
Vergaderjaar 2007–2008

29 651

UNCTAD

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2008

Hierbij zend ik u, mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de instructie voor de Koninkrijksdelegatie naar de 12^e Ministeriële UNCTAD Conferentie te Accra, Ghana, d.d. 20–25 april 2008.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

INSTRUCTIE VOOR DE DELEGATIE VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN NAAR DE 12E MINISTERIËLE UNCTAD CONFERENTIE TE ACCRA, GHANA, D.D. 20–25 APRIL 2008

Inleiding

1. Van 20 tot en met 25 april aanstaande zal de twaalfde United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD XII) plaatsvinden te Accra, Ghana.
2. UNCTAD is opgericht in 1964 als specifiek programma onder de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en heeft zich ontwikkeld tot een forum van overleg en analyse van ontwikkelingsproblematiek van/voor ontwikkelingslanden waarvan ook ontwikkelde landen lid zijn. UNCTAD richt zich op geïntegreerde behandeling van handel en ontwikkeling (en aanverwante onderwerpen als technologie, investeringen, financiering en duurzame ontwikkeling) en verstrekt technische assistentie op specifieke terreinen zoals handel, investeringen en schuldbeheer.
3. Het door de Secretaris-generaal van de UNCTAD aangegeven hoofdthema van de conferentie betreft de kansen en uitdagingen die globalisering biedt voor ontwikkeling.
4. De Secretaris-generaal heeft dit hoofdthema verder uitgewerkt door een indeling te maken in vier subthema's die tijdens UNCTAD XII aan de orde zouden moeten komen.
5. Deze onderwerpen zijn:
 - Bevorderen van coherentie op alle niveaus ten behoeve van duurzame economische ontwikkeling en armoedebestrijding in mondiale beleidsvorming, waaronder de bijdrage van regionale benaderingen
 - Sleutelissues van handel en ontwikkeling en de nieuwe realiteit van de geografie van de wereldeconomie
 - Versterken van een *enabling environment* op alle niveaus voor het versterken van productiecapaciteit, handel en investering: mobiliseren van middelen en aanwenden van kennis voor ontwikkeling
 - Versterken van UNCTAD: bestendigen van UNCTAD's rol in ontwikkeling, impact en institutionele effectiviteit

Context van de conferentie

Karakter van UNCTAD

6. UNCTAD heeft omvangrijke programma's lopen op het gebied van handel, diensten, investeringen en mededinging. Het werk van UNCTAD is gebaseerd op drie pijlers, te weten a) een *forum* voor intergouvernementeel debat, berustend op consensus; b) het ter beschikking stellen van *beleidsanalyses, onderzoek en andere data* voor debat tussen regeringen en experts; c) het verschaffen van *technische assistentie* op specifieke terreinen zoals investeringen en handel. De expertise die UNCTAD hierdoor heeft opgedaan, wordt breed gewaardeerd – ook door andere internationale organisaties.
7. UNCTAD is voor de invulling van zijn programma's onder andere betrokken bij gespecialiseerde handelsgerelateerde technische assistentie programma's als het JITAP (Joint Integrated Technical Assistance Programme – UNCTAD, WTO en ITC) en het IF (Integrated

8. Ook in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) wordt direct van UNCTAD's diensten gebruik gemaakt bij de uitvoering van de handelsgerelateerde technische assistentie onder het WTO Doha Development Agenda Global Trust Fund (met name voor mededinging en investeringen). Nederland draagt jaarlijks bij aan dit WTO-multidonorfonds.
9. Tot voor kort droeg Nederland tevens rechtstreeks bij aan het UNCTAD BioTrade programma. In overleg met UNCTAD is besloten om middelen voor de verscheidene deelactiviteiten te besteden via een multi-donor trust fund onder de International Finance Corporation (IFC).
10. UNCTAD beperkt zich echter niet tot het doen van onderzoek en beleidsanalyse. Juist het feit dat het een forum voor intergouvernementele beleidsdialoog is (waaraan ook andere betrokkenen kunnen deelnemen) dat zich met name richt op ontwikkelingslanden maakt het geschikt om vanuit de ontwikkelings invalshoek naar een breed gedeelde visie op het multilaterale handelssysteem toe te werken.
11. Deze intergouvernementele discussies over technische onderwerpen zijn echter sterk gepolitiseerd. Met name de ontwikkelingslanden hebben de neiging om in UNCTAD-kader uitkomsten van andere conferenties te becommentariëren dan wel te vervallen in schaduwhandelingen (bij voorbeeld met betrekking tot de WTO). Dit heeft met name in ontwikkelde landen twijfel doen rijzen over de effectiviteit van de organisatie, ook op terreinen waar UNCTAD's technische expertise een bijdrage zou kunnen leveren aan het overbruggen van politieke tegenstellingen in andere internationale kaders.
12. Desalniettemin is het van groot belang dat het WTO-onderhandelingsproces ook buiten de WTO, vanuit andere internationale fora, wordt ondersteund. Het (informeel) bespreken van thema's die in de WTO spelen in een omgeving zonder druk van onderhandelingen, kan een belangrijke rol spelen in verbetering van het onderhandelingsklimaat. Voorbeelden van dergelijke thema's waar UNCTAD ook een uitstekende analytische rol vervult, zijn onder andere investeringen, mededinging en recent bio-brandstoffen.
13. De Nederlandse regering wil er alles aan doen om de WTO Doharonde in 2008 succesvol af te ronden. Naar verwachting zullen er kort voor of na UNCTAD XII ministeriele besprekingen in het kader van de WTO Doha onderhandelingen plaatsvinden. UNCTAD XII zou enige stimulans kunnen geven aan het WTO onderhandelingsproces, zonder daarmee te interfereren. In ieder geval zou het gedurende deze conferentie vast te stellen UNCTAD mandaat een ondersteunende rol kunnen spelen bij de invulling van een post-Doha werkprogramma in de WTO. De Nederlandse inzet in UNCTAD XII is daarop gericht.

