

Vergaderjaar 2003–2004

**29 651**

**UNCTAD**

**Nr. 2**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VOOR  
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2004

Hierbij zenden wij u het verslag van de Koninkrijksdelegatie naar de 11e Ministeriële UNCTAD Conferentie te Sao Paulo, Brazilië, 13–18 juni jl.

Voor de Staten-Generaal hebben mevrouw T. O. Fierens (Tweede Kamer), de heer dr. A. G. Schouw (Eerste Kamer) en de heer ir. P. H. Hofstra (Tweede Kamer) deelgenomen aan de delegatie.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. M. A. van Ardenne-Van der Hoeven

## **SAMENVATTING EN EVALUATIE**

Het beeld van UNCTAD XI is gemengd. Er is sprake van een dichotomie tussen wat er gebeurde in de tekstonderhandelingen in de redactie-groepen, het «Committee of the Whole» etc. enerzijds en de meer politieke onderdelen van de Conferentie en de randevenementen anderzijds.

De onderhandelingen over het werkprogramma kenmerkten zich door sterk verouderde, tamelijk dogmatische en moeizame discussies. Enerzijds had dit te maken met het feit dat er nog altijd veel tegenstellingen bestaan tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen en dat sprake is van een tekort aan wederzijds vertrouwen. Deze situatie werd verergerd door het feit dat op het werkniveau de G77-onderhandelaars nog steeds teveel worden gedomineerd door een aantal middelgrote hardliners die van oudsher sleutelposities bekleden. De minst ontwikkelde landen (MOL's) en andere armste landen zijn daar nauwelijks tegen opgewassen. Een aantal grote ontwikkelingslanden en de meeste MOL's lijken echter weinig behoefte te hebben aan een polarisatie. Daardoor is het uiteindelijk toch gelukt om tot een redelijk compromis te komen.

Niettemin verdient het werkprogramma dat uit deze tekstonderhandelingen is voortgekomen (de «Sao Paulo Consensus») bepaald geen schoonheidsprijs. Het lijkt vooral een exercitie in «damage control» te zijn geworden, waarbij beide kampen tamelijk succesvol de – al dan niet vermeende – angels uit elkaars voorstellen hebben weten te halen. Mede als gevolg hiervan bevat het werkprogramma helaas weinig concrete positieve aanzetten voor de ontwikkeling van UNCTAD tot een meer toegespitste en effectievere organisatie. UNCTAD bevindt zich in een overgangsfase. Veel zal afhangen van de opvolger van de aftredende Secretaris-Generaal Ricupero.

Het echte debat over de nieuwe inzichten op het gebied van handel en ontwikkeling werd tijdens UNCTAD XI elders gevoerd. Dit gebeurde vooral in de grote politieke interactieve sessies, bilaterale gesprekken en randevenementen. Hier werden wel positieve ontwikkelingen gesignaleerd. Allereerst betrof dat de toenemende aandacht voor de Zuid-Zuid-relatie. Zoals de Braziliaanse president Lula het noemde: een nieuwe geografie van de handel. In dat opzicht was misschien wel een van de belangrijkste gebeurtenissen tijdens UNCTAD XI de bijeenkomst van de G77 op 16 juni om nieuw leven in te blazen in het «Global System of Trade Preferences among Developing Countries» (GSTP, tariefpreferenties tussen ontwikkelingslanden). Aldaar werd besloten om daarover dit najaar een nieuwe ronde van onderhandelingen te beginnen. In een plenaire sessie riep de Oegandese president Museveni meer geavanceerde ontwikkelingslanden als India, Brazilië en China op om meer marktopening te bieden aan de armste landen en riep hij Afrikaanse landen op zichzelf niet langer als slachtoffer van het WTO systeem te zien. Ook vroegen vele andere sprekers uit ontwikkelingslanden in de debatten aandacht voor regionale Zuid-Zuid-samenwerking.

Deze ontwikkeling raakt aan een andere positieve ontwikkeling: meer aandacht voor de noodzaak van meer differentiatie tussen ontwikkelingslanden op basis van objectieve criteria. Bij steeds meer ontwikkelingslanden lijkt het inzicht te groeien dat deze differentiatie onvermijdelijk is. Er lijkt ook een zekere bereidheid te ontstaan om die bespreekbaar te maken. De vele initiatieven vanuit (delen van) de G77 om in de teksten verwijzingen op te nemen naar speciale categorieën ontwikkelingslanden

die met specifieke problemen te kampen hebben, vormden hier een illustratie van. Ook op dit vlak ligt er een belangrijke opgave voor de nieuwe Secretaris-Generaal.

Tijdens UNCTAD XI werd ook een aantal partnerschappen gelanceerd. Het gaat hierbij om samenwerkingsverbanden om de ontwikkeling van ontwikkelingslanden op diverse terreinen te bevorderen. In de partnerschappen wordt samengewerkt tussen UNCTAD en diverse andere partijen, zoals andere internationale organisaties, nationale overheden, niet-gouvernementele organisaties, het bedrijfsleven, universiteiten etc. Onderwerpen zijn de inzet van informatie- en communicatietechnologie voor ontwikkeling, grondstoffen, investeringen en infrastructuur voor kennisopbouw en training.

