinie ist sicherlich unabweisbar. Heute wie damals geht es um vergleichbare Probleme, um die Abhängigkeit und ungleich-asymmetrische Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Die Lösungen freilich sind andere: Von einer NWWO ist nicht mehr die Rede, statt dessen nimmt der Süden den Norden heute beim Wort und fordert eine „Neue Entwicklungspartnerschaft“ (so das Millenniumziel Nr. 8) ein. Aber im

Kern geht es damals wie heute um die Verbesserung der *Bedingungen* der Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.

3. Ganz im Gegensatz zur Bewegung für eine NWWO in den 70er Jahren, die in einem großen Anlauf die Vision einer Neuordnung der Weltwirtschaft durchsetzen wollte, trägt das Agieren des neuen Südens eher reaktiven und defensiven denn offensiven Charakter. Dem entspricht ein gewisser **Formwandel in der Allianzbildung**: Gaben gestern noch eher große Frontbildungen, wie die G77 (mit inzwischen über 130 Mitgliedern) und die Bewegung der Blockfreien den Ton an, so sind es heute eher pragmatisch-thematische, sehr spezifische Interessensbündnisse:
 - die G20 (gegen den Agrarprotektionismus und die Exportsubventionen des Nordens),
 - die G33 (für die Schutzrechte des Südens in Bezug auf Landwirtschaft und Livelihood),
 - die NAMA-11 (für die Bewahrung der Spielräume im Süden für eine eigenständige Industriepolitik) und
 - die Cotton-4; oder
 - die informellen Allianzen von Ländern mit vergleichbaren sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen, wie die LDCs,
 - die afrikanischen Länder und
 - die AKP-Staaten.

4. Der neue Süden ist zweifellos auch eine Reaktion auf die Zumutungen der neoliberalen Globalisierung und die mit ihr einher gehende Politikkonformität. Doch besteht diese Reaktion keineswegs in einem neuen Dogma, einem Gegendogma etwa. **Das Gesicht des neuen Südens** prägt vielmehr eine wachsende Vielfalt, eine pragmatische Suche nach dem optimalen Mix von Politiken und Kooperationen. Die aktuellen Koalitionen sind thematisch fokussiert, weisen eine wechselnde Besetzung auf und erfolgen in wechselnder Kombination. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Äußerung des brasilianischen Außenministers Amorim nach dem Juli-Rahmenwerk von 2004: „Vielleicht sollten wir zwei, drei, viele G20 schaffen“ – eine Aufforderung, die durchaus beherzigt wird, wie man sieht.

5. Der Diversität entspricht auch **das „Programm“ des neuen Südens**, z.B. in der Doha-Runde. Einige seiner Schlüsselkonzepte lauten:

- den Anspruch auf Entwicklungsverträglichkeit der Doha-Agenda wiederherzustellen („Reclaiming development“), wie eine neue Gruppierung, die später als NAMA-11 bekannt wurde, kurz vor Hongkong forderte;
 - Verankerung von Prinzipien der Vorzugs- und Sonderbehandlung der Entwicklungsländer in Handelsverträgen („Special and Differential Treatment“ – SDT), entsprechend dem jeweils unterschiedlichen Entwicklungsstand;
 - Gewährleistung von Nahrungsmittel- und menschlicher Sicherheit („food and livelihood security“);
 - das Recht, eigenständig Produkte und Warenkategorien festzulegen, die besonders schutzbedürftig sind („Special Products“ - SP - und „Special Safeguard Mechanism“ – SSM);
 - vor allem aber fordern die EL, daß die neuen Regelwerke der Globalisierung ihnen als den „late-comern“ ausreichend Spielräume für entwicklungspolitische Strategien lassen („policy space“).
6. Auch die Konzepte des neuen Südens stellen eine **Herausforderung für den Norden** dar. Drei prägnante Beispiele: a) Aus der Rede von der Entwicklungsrunde, ursprünglich als Schachzug gedacht, um die EL vor dem Hintergrund des 11. Septembers doch noch zu einer neuen Verhandlungsrunde in der WTO zu bewegen, läßt sich im Sinne des „Reclaiming development“ ein Anspruch ableiten, der inzwischen so vehement erhoben wird, daß in wirtschaftsfreundlichen Kreisen die Diskussion darüber begonnen hat, ob es nicht falsch war, die WTO-Verhandlungen überhaupt unter diesen Slogan zu stellen. b) Im Mai 2006 machten die G33, die afrikanische Gruppe, die AKP-Staaten und die LDCs in einer gemeinsamen Mitteilung an das WTO-Sekretariat deutlich, daß es ohne ausreichendes Entgegenkommen bei den Themen Nahrungsmittelsicherheit, SP und SSM keinen Doha-Deal geben wird. c) Und die Forderung nach mehr „policy space“ – ein zentraler Punkt des Sao Paulo-Konsenses von UNCTAD – bereitet einigen im Westen offensichtlich solches Unbehagen, daß der UNCTAD während der jüngsten *Mid-term Review* schlicht verbieten wollte, die Operationalisierung des Konzepts in ihr Arbeitsprogramm für die nächsten zwei Jahre aufzunehmen. Doch zumindest in der WTO lassen sich einmal gefundene Konsense nicht so einfach mehr vom Tisch wischen – was übrigens auf einen weiteren Unterschied zur Situation in den 70er Jahren verweist: In der WTO geht es heute geht um reale Verhandlungen, während der UNCTAD konkrete Verhandlungsmandate entweder verweigert oder stark eingeschränkt wurden.