Nederland wil dat Europa zich sterk maakt voor de positie van arme landen binnen internationale organisaties als de WTO. De ontwikkelingslanden moeten daarbij gestimuleerd en gefaciliteerd worden om veel sterker te gaan participeren in het wereldhandelsstelsel.

In 2005 kwamen IMF en Wereldbank met aanbevelingen over Hulp voor Handel («Aid for Trade»). Hierin werd erkend, dat ontwikkelingslanden behalve aan handelsgerelateerde assistentie en capaciteitsopbouw ook behoefte hadden aan steun bij het opbouwen van hun

aanbodzijde-capaciteit en het verbeteren van hun handelsgerelateerde infrastructuur (inclusief communicatie en duurzame energie).

Deze uitgangspunten werden vastgelegd in de Ministeriële Verklaring van de WTO-bijeenkomst in Hong Kong en door een WTO Aid for Trade Task Force uitgewerkt tot aanbevelingen. In aanvulling op de eerdergenoemde aspecten, namelijk handelsgerelateerde assistentie, opbouw productieve capaciteit en infrastructuur, vroeg deze Task Force ook aandacht voor het onderwerp handelsgerelateerde aanpassingskosten. Hierbij gaat het om fiscale tegenvallers voor ontwikkelingslanden door lagere invoertariefinkomsten en om kosten van werkloosheid, omscholing etc.

Nederland geeft jaarlijks op zijn minst € 550 mln aan ontwikkelingshulp voor handelsgerelateerde assistentie (w.o. handelsfacilitatie), handelsgerelateerde infrastructuur en opbouw van productieve capaciteit. Dit niveau zal de komende jaren op zijn minst gehandhaafd blijven, temeer omdat Aid for Trade goed past binnen de thema's groei én verdeling en duurzame energie, twee kernthema's van het OS-beleid in de komende jaren. Monitoring en beheer van deze inzet vereisen aandacht.

14. UNCTAD staat sinds 1 september 2005 onder de leiding van de Thai Dr. Supachai Panitchpakdi, de Secretaris-generaal. De bijeenkomst in Accra is de eerste ministeriële conferentie onder zijn mandaat.

Verloop van de voorbereiding van UNCTAD XII

15. De voorbereidingen voor UNCTAD XII zijn in het najaar van 2007 begonnen. Nadat Secretaris-generaal Supachai een startdocument had geproduceerd langs de hierboven genoemde lijnen, is daarover in Genève een aantal verkennende besprekingen gehouden. Met deze besprekingen als basis heeft de voorzitter van het Voorbereidend Comité (in UNCTAD-jargon: de Prepcom), de Bulgarse ambassadeur Petko Draganov, vervolgens een eerste aanzet gemaakt voor een tekst die uiteindelijk in Accra door de regeringsleiders zal moeten worden aanvaard. Dit document zal als leidraad dienen voor het werk van UNCTAD voor de komende vier jaar.
16. Vanaf begin dit jaar is in de Prepcom intensief onderhandeld over de ontwerptekst. Daarbij traden grote tegenstellingen aan het licht tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen, terwijl uiteraard ook binnen deze twee groepen sprake was van hier en daar uiteenlopende visies.
17. De belangrijkste tegenstellingen die op verscheidene plaatsen in de ontwerptekst opduiken, zijn:
 - De beoordeling van het globaliseringproces. Hierbij gaat het om de vraag of globalisering nu per saldo goed of slecht voor ontwikkelingslanden is geweest en in hoeverre de problemen van (een aantal) ontwikkelingslanden veroorzaakt worden door globalisering, dan wel dat globalisering en een meer effectieve participatie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en de onderhandelingen juist kunnen helpen om de moeilijkheden te overwinnen. Terwijl ontwikkelingslanden meer geneigd zijn om de problematische aspecten van de globalisering en de noodzaak van beleidsruimte en goede fasering te beklemtonen, benadrukken ontwikkelde landen juist de kansen die het globaliseringproces biedt. Deze vragen vormen het centrale thema van de conferentie.