Verder bood UNCTAD XI Nederland de gelegenheid om als eerste ontwikkeld land een uitgebreid nationaal rapport te presenteren over wat het heeft gedaan om uitvoering te geven aan de zogenoemde Achtste Ontwikkelingsdoelstelling vastgesteld tijdens de Millennium Top in 2000. Dit betreft onder meer de beleidsinspanningen op het terrein van hulp, handel en schuldverlichting. Het initiatief ontving een positieve respons. Het zal met name in EU-verband een vervolg krijgen in een synthese rapport van de EU en landenrapporten van de 25 lidstaten ter voorbereiding van de tussentijdse evaluatie van de Millenniumverklaring en -doelen in de AVVN in september 2005.

UNCTAD XI bood tevens een uitstekende mogelijkheid voor tal van gesprekken, in groeps- dan wel bilateraal verband, over de voortgang in de WTO-onderhandelingen. Mede ter voorbereiding op het Nederlandse EU-Voorzitterschap spraken ook Minister Brinkhorst en Minister Van Ardenne in de marge van de Conferentie met een groot aantal collega-bewindslieden uit ontwikkelingslanden. Deze gesprekken hebben het inzicht verdiept in de posities van de ontwikkelingslanden en verduidelijkt waar over en weer de voornaamste knelpunten liggen.

De organisatie van UNCTAD XI verliep over het algemeen goed. Mede dankzij het goede voorbereidende werk van de Chinese voorzitter van het «Committee of the Whole» wist de Braziliaanse voorzitter van de Plenaire Vergadering de onderhandelingen ruim binnen de gestelde tijd tot afronding te brengen.

## **VERSLAG**

Van 13 t/m 18 juni 2004 nam een Koninkrijksdelegatie onder leiding van Minister Brinkhorst (16–17 juni) en Minister Van Ardenne (13–16 juni) deel aan de elfde Conferentie voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD XI) te Sao Paulo. Ook de Antillen waren met Minister Cova op bewindslieden-niveau in de delegatie vertegenwoordigd. In de delegatie waren verder, naast de ambtelijke ondersteuning van de genoemde bewindspersonen, een lid van de Eerste Kamer en twee leden van de Tweede Kamer opgenomen alsmede een vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties (namens de NGO's was Novib/Oxfam in de delegatie vertegenwoordigd).

Tijdens de conferentie werd regelmatig met de overige aanwezige Nederlandse NGO's overlegd over de voortgang.

Het thema van de conferentie was «Het versterken van de coherentie tussen nationale ontwikkelingsstrategieën en wereldwijde economische processen met het oog op economische groei en ontwikkeling». Onder dit brede thema waren vier subthema's gekozen, te weten:

– «ontwikkelingsstrategieën in een mondialiserende wereldeconomie»;

- «het tot stand brengen van productief vermogen en internationale concurrentiekracht»;
- «het verzekeren van ontwikkelingswinst uit het internationale handelsstelsel»;
- «partnerschappen voor ontwikkeling».

De Conferentie richtte zich met name op de eerste drie subthema's, die enerzijds aan de orde kwamen in de onderhandelingen over UNCTAD's nieuwe werkprogramma en anderzijds werden besproken in een reeks van interactieve thematische bijeenkomsten van bewindslieden, vertegenwoordigers van internationale organisaties en experts. Over de partnerschappen werden tijdens de Conferentie geen onderhandelingen gevoerd. Wel werd er aandacht aan besteed in een aantal bijeenkomsten.

De belangrijkste taak van de Conferentie was de finalisering en vaststelling van het werkprogramma van UNCTAD voor de komende vier jaar (de «Sao Paulo Consensus»). Tevens namen de ministers een beknopte politieke verklaring aan (de «Spirit of Sao Paulo»). Daarnaast stond een groot aantal parallelle activiteiten op het programma, zoals de genoemde interactieve thematische bijeenkomsten, ronde-tafelbijeenkomsten, panelbijeenkomsten, seminars en een bijeenkomst van de Interparlementaire Unie (IPU). In het zogenoemde «General Debate» kregen de delegaties de gelegenheid hun visie te geven op UNCTAD. In de marge van het officiële programma van de Conferentie werd tevens een reeks van bijeenkomsten, seminars e.d. gehouden, georganiseerd door niet-gouvernementele organisaties, gespecialiseerde internationale organisaties, (organisaties van) overheden en organisaties van het bedrijfsleven. Ook waren er tentoonstellingen en informatiemarkten. Daarnaast maakten vele aanwezige bewindslieden gebruik van de gelegenheid om groepsgewijs of bilateraal informeel overleg te plegen over de (mogelijkheden tot) voortgang in de lopende WTO-onderhandelingen.

## **1 Opening en plenaire**

Op maandag 14 juni ging UNCTAD XI officieel van start met een openingsessie, waarin onder andere het woord werd gevoerd door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan, de Braziliaanse President Lula da Silva, de Thaise Premier Thaksin Shinawatra, AVVN-voorzitter Hunte en de Presidenten van Uruguay en Paraguay. Belangwekkende toespraken waren onder andere van SGVN Kofi Annan, die zijn waardering uitsprak voor de scheidende SG UNCTAD Ricupero en van President Lula, die pleitte voor een nieuwe geografie van de handel: meer aandacht voor de Zuid-Zuid handel, meer markttoegang voor ontwikkelingslanden tot de markten van de ontwikkelde landen.

Ceslo Amorim, de Braziliaanse Minister van Externe Betrekkingen, werd gekozen tot voorzitter van de Plenaire Vergadering en daarmee tot voorzitter van de Conferentie als geheel. Tijdens de eerste sessie van de Plenaire spraken onder andere Amorim, SG UNCTAD Ricupero en de Directeur-Generaal Supachai van de WTO.