7. Wenn auch die thematische Fokussierung im Rahmen spezifischer Interessenallianzen ins Auge sticht, so sind **Großkoalitionen des Südens heute** dennoch nicht obsolet geworden. Dies zeigt sich in der WTO im Auftreten einer Großen Koalition des Südens in Form der G110 auf der Ministerkonferenz in Hongkong, aber auch an der aktuellen Reaktivierung der G77 im Kontext der UN-Reformdiskussion. Für die Fortexistenz oder auch die Schaffung neuer Großkoalitionen im Südens gibt es gute Gründe: Vielfach überwiegen die gemeinsamen Interessen nach wie vor faktische oder potentielle Divergenzen. Nach wie vor geht es um „numbers versus pocketbooks“ (Mark Malloch Brown). Machtpositionen des Südens, wie in der UN-Vollversammlung, können nur gemeinsam verteidigt werden, notfalls um die Preis, daß alte Polarisierungen zwischen Nord und Süd wieder aufreißen. Um so mehr ist einheitliches Auftreten geboten, wenn es um die Durchsetzung von neuen Mitspracherechten der Entwicklungsländer, etwa im IWF, geht. Zu Recht beklagten die G77 und China bei einem kürzlichen Sondertreffen in Malaysia den Mangel an „good global governance“ im internationalen System.
8. Hinzu kommt die Notwendigkeit für den Süden, den **Interessenausgleich untereinander** zu organisieren. Länder mit einem starken, international konkurrenzfähigen Agrobusiness, wie Brasilien, haben ein stärkeres Interesse an einer Öffnung von Agrarmärkten (und können sich auch mehr eigene Importliberalisierung leisten) als Länder wie Indien, in denen es eine große Klientel von Bauern gibt, deren Lebens- und Produktionsbedingungen von starker wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit geprägt sind. Wieder anders gelagert sind die Interessen der AKP-Staaten, deren Marktzugangspräferenzen gegenüber der EU in dem Maße erodieren, wie sie sich der WTO-Regel der Meistbegünstigung unterwerfen müssen. Unter dem Aspekt des Interessenausgleichs ist es bemerkenswert, daß sich etwa die Brasilianer im Rahmen der G20 Selbstbeschränkungen in Bezug auf die Bereitschaft zur Marktöffnung gegenüber dem Norden auferlegt haben. Und das Zusammengehen der G20, der G90, der LDCs und der Afrikanischen Länder in der G110 in Hongkong war ganz sicher dadurch motiviert, westlichen Spaltungsversuchen mit dem eindeutigen Signal zu begegnen: Wir lassen uns nicht auseinander dividieren.
9. Dennoch wird häufig kritisch nach der Stabilität der neuen Allianzbildungen gefragt. In diesem Zusammenhang ist wichtig darauf hinzuweisen, daß der neue Süden nicht einfach eine zufällige Agglomeration von Interessengruppen ist, sondern **eine sozio-ökonomische Basis** hat. Diese kann in einer „neuen Geographie des Handels“ (UNCTAD) gesehen werden, aus der sich eine

„neue internationale ökonomische Konfiguration“ (Rubens Ricupero) ergibt. Diese Konfiguration wird im wesentlichen durch die Entstehung von neuen dynamischen Kernen weltwirtschaftlicher Aktivität bestimmt, also den sog. *emerging economies*, den großen Schwellenländern bzw. den neuen ökonomischen Machtzentren im Süden (China, Brasilien, Indien, Südafrika etc.). Für die ökonomische Position des Südens in der internationalen Arbeitsteilung bedeutet dies: Einerseits ist sein Anteil am Welthandel in den letzten Jahren stark gewachsen, und zwar basierend auf einer überdurchschnittlichen Erhöhung des Exports verarbeiteter Erzeugnisse. Andererseits ist dieses Wachstum stark auf eben diese wenigen Länder konzentriert. Daraus läßt sich schlußfolgern, daß die Stabilität des neuen Südens nicht überschätzt werden sollte. Dennoch handelt es sich um eine längerfristige Tendenz, die substantieller ist als die wesentlich von den Erfolgen der OPEC beflügelte Bewegung für eine Neue Weltwirtschaftsordnung der 70er Jahre.

10. Nicht zuletzt deshalb sollten sowohl Regierungen als auch zivilgesellschaftliche Kräfte realistisch mit dem neuen Süden umgehen. Realistisch heißt: Verzicht auf idealistische Projektionen *auf* den Süden; aber auch Verzicht auf Spaltungsversuche *gegenüber* dem Süden, die ohnehin immer weniger verfangen werden. In der WTO wären mehr Zugeständnisse und weniger Forderungen des Nordens an den Süden erforderlich, um die Doha-Runde aus der Sackgasse zu führen. In den Bretton-Woods-Institutionen wäre mindestens eine Anpassung der Stimmenverhältnisse an die neuen Realitäten der Weltwirtschaft notwendig. Und in den Vereinten Nationen müßte der Westen glaubwürdig demonstrieren, daß sich hinter der Forderung nach mehr Effizienz und Kohärenz kein machtpolitisches Kalkül verbirgt, um den Süden von Entscheidungen auszuschließen, die die Geldgeber nur nach eigenem Gutdünken treffen wollen.

Dresden-Luxemburg, 9. Juni 2006