- Nationale en internationale factoren
Dit verschil in nadruk is een opstapje voor de beantwoording van de operationeel meer betekenisvolle vraag waar de oplossingen voor de economische problemen van ontwikkelingslanden moeten worden gezocht. Deze laatste leggen sterk de nadruk op wat anderen (de internationale gemeenschap, donorlanden, multinationale ondernemingen) zouden moeten doen. De ontwikkelde landen erkennen weliswaar de noodzaak om op internationaal niveau evenwichtige afspraken te maken, maatregelen te treffen en rekening te houden met ontwikkelingsbehoeften. Tegelijkertijd benadrukken zij dat ontwikkelingslanden de primaire verantwoordelijkheid voor hun eigen ontwikkeling hebben en dus ook zelf, al dan niet met hulp van UNCTAD en andere instanties, het nodige moeten en kunnen doen.

Globalisering maakt de wereld kleiner en rijker. Maar de wereld wordt ook ongelijker. De mondiale economische groei in de jaren negentig was beduidend sterker dan in de jaren tachtig en die trend zet zich voort. De openstelling van de wereldmarkt, de groei van de private sector als motor van ontwikkeling, mogelijkheden voor exportgeleide ontwikkeling en mondiale arbeidsdeling hebben veel landen en honderden miljoenen mensen, vooral in Azië, in staat gesteld zich te onttrekken aan de armoede. De wereld en haar burgers kunnen profiteren van liberaliseringsprocessen. Er zijn veel winnaars, maar tegelijk ook veel verliezers: voor de achterblijvers – de allerarmsten – blijft het moeilijk om aansluiting te vinden. Wereldwijd nemen de vermogens- en inkomensverschillen toe. De concurrentie wordt groter en de eisen die de wereldmarkt stelt – aan de kwaliteit van producten en aan kredietwaardigheid – zijn hoog. Bovendien zijn de prijzen van industriële producten gedaald door het aanbod van onder andere goedkope Chinese en Indiase arbeid. Echter, de snelle groei van China en India leidt ook tot een sterk verhoogde vraag naar energie en grondstoffen waardoor de prijzen van grondstoffen en voedsel sterk stijgen. Voor nieuwkomers op de wereldmarkt zijn er daarom zeker kansen, maar het blijkt in de praktijk heel moeilijk om die kansen ook daadwerkelijk te benutten.

Voor partnerlanden in Afrika, maar ook elders, hebben deze ontwikkelingen ingrijpende gevolgen. Zij profiteren van de gestegen grondstofprijzen en lagere kosten van importen. De economische groei in sommige Afrikaanse landen is zes procent en wordt met name gegenereerd via exporten met daarin een groot aandeel grondstoffen en gewassen. De hoge bevolkingsgroei is er mede oorzaak van dat per capita inkomen en koopkracht slechts weinig toenemen. De armoede neemt daardoor slechts langzaam af. Consumenten in Afrikaanse landen profiteren wel van de opkomst van China en India, maar formele werkgelegenheid neemt nauwelijks toe. Afrika dreigt de concurrentieslag met China en India te verliezen. Niet alleen vanwege extreem lage loonkosten in bijvoorbeeld China en India, maar ook omdat die landen over veel betere infrastructuur beschikken en werknemers er veel gezonder en beter geschoold zijn. Bovendien zijn loonkosten er soms laag omdat fundamentele arbeidsnormen niet worden gerespecteerd of omdat er sprake is van kinderarbeid.