SG Ricupero wees erop dat centrale elementen in de discussies uit de begintijd van UNCTAD (de primaire verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden voor hun eigen ontwikkeling, de noodzaak van coherentie en van een internationale «enabling environment») nog steeds even actueel waren als toen. Handel bleef van groot belang voor ontwikkeling. Er was echter een «dark side of the moon», die verhinderde dat de groei van de wereldhandel zich vertaalde in merkbare gunstige effecten op de ontwikkeling van veel ontwikkelingslanden. Die schaduwzijde betrof de «supply side constraints» in deze landen. Ontwikkelingslanden vreesden dat zij als

gevolg van deze beperkingen niet konden profiteren van handelsliberalisatie en daarom stelden zij zich terughoudend op in de WTO-ronde. Handelsliberalisatie zou dan ook steeds gepaard moeten gaan met een gelijktijdige aanpak van deze «supply side constraints». Dat dit laatste wel degelijk mogelijk was bewees Brazilië. Vijftig jaar geleden was dat land voor bijna drie kwart van zijn export afhankelijk van de koffie. Nu maakte die koffie nog geen drie procent van de Braziliaanse export uit.

Opmerkelijk was de uitvoerige speech van DG WTO met betrekking tot de Doha-ronde. Dr. Supachai sprak de ontwikkelingslanden aan op het «window of opportunity» dat bestond in Genève om de WTO-onderhandelingen weer vlot te trekken. Tevens legde hij grote nadruk op de Zuid-Zuid handel, waar de ontwikkelingslanden een wereld te winnen hebben.

Namens de Europese Unie sprak de Ierse Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en Mensenrechten Tom Kitt. In zijn rede legde hij onder andere de nadruk op de noodzaak om de aandacht, ook in UNCTAD, met voorrang te richten op het ondersteunen van de MOL's en andere kwetsbare ontwikkelingslanden. Ook vroeg hij aandacht voor de wenselijkheid van een verbetering van het functioneren van UNCTAD: nadere prioriteitsstelling op basis van het «Bangkok Plan of Action», meer samenhang tussen de drie pijlers van het werk van UNCTAD («consensus building», onderzoek en analyse alsmede technische assistentie), nauwe samenwerking met organisaties als Wereldbank, IMF en de WTO alsmede met het bedrijfsleven. Wat de EU betrof zou UNCTAD zich vooral moeten richten op het «mainstreamen» van handel en investeringen in de ontwikkelingsstrategieën van de ontwikkelingslanden, op de grondstoffenproblematiek alsmede op het bevorderen van regionale samenwerking en het stimuleren van de Zuid-Zuid-handel.

## **2 Samenwerking in EU-verband**

Zoals reeds werd opgemerkt in de Koninkrijksinstructie voor UNCTAD XI die de Kamer begin juni toeging, spreekt de Europese Unie in UNCTAD zoveel mogelijk met één stem, ook al is sprake van een gemengde bevoegdheid. In de praktijk betekende dit dat EU-voorzitter Ierland in de meeste besprekingen de Unie vertegenwoordigde en dat deze EU-positie tevoren tussen de lidstaten en de Commissie werd afgestemd in dagelijks coördinatie-overleg. In dit overleg deden zich geen grote controverses voor. De EU had in februari jl. al haar strategie voor de onderhandelingen bepaald en die neergelegd in een document dat ook in Sao Paulo een adequate leidraad voor de besprekingen bleek.

Als lid van de zogenoemde «Trojka» (het zittende en het inkomende EU-voorzitterschap en de Commissie) was Nederland betrokken bij een aantal besprekingen met onder andere NGO-vertegenwoordigers alsmede met de groep van «Small Island Developing States».

## **3 Committee of the Whole, het Bureau en tekstonderhandelingen**

### **3.1 Committee of the Whole**

De onderhandelingen over UNCTAD's werkprogramma voor de komende vier jaar werden gevoerd in het zogenoemde «Committee of the Whole». De Chinese ambassadeur in Genève, de heer Sha, die de afgelopen maanden al de werkzaamheden van het Voorbereidend Comité (de zogenoemde «prepcom») had geleid, werd tot voorzitter van het «Committee of the Whole» gekozen.

Op 14 juni presenteerde het Braziliaanse voorzitterschap van UNCTAD XI een eerste ontwerp voor een ministeriële verklaring. Dit stuk behandelde in grote lijnen de belangrijkste thema's die tijdens de Conferentie aan de orde kwamen en was vooral bedoeld voor externe consumptie. De delegaties werden vervolgens in de gelegenheid gesteld hun commentaar aan het Braziliaanse voorzitterschap te doen toekomen. Vervolgens heeft het voorzitterschap een aantal consultatieronden belegd met verschillende groepen van UNCTAD-leden. Uiteindelijk werden op 17 juni de laatste plooien gladgestreken in het Bureau van UNCTAD XI, dat toezicht hield op het geheel van de onderhandelingen over het werkprogramma en de ministeriële verklaring. Ook Nederland was in dit Bureau vertegenwoordigd.

### **3.2 Onderhandelingen over UNCTAD's werkprogramma**

Na ruim een half jaar voorbereiding in Genève stonden van de 119 paragrafen van het werkprogramma er nog 18 open. Onder de supervisie van het «Committee of the Whole» werd in Sao Paulo het werk m.b.t. deze 18 paragrafen toevertrouwd aan een tweetal redactiegroepen onder Indiaas-Belgisch respectievelijk Noors-Filipijs voorzitterschap.