Naast de concurrentiekracht van landen elders in de wereld, kampt het merendeel van de Afrikaanse landen met binnenlandse markten die te klein zijn voor het bereiken van schaalvergroting en kostenverlaging. De industriële basis ontbreekt om toenemende urbanisatie op te vangen, met groter wordende stedelijke armoede als gevolg. Kosten nadelen door vooral zwakke infrastructuur remmen groeikansen voor de export van landbouwgewassen. Het Aziatische ontwikkelingsmodel,

waarbij via exportbevordering kapitaal wordt gegenereerd voor investeringen gericht op de ontwikkeling van binnenlandse markten, heeft daarom vooralsnog weinig kans van slagen in Afrika. Bij het bevorderen van zogenoemde *pro-poor growth* spelen ook de landbouw en de informele sector een belangrijke rol, mede omdat zich hier de werkgelegenheid van de armen vaak nog concentreert. De Afrikaanse landbouwsector ondervindt concurrentie van landen met een hogere arbeidsproductiviteit. Daarnaast hebben handelsbelemmeringen en subsidies aan producenten in OESO-landen vaak een negatieve invloed op de ontwikkeling van de Afrikaanse economie. Er zijn grote investeringen nodig in landbouwkundig onderzoek, infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs en een goed functionerende publieke en private sector om de markttoegang elders te benutten. De aidsepidemie treft Afrika zwaar en vooral de werkzame bevolking. Het is daarom niet eenvoudig kansen die de wereldeconomie biedt te grijpen en velen worden uitgesloten.

Globalisering leidt ook tot veranderingen in financiële markten en daarmee ruimte voor investeringen. Dat vergt dan wel vaak aanpassing en die kan kostbaar zijn, zoals de Azië-crisis eind jaren negentig leerde. Landen die hun financiële markten hadden geliberaliseerd en daarmee opengesteld voor de internationale financiële markten, bleken vooral beleggingskapitaal aan te trekken en maar weinig investeringskapitaal om productie duurzaam te kunnen verhogen. Aan de daarvoor benodigde investeringscondities kon niet in hetzelfde tempo worden voldaan omdat gevestigde binnenlandse belangen, juridische beschermingsconstructies en ondoorzichtige informele belangenverstremgeling dit niet toe stonden. Veel arme landen in met name Sub-Sahara Afrika hebben zich nog nauwelijks opengesteld voor internationale financiële markten. Toch neemt ook voor hen het belang van private kapitaalstromen toe. Enkele landen, zoals Ghana en Kaapverdië, profiteren daar al van omdat hun werknemers in het buitenland geld overmaken naar achtergebleven familieleden. En in landen als Angola, Zambia en Sudan wordt geïnvesteerd in de exploitatie van grondstoffen. Deze financiële ruimte zal echter ook in deze landen pas als katalysator kunnen dienen indien binnenlandse markten beter gaan werken en bestuur transparanter en effectiever wordt. Vooralsnog blijven de meeste arme landen afhankelijk van ontwikkelings samenwerking als financieringsbron voor het stimuleren van hun economie om zo tot verdere ontwikkeling te komen.

- De veranderende rol van de staat en die van de private sector
Ontwikkelingslanden zijn meer geneigd het accent te leggen op de rol van de staat bij het bevorderen van een (evenwichtige en duurzame) ontwikkeling, terwijl ontwikkelde landen juist meer aandacht willen voor de rol van de private sector en voor de condities die overheden moeten scheppen om de private sector zich goed te laten ontwikkelen. Hierbij verandert de hulpstructuur, door de verschijning van ander geld en meer spelers. De traditionele donoren, aangesloten bij OESO/DAC, zijn niet de enige spelers in de ontwikkelingswereld. China speelt in toenemende mate een belangrijke rol in een groot aantal Afrikaanse landen. Daarbij voeren economische motieven de boventoon. Milieu en mensenrechten blijken vaak van ondergeschikt belang. Nieuwe wereldwijde stichtingen, zoals de Bill and Melinda Gates Foundation richten zich op slechts enkele specifieke thema's of ontwikkelingsdoelen en hebben daarbij hun eigen werkwijze. Zo zijn de fondsen in de gezondheidssector gericht op het halen van één specifieke doelstelling, zoals hiv/aidsbestrijding. Dit is vaak effectief, maar tegelijkertijd kunnen dergelijke fondsen een negatief effect hebben op de structuur van de gezondheidszorg, omdat benodigde investeringen in middelen

en gekwalificeerd personeel vaak niet in de eerstelijnszorg terecht komen. De private en commerciële geldstromen nemen in betekenis toe ten opzichte van de traditionele hulpgevers. Daarnaast wordt het bedrag dat migranten overmaken naar familieleden in hun geboorteland steeds groter. In 2006 ging het om een bedrag van 200 miljard dollar en in een aantal landen is dat bedrag groter dan de ontwikkelingshulp die langs officiële kanalen gegeven wordt aan de overheid of maatschappelijke organisaties. Dat geldt overigens meestal niet voor de armste landen die juist weinig profiteren van emigratie. Deze ontwikkelingen vragen om een nieuwe, scherpe plaatsbepaling van ontwikkelingssamenwerking en meer overleg met de nieuwe actoren.