In de eerste groep ging het vooral om het thema «policy space», de ruimte die ontwikkelingslanden zouden moeten behouden of krijgen om hun eigen ontwikkeling optimaal te kunnen bevorderen. Dit was ook tijdens het voorbereidingsproces een van de meest omstreden punten. Veel ontwikkelingslanden ervaren (bestaande of voorgestelde) WTO-regels en de financieringsvoorwaarden inzake beleidsconditionaliteit van instellingen als Wereldbank en IMF vaak als knellend. Ontwikkelde landen daarentegen zijn bang dat «policy space» door ontwikkelingslanden wordt gebruikt als middel om onder met name bestaande WTO afspraken uit te komen. Uiteindelijk werd hier akkoord bereikt over een tekst die enerzijds erkent dat een zekere beleidsvrijheid nodig is, maar die anderzijds niet het risico in zich draagt van ondermijning van bestaande internationale verbintenissen.

Een tweede thema betrof de hervorming van UNCTAD. Hier ging het om de wens van de ontwikkelde landen om UNCTAD te stroomlijnen en haar werk meer toe te spitsen op haar kerncompetenties. Ook ging het om het zoveel mogelijk voorkomen van duplicatie van het werk van andere organisaties door betere samenwerking. Ontwikkelingslanden ervoeren dit streven als een aanval op UNCTAD als organisatie die vanuit het perspectief van ontwikkeling haar visie moet kunnen geven over het totaal van ontwikkelingsvraagstukken waarmee ontwikkelingslanden zich in het kader van de globalisering geconfronteerd zien. Uiteindelijk werd overeenstemming bereikt over teksten die weliswaar melding maken van hervormingen en de wenselijkheid van betere afstemming met andere organisaties, maar die anderzijds nauwelijks garanties bieden voor concrete resultaten op dit vlak tijdens de komende jaren. Veel zal dus afhangen van het nieuwe UNCTAD-management.

In de tweede redactiegroep bleek de hardste noot de paragraaf over «good governance». Onder druk van een klein aantal hardliners als Cuba, Algerije en Egypte verzette de G77 zich lange tijd tegen een reeds tijdens de Monterrey-conferentie van 2002 overeengekomen expliciete vermelding van een aantal elementen van «good governance», zoals vrijheid, vrede, veiligheid, mensenrechten, de rechtstaat, gelijkheid van man en vrouw, marktgericht beleid, het recht op ontwikkeling en een «overall commitment to just and democratic societies». Achter deze opstelling zat de wens van deze ontwikkelingslanden om te voorkomen dat er te veel nadruk zou worden gelegd op wat er op nationaal vlak moet worden

gedaan en te weinig op acties van de internationale gemeenschap. Anderzijds meenden de ontwikkelde landen dat er in het totale document juist veel te weinig aandacht werd besteed aan de eigen verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden. Omdat de EU en de andere ontwikkelde landen geen genoegen konden nemen met een mindere tekst over «good governance» dan die van Monterrey, werd uiteindelijk de uitweg gevonden in de toevoeging aan de paragraaf in kwestie van een passage over «good governance» op internationaal niveau.

De VS bleek vooral moeite te hebben met de passage over maatschappelijk verantwoord ondernemen. De G77 wilden graag de verantwoordelijkheden van multinationale ondernemingen benadrukken. De EU bevond zich in de luwte van deze discussie door een constructieve tussenpositie. Uiteindelijk werd men het eens over een formulering over de positieve rol die multinationale ondernemingen kunnen spelen bij het tot stand brengen van duurzame ontwikkeling.

De overige punten bleken gemakkelijker op te lossen. Het ging hier onder andere om passages over ontwikkelingshulp (ODA), de positie van «Small Island Developing Countries», «land-locked countries», transitolanden en andere kwetsbare landen, over unilaterale dwangmaatregelen (bijvoorbeeld de VS-maatregelen tegen Cuba) en over UNCTAD-ondersteuning voor landen die verwickeld zijn in onderhandelingen over hun toetreding tot de WTO.

### **3.3 Besprekingen over de Ministeriële Verklaring (de «Spirit of Sao Paulo»)**

Aangezien de ministeriële verklaring grotendeels de hoofdlijnen uit het werkprogramma weerspiegelde, werd hierover een veel minder heftige discussie gevoerd. De EU slaagde erin ook hierin (op Nederlands aandringen) een verwijzing naar hervormingen opgenomen te krijgen. Eveneens op Nederlands initiatief werd een vermelding opgenomen van het belang van een stimulerend ondernemingsklimaat.

De belangrijkste elementen uit de verklaring zijn: de rol die UNCTAD heeft te spelen bij de verwezenlijking van de Ontwikkelingsdoelstellingen uit de «Millennium Declaration» van 2000 alsmede bij de tenuitvoerlegging van de afspraken gemaakt tijdens andere topbijeenkomsten, zoals de Top van Johannesburg over Duurzame Ontwikkeling en die van Monterrey over Financiering van Ontwikkeling; de noodzaak om alle landen, ook de armste, te laten profiteren van de globalisering; de wenselijkheid om de Doha-ronde zo spoedig mogelijk te brengen tot een succesvolle afronding, waarbij volledig recht wordt gedaan aan de ontwikkelingsdoelstelling van die ronde; het belang voor een gezonde economische ontwikkeling van een verbeterde coherentie tussen nationale en internationale inspanningen alsmede tussen internationale monetaire-, financiële- en handelsstelsels; het belang voor ontwikkeling van het betrekken van de ontwikkelingslanden bij de ontwikkelingen op ICT-gebied; het belang van «policy space» voor het kunnen formuleren van adequate nationale ontwikkelingsstrategieën; het belang van het betrekken van alle sociale en politieke krachten bij het formuleren van een effectief ontwikkelingsbeleid; het belang van een juiste balans tussen de rol van de markt en die van de staat in het ontwikkelingsproces; het belang van een toename van de Zuid-Zuid-handel en van ondersteuning door UNCTAD daarbij.

#### **4 Partnerschappen**

Zoals in de samenvatting reeds werd vermeld, werd tijdens UNCTAD XI ook een aantal zogenoemde «Multi-Stakeholder Partnerships» gelanceerd. Over deze partnerschappen tussen UNCTAD en diverse andere partijen, zoals andere internationale organisaties, nationale overheden, niet-gouvernementele organisaties, het bedrijfsleven, universiteiten etc. werd tijdens de Conferentie niet officieel onderhandeld. In wezen opereerde het UNCTAD-secretariaat in deze tamelijk autonoom, iets waartegen ook geen bezwaar bestaat voorzover de door UNCTAD in het kader van deze partnerschappen ondernomen activiteiten blijven binnen het mandaat van de organisatie en de partnerschappen niet worden misbruikt om af te wijken van de gestelde prioriteiten. Dit laatste lijkt overigens niet het geval. De Conferentie heeft volstaan met nota te nemen van de partnerschappen in een aan de «Sao Paulo Consensus» gehechte bijlage. Daarbij is aangetekend dat de partnerschappen zich geleidelijk aan zullen ontwikkelen en dat die ontwikkeling mede afhankelijk is van de middelen die UNCTAD en andere partners daarvoor ter beschikking zullen stellen.

Als vervolg op het tijdens de WSSD-Top gelanceerde partnerschap inzake Biotrade vond in Sao Paulo een succesvolle bijeenkomst plaats van UNCTAD's BioTrade Facilitation Programme (BTFP) met alle partners, waaraan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking deelnam. Het BTFP ondersteunt ontwikkelingslanden met het starten en uitvoeren van BioTrade-projecten waarbij bedrijven en kleine producenten worden geholpen hun productie- en handelsketens te optimaliseren en te verduurzamen. BTFP is vorig jaar gestart en wordt door Zwitserland en Nederland gefinancierd. Verder geeft Nederland via het Centrum ter Bevordering van import uit ontwikkelingslanden (CBI) specifieke technische ondersteuning aan bedrijven en branche organisaties in deze sector en worden activiteiten in het bilaterale landenprogramma in Bolivia en Ecuador gefinancierd.

#### **5 Nederlandse Verklaring**

Op 16 juni legde Minister Brinkhorst in het zogenoemde «General Debate» de Nederlandse Verklaring af. In zijn rede ging hij allereerst in op de noodzaak van een werkelijke dialoog tussen Noord en Zuid. Wat betreft het werkprogramma van UNCTAD ging het erom de uitkomsten van de vorige Ministeriële Conferentie, het «Bangkok Plan of Action», concreet in de praktijk te brengen. Speciale nadruk zou daarbij moeten liggen op capaciteitsopbouw en kennisoverdracht ten aanzien van investeringen en mededinging. Ten tweede moest meer aandacht worden besteed aan het opruimen van handelsbelemmeringen tussen ontwikkelingslanden, aangezien daar de meeste winst valt te boeken. Ten derde zou UNCTAD onderzoek moeten doen naar de meest geschikte manieren om de gevolgen van de erosie van handelspreferenties op te vangen. Vervolgens wees Minister Brinkhorst op het belang van de bijdrage die UNCTAD kon leveren aan het vlot trekken van de WTO-onderhandelingen door vertrouwen te kweken middels een beter begrip voor elkaars posities.

Een volgend punt betrof de hervorming van UNCTAD. Om de ontwikkelingslanden effectiever te kunnen ondersteunen, en haar geloofwaardigheid als organisatie veilig te stellen, zou UNCTAD transparanter moeten worden, zich preciezere doelen moeten stellen en meer stelselmatig verantwoording moeten afleggen over de ondernomen acties en bereikte resultaten. Daarbij was er tevens behoefte aan een efficiëntere werkwijze.

Tot slot wees Minister Brinkhorst erop dat het vinden van oplossingen voor de problemen van ontwikkelingslanden een gezamenlijke verant-



woordelijkheid is van ontwikkelings- en ontwikkelde landen. In dat verband wees hij op het door Minister Van Ardenne te presenteren rapport over de Nederlandse inspanningen om uitvoering te geven aan de zogenoemde Achtste Ontwikkelingsdoelstelling vastgesteld tijdens de Millennium Top in 2000 (zie ook hieronder). Juist nu Nederland op het punt stond het voorzitterschap van de EU te gaan bekleden achtte hij het van belang dat Nederland op dit punt – inzicht geven in de eigen concrete inspanningen ter bereiking van de gezamenlijk afgesproken ontwikkelingsdoelstellingen – het goede voorbeeld gaf.