Zowel bij donoren als ontwikkelingslanden groeit het besef van de noodzaak van politiek leiderschap en minder bureaucratie. De noodzaak om op effectievere wijze hulp te geven wordt al lang onderkend. De Verklaring van Parijs uit 2005, waarin OESO/DAC-landen verregaande afspraken hebben gemaakt over afstemming van beleid, eigenaarschap en meerjarige financiering, was in dat opzicht een mijlpaal. De ontwikkelingslanden beloofden op hun beurt ook beterschap met betrekking tot beter bestuur en het beheer van financiën. Er werden afspraken gemaakt over grotere betrokkenheid van parlementen en het maatschappelijk middenveld bij het opstellen en uitvoeren van ontwikkelingsbeleid. Ook werd afgesproken dat ontwikkelingslanden en donoren zich wederzijds verantwoorden voor hun beleid. Al deze afspraken hebben in een vijftiental partnerlanden geleid tot substantiële wijzigingen in de manier waarop hulp wordt gegeven: gezamenlijke financiering van sectoren als onderwijs en gezondheid, vaak in de vorm van begrotingsteun. Van een taakverdeling tussen donoren is nog te weinig terecht gekomen. Gezamenlijke financiering leidt tot grotere voorspelbaarheid en meer eenduidigheid in doelstellingen. Juist begrotingssteun leidt tot meer financiële armslag voor betere dienstverlening door de overheid en capaciteitsversterking op het gebied van personeel en organisatie. Een aantal resultaten, vooral op het gebied van onderwijs, zijn hoopgevend. Er gaan nu veel meer kinderen naar school.

Dat is goed nieuws, maar er zijn ook nog steeds verschillen van inzicht tussen de ondertekenaars van de Parijse agenda. Betere coördinatie van hulp is namelijk geen doel op zich, maar wordt soms wel zo behandeld. Veel aandacht gaat uit naar de manier waarop hulp wordt verstrekt, nog te weinig naar wat met hulp wordt bereikt. De verantwoordelijkheid in partnerlanden over het gebruik van hulp verdient meer aandacht. De Verklaring van Parijs gaat over de hulp van overheid tot overheid. Hulp aan productieve sectoren, met name in de landbouw, is achtergebleven en steun aan lokale maatschappelijke organisaties is afgenomen. Ook Nederland heeft die ervaring. In de sectorale benadering is alle aandacht uitgegaan naar de beleidsdialog met de overheid over de begroting, planning en controle op nationaal niveau. Hoe meer het land afhankelijk is van buitenlandse hulp, des te meer tijd er wordt besteed aan het overleg met de donoren en minder aan het eigen parlement en de samenleving. En op hun beurt besteden donoren te weinig aandacht aan een gesprek met maatschappelijke organisaties, lokale overheden en bedrijfsleven over de nationale ontwikkelingsplannen van de overheid.

Die plannen zijn vaak te ambitieus: er worden geen duidelijke keuzes gemaakt, er wordt geen rekening te houden met beperkte capaciteit om de plannen uit te voeren, er is sprake van veel bureaucratie en het ontbreekt vaak aan politieke wil van betrokken partijen. Toch wordt er wel degelijk veel bereikt ook al worden de hoge verwachtingen die de

plannen oproepen niet waargemaakt. De beleidsdialoog moet meer worden gebruikt om samen met de overheid de analyses te verscherpen en toetsbaarheid vast te stellen van wat de samenleving werkelijk van haar verlangt. Wil het beleid daadwerkelijk een verschil maken voor armen, dan zullen overheden eigen parlement en bevolking bij hun plannen ten aanzien van dienstverlening moeten betrekken en over de uitvoering verantwoording moeten afleggen.

- Beleidsruimte («policy space») Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre ontwikkelingslanden voldoende beleidsvrijheid hebben dan wel zouden moeten krijgen binnen de huidige en toekomstige afspraken om maatregelen te nemen die zij nodig achten ter bevordering van hun ontwikkeling. Hoewel de discussie veelal op een abstract niveau is gevoerd, is duidelijk geworden dat veel ontwikkelingslanden zowel nieuwe als bestaande internationale verdragen alsmede de leningsvoorwaarden («conditionalities») van financiële instellingen als IMF en Wereldbank als knellend ervaren. Ontwikkelde landen vrezen voor ondermijning van bestaande juridische verplichtingen en een vrijbrief voor protectionisme. Een andere vraag is of extra beleidsruimte voor ontwikkelingslanden een basisprincipe is, dat altijd dient te gelden ongeacht het soort verplichting.

Donoren en ontwikkelingswerkers werken binnen smalle marges. Er wordt wel eens vergeten dat interventies van buitenaf zoals meer hulp, een betere markttoegang of humanitaire interventies maar een deel van de oplossing vormen. De structurele oorzaken van armoede zijn gerelateerd aan historische ontwikkelingen, klimaat, ligging van het land, culturele factoren en mondiale machtsverhoudingen en vooral de initiatieven die in landen zelf worden genomen. Er is niet één weg die naar ontwikkeling leidt en dus moet er *ruimte gelaten worden voor eigen keuzes en het inspelen op de verschillende Ausgangssituaties*. Ontwikkelingssamenwerking mag zich nooit losmaken van de specifieke omstandigheden van elk individueel land of regio. Ontwikkelingshulp kan daarbij onder de juiste voorwaarden een katalysator zijn. Dat inzicht wordt door steeds meer deskundigen gedeeld, zoals recent nog door de toonaangevende economen Dani Rodrik en William Easterly en eerder al door Pritchett en Woolcock. Dit besef noopt tot bescheidenheid en realistische ambities. Het gaat erom dat de «searchers» in het veld de plannenmakers aan de top nog beter weten te bereiken.

- Hervormingsvraagstuk SG Supachai heeft in oktober 2005 een Panel of Eminent Persons in het leven geroepen om te onderzoeken hoe de ontwikkelingsdimensie en mandaat van UNCTAD, zoals omschreven in het Bangkok actieplan en Sao Paulo Consensus, beter vervuld kunnen worden. Dit rapport heeft tevens als uitgangspunt gediend voor de tekst voor UNCTAD XII. Nederland heeft financieel (in bescheiden mate) bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Het Panel of Eminent Persons heeft aanbevolen om de drie pilaren (intergouvernamenteel forum, analyse, technische assistentie) en interactie van UNCTAD's werk te verbeteren met als doel de organisatie effectiever te maken. De ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen verschillen van mening over hoe de organisatie versterkt dient te worden. De grootste tegenstellingen tussen de partijen bestaan over de invulling van de intergouvernamentele structuur. De EU maakt zich hier sterk voor een duidelijkere takenscheiding tussen de drie bestaande werkniveaus, te weten expertbijeenkomsten, commissies, en de overkoepelende Trade and Development Board (TDB). Daarnaast zijn ook de rol en invulling binnen deze werkniveau's onderwerp van

discussie. Gezien het feit dat de meningen tussen en binnen de verschillende partijen hier sterk divergeren is de verwachting dat het moeilijk zal worden om betekenisvolle resultaten te bereiken over de hervormingen van UNCTAD.

- De rol van UNCTAD ten opzichte van andere organisaties en de nieuwe opkomende beleidsterreinen

Nauw verwant aan de discussie omtrent de hervormingen is het debat omtrent het mandaat van UNCTAD binnen de VN-familie. Het kernmandaat van UNCTAD omvat handel en ontwikkeling, en hieraan gerelateerde onderwerpen als financiering, technologie, investering en duurzame ontwikkeling. De vraag is of nieuwe opkomende beleidsterreinen hier ook toe gerekend mogen worden. Het gaat hier met name om onderwerpen als klimaatproblematiek, hulp voor handel, (bio)energie, migratie, en intellectuele eigendomsrechten. In algemene zin zijn ontwikkelde landen waaronder de EU van mening dat deze onderwerpen al in andere fora worden besproken en dat UNCTAD hooguit een aanvullende rol zou kunnen vervullen, terwijl de G77 van mening is dat UNCTAD deze onderwerpen in haar mandaat zou moeten opnemen.

18. Uiteraard zijn de hierboven geschetste tegenstellingen uitersten. De meeste landen realiseren zich dat de waarheid daar ergens tussenin ligt. Maar waar deze precies ligt, blijft een onderwerp van discussie.

Spelers

19. In VN-verband en ook specifiek in de UNCTAD, bestaan verschillende georganiseerde groepen van lidstaten:

- De «Groep B» bestaat uit de ontwikkelde landen VS, Canada, Japan, Zuid-Korea, Zwitserland, Noorwegen, Australië, Nieuw-Zeeland, de Europese Lidstaten en de Heilige Stoel. Hierbinnen kunnen weer andere groepen onderscheiden worden, zoals JUSCANZ;
- De «Groep D» omvat de landen uit Centraal en Oost Europa;
- De «Groep van 77» (kort: G-77) bestaat uit het merendeel van de ontwikkelingslanden en China. De G-77 omvat ook de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), alhoewel deze ook apart als groep optreden. Ook de Afrikaanse landen spreken zo nu en dan apart als groep, alhoewel ook zij vaak bij de G-77 zijn inbegrepen.