## **6 Rapport over de ondernomen acties in het kader van de Achtste Ontwikkelingsdoelstelling (MDG 8)**

Tijdens de Millennium Top van de Verenigde Naties in 2000 kwamen de regeringsleiders een aantal specifieke doelstellingen overeen om het grote doel, de halvering van het aantal mensen onder de armoedegrens tegen het jaar 2015, te kunnen realiseren. Zeven van deze doelstellingen (de zogenoemde «Millennium Development Goals») moeten – grotendeels – door de ontwikkelingslanden zelf worden gerealiseerd. De achtste doelstelling gaat over de bijdrage die door de ontwikkelde landen moet worden geleverd. Het gaat daarbij onder andere om inspanningen op terreinen als handel en investeringen, ontwikkelingshulp, verlichting van de schuldenproblematiek. MDG7 heeft daarbij betrekking op duurzame ontwikkeling.

Om de voortgang van dit proces goed te kunnen volgen – en waar nodig bij te kunnen sturen – is een adequate voortgangsrapportage uiteraard van groot belang. Als eerste ontwikkeld land heeft Nederland een uitgebreide rapportage opgesteld over de acties die het heeft ondernomen in het kader van MDG8. UNCTAD XI bood een uitstekende gelegenheid om dit rapport te presenteren en om andere ontwikkelde landen op te roepen dit voorbeeld te volgen (de EU als geheel zal in 2005 een rapport uitbrengen).

Op 15 juni had Minister Van Ardenne de gelegenheid om een exemplaar van het rapport aan te bieden aan de Braziliaanse President Luiz Inacio Lula da Silva en dat op onderdelen toe te lichten. In zijn reactie toonde de president zich bekend met de strekking van de MDG's en beaamde het belang daarvan. Hij noemde het rapport «buitengewoon belangrijk». Hij gaf duidelijk blijk van zijn commitment aan het halen van de MDG's, waarbij hij wees op het belang van het streven naar kwaliteit naast kwantiteit en de rol van de staat, dat wil zeggen overheid en samenleving. De president constateerde dat er veel geld nodig is om de MDG's te halen. Hij maakte vervolgens gewag van het – reeds eerder in de openbaarheid gebrachte Braziliaans initiatief tot oprichting van een internationaal fonds voor de bestrijding van honger. Hij meldde dat Brazilië, nadat dit initiatief een positief onthaal had gevonden bij de Franse president Chirac, de Chileense president Lagos en SGVN Kofi Annan, op 20 september a.s. te New York avant de start van de AVVN een bijeenkomst bijeen wilde roepen om met zoveel mogelijk regeringsleiders, staatshoofden en vertegenwoordigers van de civil society verder van gedachte te wisselen over dit fonds. Een uitnodiging aan de Minister-President Balkenende werd in het vooruitzicht gesteld.

Op 16 juni presenteerde Minister Van Ardenne het rapport tijdens de interactieve thema-bijeenkomst over «Assuring development gains from the international trading system». Deze presentatie trok de aandacht en kreeg een positief onthaal. Een groot aantal exemplaren van het rapport werd verspreid onder de deelnemers aan de Conferentie.

## 7 Slotzitting

De slotzitting van de Plenaire Vergadering op 18 juni begon ermee dat Ghana en Tunesië zich kandidaat stelden voor het gastheerschap van UNCTAD XII in 2008. (Naar verluidt zou ook Mozambique zijn geïnteresseerd). Namens de Afrika-groep stelde Senegal binnen de groep te zullen afstemmen om tot één kandidaatstelling uit Afrika te komen. De Vergadering nam daar nota van.

Vervolgens werden de «Sao Paulo Consensus» en de «Spirit of Sao Paulo» formeel aangenomen. Wel werd nog een groot aantal verklaringen afgelegd voor de notulen, waaruit nogmaals bleek dat beide stukken eerder de grootste gemene deler dan een werkelijk breed gedragen consensus over de beste aanpak van de vele vraagstukken in verband met handel en ontwikkeling weerspiegelen.

De Verenigde Staten beet de spits af en stelde dat de «Consensus» veel te weinig nadruk legde op het belang van «good governance» in de ontwikkelingslanden zelf.

Namens de G77 stelde Jamaica dat de «Consensus» tekort schoot op een aantal belangrijke punten, zoals «policy space», maatschappelijk verantwoord ondernemen (volgens Jamaica was het voor het eerst dat over dit onderwerp iets werd gezegd in een belangrijk internationaal document), de aanpak van de grondstoffenproblematiek, ontwikkelingshulp, innovatieve financieringsmechanismen en handel. In verband met dit laatste onderstreepte Jamaica het belang van het GSTP (zie boven), dat tijdens UNCTAD XI nieuw leven was ingeblazen, en van een sterke rol van UNCTAD ter bevordering van de Zuid-Zuid-handel. Jamaica waarschuwde ervoor dat UNCTAD niet mocht worden gemarginaliseerd, maar juist in al zijn drie pijlers («consensus building», onderzoek en analyse, technische assistentie) moest worden versterkt. Verder meende Jamaica dat de «Consensus» zich harder had moeten uitspreken tegen eenzijdige dwangmaatregelen en extraterritoriale maatregelen, beklemtoonde het dat «good governance» niet alleen op het nationale, maar ook op het internationale vlak nodig is, en verwelkomde het de tijdens UNCTAD XI gelanceerde partnerschappen.

Namens de EU hamerde Ierland op de noodzaak voor UNCTAD om prioriteit te geven aan de ondersteuning van de MOL's. Het beklemtoonde verder de wenselijkheid dat UNCTAD zich richt op concrete resultaten en een goede afstemming met andere internationale organisaties. Het vroeg meer aandacht voor het «mainstreamen» van handel in de zogenoemde nationale «Poverty Reduction Strategies» van ontwikkelingslanden (vooral aanpak van belemmeringen aan de aanbodzijde), voor regionale integratie, voor het bevorderen van de Zuid-Zuid-handel en voor het belang van «good governance».