20. Afhankelijk van de aard van het onderwerp en het betrokken belang, treden UNCTAD-lidstaten in groepsverband of individueel op. Echter, veel landen zijn geneigd zich uiteindelijk toch te voegen naar het standpunt van hun onderhandelingsgroep.

21. De bevoegdheid in Europees verband om in UNCTAD-verband op te treden, is een gemengde. Het Sloveense Voorzitterschap treedt op als de primaire onderhandelaar namens de EU-lidstaten. Daarnaast kunnen de Europese Lidstaten voor zichzelf spreken, vanzelfsprekend het Europese beleid in gedachten houdend. Wat betreft de handelspolitieke elementen treedt de Europese Commissie op als woordvoerder en onderhandelaar. De handelspolitiek behoort immers tot de bevoegdheden van de Gemeenschap (artikel 133 EG-Verdrag).

22. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat in Accra over alle onderwerpen intensief Europees overleg zal worden gehouden. Er wordt getracht zoveel mogelijk één Europese lijn uit te dragen. Het Sloveense Voorzitterschap speelt daarbij, naast de Europese Commissie en voormalig EU-voorzitter Portugal, een belangrijke rol.

INSTRUCTIE

Leidraad voor de delegatie

23. Algemeen:

In oktober 2007 is in Europees verband een strategiedocument vastgesteld, waarin de algemene EU-lijn voor UNCTAD XII wordt uitgewerkt. Binnen dit algemene kader zal de Koninkrijksdelegatie in Accra opereren en zoveel mogelijk bijdragen aan een constructieve opstelling van de EU ten behoeve van een succesvolle uitkomst van de conferentie en meerwaarde van UNCTAD als een effectievere internationale organisatie. De hoofdpunten van het strategiedocument van de EU zijn:

- UNCTAD XII zou ontwikkelingslanden moeten assisteren bij de succesvolle afronding van de Doha-ronde en haar implementatie; Nederland wil dat Europa zich sterk maakt voor de positie van arme landen binnen internationale organisaties als de WTO. De ontwikkelingslanden moeten daarbij gestimuleerd en gefaciliteerd worden om veel sterker te gaan participeren in het wereldhandelsstelsel.
- UNCTAD XII zou een gebalanceerde uitkomst moeten hebben met zowel gepaste nadruk op de primaire verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden voor hun eigen ontwikkeling als meer begrip voor de noodzaak van beleidsruimte, hulp voor handel en goed gefaseerde liberalisering;
- UNCTAD XII zou moeten bijdragen aan de ontwikkeling van een effectievere en resultaatgeoriënteerde UNCTAD, met de focus op het bijdragen aan het implementeren van de Millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's).
- UNCTAD zou, in het kader van de *One UN* hervorming, zijn partnerschappen met andere VN-instellingen moeten versterken op het gebied van handelsgerelateerde technische assistentie.

24. In aanvulling hierop en binnen de drie pijlers van UNCTAD, heeft de EU daarnaast vier prioriteitsgebieden aangegeven voor UNCTAD voor de komende vier jaar, te weten:

- a. Zuid-Zuid handel en regionale integratie;
- b. Grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen;
- c. Investeringen en competitie;
- d. Het versterken van de organisatie UNCTAD door het doorvoeren van hervormingen.

25. Bij al deze onderwerpen zal speciale aandacht worden besteed aan Afrika en de MOLs.

26. Tevens dienen de besluiten en conclusies van de conferentie een stimulans te geven aan verdere onderhandelingen in WTO-verband, die moeten leiden tot succesvolle afsluiting en implementatie van de WTO Doha-ronde. Een evenwichtige uitkomst die recht doet aan ontwikkelingsdimensie van de Doha-ronde is daartoe nodig.

27. Ook de nauwe samenwerking tussen de secretariaten van UNCTAD en de WTO moet verder worden bestendigd en versterkt. De huidige programma's in het kader van de handelsgerelateerde Technische Assistentie worden in het algemeen als goed gewaardeerd. Een groot aantal ontwikkelingslanden (met name de MOL's) maakt gebruik van deze technische assistentie gericht op de opbouw van kennis en onderhandelingscapaciteit.