Namens de MOL's vroeg Benin aandacht voor de inspanningen die nodig waren om de doelstelling van halvering van extreme armoede per 2015 te kunnen bereiken. In de MOL's zou dit een BNP-groei van meer dan 7% per jaar vergen en dat kon niet zonder hulp van buitenaf (ODA, schuldverlichting, vrije markttoegang en investeringen). Benin memoreerde dat is afgesproken dat vanaf 2006 UNCTAD jaárlijks een rapport zal uitbrengen over de voortgang van de (ondersteuning van de) economische ontwikkeling van de MOL's.

Namens de «land-locked» ontwikkelingslanden wees Paraguay in een verklaring nog eens op de speciale problemen van deze landen en op het

belang van een voorspoedige tenuitvoerlegging van het Actieprogramma van Almaty voor deze landengroep.

Na toespraken van Noorwegen en Rusland, waarin vooral dank werd uitgesproken aan degenen die een rol hadden gespeeld bij het tot een goed einde brengen van UNCTAD XI, volgde een verklaring van het Civil Society Forum namens de niet-gouvernementele organisaties. De toon van dit betoog was uitermate kritisch, maar niet altijd even realistisch of constructief. Zo werd gesteld dat de huidige «marktopeningsideologie» slechts de belangen diende van multinationale bedrijven ten koste van de armen en de soevereiniteit van ontwikkelingslanden, wier «policy space» werd uitgehold. Voorts werd de staf gebroken over unilaterale dwangmaatregelen en de financieringsvoorwaarden van Wereldbank en IMF. UNCTAD zou teveel in dienst worden gesteld van de ondersteuning van het WTO-proces. Die trend moest worden omgekeerd. De WTO was niet het enige model voor regulering van de wereldhandel. De zogenoemde «Singapore issues» zouden niet langer in de WTO moeten worden behandeld of zelfs maar besproken. Er moesten dwingende regels komen voor het gedrag van multinationale ondernemingen. Samen met de NGO's zou UNCTAD een alternatief model moeten ontwikkelen. UNCTAD mocht dan ook niet worden «uitgekleed» en ondergeschikt worden gemaakt aan andere internationale organisaties, maar moest worden versterkt. De leden van UNCTAD zouden daartoe extra middelen ter beschikking moeten stellen.

Vervolgens was de beurt aan de scheidende SG UNCTAD Ricupero. In zijn laatste grote rede in UNCTAD-kader stelde hij de aan het licht getreden verschillen van inzicht logisch en legitiem te vinden gezien de grote verschillen tussen de leden van UNCTAD. Een open debat over deze verschillen tussen de lidstaten van UNCTAD, maar ook met NGO's, was nodig en vormde juist de meerwaarde van de organisatie. De Verenigde Naties, waarvan UNCTAD onderdeel was, hadden, ondanks hun tekortkomingen, het grote voordeel van universeel lidmaatschap en een democratische besluitvorming. Die openheid en transparantie werden nu via het internet uitgebreid tot buiten de Conferentie zelf.

SG Ricupero zei tijdens zijn ambtsperiode altijd getracht te hebben om de samenwerking eerst met de GATT en later met de WTO te bevorderen. Anders dan de NGO's (zie boven) was hij namelijk van mening dat dat de enige begaanbare weg was om tot een beter wereldhandelsstelsel te komen. Echter, de problemen van de ontwikkelingslanden konden niet alleen worden opgelost door aan dat wereldhandelsstelsel te sleutelen. UNCTAD moest ook aandacht geven aan het aanpakken van de vele belemmeringen aan de aanbodzijde. De MOL's verdienden hierbij de hoogste prioriteit («We are the organisation of the Least Developed Countries»). UNCTAD moest het daarbij niet hebben van geld of dwingende regels, want die had de organisatie niet, maar van de kracht van ideeën en geloof in de goede zaak.

De Conferentie eindigde met een reeks van dankbetuigingen aan SG Ricupero, de Braziliaanse gastheren en organisatoren en de vele anderen die een rol hadden gespeeld tijdens en in de voorbereiding van UNCTAD XI. Daarbij viel met name de lof op voor de Chinese voorzitter van het «Committee of the Whole» ambassadeur Sha.

## **8 Profiel van de nieuwe Secretaris-Generaal van UNCTAD**

Zoals eerder aan de Kamer werd gemeld, was de benoeming van een opvolger van SG Ricupero geen zaak voor UNCTAD XI, maar is dat de bevoegdheid van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Kofi

Annan. Uiteraard draaide de geruchtenmolen over mogelijke kandidaten op volle toeren, waarbij overigens nog geenszins sprake was van een gedoodverfde kandidaat. In de marge van UNCTAD XI werd in EU-verband gesproken over het gewenste profiel van de nieuwe SG UNCTAD.

Dit zou iemand moeten zijn met visie, maar ook een effectieve manager die gecommitteerd is om van UNCTAD een meer toegespitste en effectievere organisatie te maken. Gezien de momenteel te geringe invloed in UNCTAD van de MOL's en andere armere ontwikkelingslanden zou de ideale kandidaat bij voorkeur afkomstig zou moeten zijn uit die kring.

## **9 Gesprekken over de WTO-onderhandelingen**

Vanwege de aanwezigheid in Sao Paulo van een groot aantal handelsministers werd in de marge van UNCTAD XI uiteraard veel gesproken over de (mogelijkheden tot) voortgang in de WTO-onderhandelingen. Zo vond op 13 juni een bijeenkomst plaats van de zogenoemde G-5 (VS, EU, India, Brazilië en Australië), waaraan onder andere werd deelgenomen door Commissaris Lamy. De onderhandelingen over het landbouwhoofdstuk stonden daarbij centraal.

Afgezien van dergelijke groepsbijeenkomsten namen ook tal van aanwezige ministers de gelegenheid te baat om bilateraal elkaars posities met betrekking tot de WTO-onderhandelingen af te tasten. Mede vanwege het naderende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie hebben ook de Nederlandse bewindslieden veel tijd gestoken in dergelijke ontmoetingen. Zo sprak Minister Van Ardenne op 15 juni met de nieuwe Indiase Handelsminister Kamal Nath en President Museveni van Oeganda. Samen met Minister Brinkhorst gaf zij op 16 juni een werklunch voor handelsministers en andere hoge vertegenwoordigers van een vijftal Afrikaanse landen (Kenia, Oeganda, Tanzania, Zuid-Afrika en Zambia). Minister Brinkhorst voerde voorts besprekingen met onder andere de handelsministers van Zuid-Korea, Bangladesh, Argentinië, Brazilië, Nigeria, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Ook sprak hij met de Presidentiële handelsvertegenwoordiger van Uruguay Perez del Castillo. De besprekingen gaven aan dat er weliswaar kansen bestonden op een doorbraak in de WTO-onderhandelingen in juli, maar dat er ook nog tal van barrières te overwinnen waren.

## **10 «Global System of Trade Preferences among Developing Countries»(GSTP)**

Een belangwekkende gebeurtenis in de marge van UNCTAD XI vormde de bijzondere ministeriële bijeenkomst op 16 juni van de 43 ontwikkelingslanden die partij zijn bij het GSTP. Onder dit stelsel kennen de deelnemers elkaar handelspreferenties toe (vrijstelling van of korting op invoerrechten) in afwijking van het meestbegunstigings (Most Favoured Nation, MFN) beginsel. De eerste GSTP-overeenkomst trad in 1989 in werking tussen 40 ontwikkelingslanden. In de jaren negentig traden nog enkele landen toe tot het GSTP. Eind 1998 werd tussen 24 landen akkoord bereikt over de wederzijdse toekenning van aanvullende preferenties. Tot dusver gaat het om slechts een bescheiden pakket aan concessies met een navolgende beperkte impact.

In de aanloop naar UNCTAD XI bleek al van een toenemende belangstelling voor het stimuleren van de Zuid-Zuid-handel, die aanleiding gaf tot de lancering van een nieuwe ronde van GSTP-onderhandelingen tijdens UNCTAD XI. Op 16 juni werd een onderhandelingscomité in het leven geroepen, dat voor het eind van dit jaar de toepassingsmodaliteiten van het GSTP moet preciseren en zo mogelijk verbeteren. Uiterlijk in

november 2004 moeten de onderhandelingen over een nieuwe ronde van tariefconcessies van start gaan. In november 2006 moeten die onderhandelingen zijn afgerond. Bij deze onderhandelingen zal UNCTAD technische assistentie verlenen. Voorts deden de aanwezige ministers een oproep aan alle nog niet aangesloten G77-leden en China om zo snel mogelijk partij bij het GSTP te worden en deel te gaan nemen aan de onderhandelingen.

De regering ziet het initiatief om het GSTP nieuw leven in te blazen en uit te breiden als een nuttige stap in de richting van het opheffen van handelsbarrières tussen ontwikkelingslanden. Zoals Minister Brinkhorst constateerde in de Nederlandse Verklaring voor UNCTAD XI, zit immers de grootste potentiële ontwikkelingswinst in de vrijmaking van de handel tussen ontwikkelingslanden.

Niettemin kleven er aan het initiatief ook enige risico's. Zo zou het GSTP tot handelsverschuiving kunnen leiden. Juist in het geval van hoge tarieven is bij reductie of afschaffing op bilaterale basis – zeker indien dit slechts voor specifieke producten geschiedt – het risico van handelsverschuiving groot. Daarnaast zou het GSTP door sommige landen kunnen worden gezien als alternatief voor tariefverlaging op MFN-basis in de WTO, ja zelfs als een reden om in WTO-verband geen verdere concessies te doen. Ook nu al valt te constateren dat de preferenties die sommige ontwikkelingslanden op de markten van de ontwikkelde landen genieten door hen worden beschouwd als «voorrangsrechten» die verdedigd moeten worden, ook als dat ten koste gaat van andere ontwikkelingslanden. Als ten aanzien van preferenties tussen ontwikkelingslanden onderling zich een soortgelijke ontwikkeling zou voordoen, zou de regering dat betreuren. Zij blijft er namelijk van overtuigd dat een geleidelijke afbraak van handelsbarrières op MFN-basis in de WTO de beste garanties biedt op een gezonde en non-discriminatoire ontwikkeling van het handelsverkeer, die op den duur in het belang van allen is. Als het GSTP daarentegen kan dienen om een groeiende groep ontwikkelingslanden geleidelijk te laten wennen aan de voordelen van serieuze marktopening, dan kan daar ook een positief effect van uitgaan op de non-discriminatoire vrijmaking van het handelsverkeer in WTO-verband.