28. Behalve aan het inhoudelijke werkplan moet ook aandacht worden besteed aan de werkwijze van UNCTAD. Hierbij is verbetering van de efficiency van de organisatie het doel. Hervorming van de intergou-

vernemetele proces staat daarbij voorop. Deze hervormingen moeten plaatsvinden binnen de huidige algemene VN-hervormingen. Enkele concrete punten waar winst geboekt kan worden:

- Vaststellen, binnen het UNCTAD mandaat, van heldere prioriteiten, gebaseerd op praktische relevantie van de issues en de sterke punten van de organisatie;
- Spreken met één stem, aanbieden van uitvoerbare en praktische oplossingen voor ontwikkelingslanden;
- Meer betrekken van nationale experts in het werk van UNCTAD;
- Stroomlijnen van het intergouvernementele proces met helder gedefinieerde taken en verwachte resultaten;

29. Op basis van de voorbereidende besprekingen is de verwachting dat het nog niet mogelijk zal blijken om nu al gedetailleerde afspraken over hervormingen van UNCTAD te maken. In ieder geval zal het tijdens UNCTAD XII vast te stellen werkplan een zo concreet mogelijke basis moeten bieden om tijdens de komende periode de hervormingen uit te werken.

Onderwerpen op de agenda

30. Hieronder volgt een geannoteerd overzicht van de verschillende onderwerpen die geagendeerd staan voor UNCTAD XII. Voor elk van deze onderwerpen geldt dat de algemene Nederlandse inzet zoals hiervoor geformuleerd, van toepassing is. Per onderwerp wordt deze hieronder nader uitgewerkt.

- a) Inaugurele ceremonie
- b) Plenaire opening

c) Subthema I: Enhancing Coherence at all levels for sustainable economic development and poverty reduction in global policy making, including the contribution of regional approaches.

- Rondetafel 1: Globalization, development and poverty reduction – their social and gender dimensions
- Rondetafel 6: Debt management solutions supporting trade and development

Onder Subthema I wordt gesproken over het coördineren van verschillende beleidslijnen van verschillende actoren opdat ze hand in hand naar de gezamenlijke beleidsdoelen toewerken, te weten het bevorderen van handel en duurzame economische ontwikkeling. In twee rondetafels zal het thema beleidscoherentie verder uitgewerkt worden met betrekking tot schuldenbeheer en de sociale en gender dimensie.

EU/Nederlands standpunt

Ontwikkelingslanden én ontwikkelde landen moeten blijven streven naar coherentie tussen ontwikkelings- en handelsbeleid. Voor ontwikkelingslanden vormt goed bestuur een belangrijke component in het bevorderen van beleidscoherentie. UNCTAD zou, binnen het mandaat, meer werk moeten doen op het gebied van goed economisch bestuur.

Seksegelijkheid is een centraal vereiste voor het behalen van internationaal vastgestelde doelen, zoals de millennium ontwikkelingsdoelen. Seksegelijkheid en vrouwenrechten zouden daarom verder gemainstreamed moeten worden in UNCTAD's beleid en werk.

Naast het uitvoeren van schuldkwijtscheldingsinitiatieven, waaraan Nederland substantieel bijdraagt, is het belangrijk lage inkomenslanden

(LIC's) te ondersteunen bij het voorkómen van nieuwe onhoudbare schulden. In het streven naar een duurzaam schuldenbeleid heeft Nederland een actieve rol. Nederland ondersteunt programma's die het schuldenbeheer in ontwikkelingslanden verbeteren en is actief geweest bij het formuleren van OESO richtlijnen die er op gericht zijn terughoudendheid te betrachten bij het verstrekken van leningen aan LIC's door Westerse crediteuren.

d) Subthema II: Key trade and development issues and the new realities in the geography of the world economy:

- Rondetafel 3: The changing face of commodities in the 21st century
- Rondetafel 4: Emergence of a new South and South-South trade as a vehicle for regional and interregional integration for development

Subthema II gaat in op het feit dat, over de afgelopen 15 jaar, het aandeel van ontwikkelingslanden in de wereldhandel en investeringen aanzienlijk is toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een totaal nieuw landschap van mondiale economische betrekkingen, waarin zowel zuid-zuid handel als handel van ontwikkelingslanden met ontwikkelde landen een belangrijke rol spelen.

Stijgende prijzen voor olie, gas en andere goederen betekent een economische stimulus voor sommige economieën maar moeilijkheden voor anderen. Bovendien stelt het grootschalig verbruik van fossiele brandstoffen ons voor ernstige milieuvraagstukken.

EU/Nederlands standpunt

De economische groei die veel ontwikkelingslanden de afgelopen jaren hebben doorgemaakt, stelt de UNCTAD en haar lidstaten voor nieuwe uitdagingen. Om antwoorden op deze veranderende context te vinden, zou Subthema II zich moeten concentreren op zuid-zuid handel, regionale integratie, handel in grondstoffen en goederen, en Hulp voor Handel. Hierbij is speciale aandacht voor Afrika nodig.

Regionale (zuid-zuid) handelsakkoorden bieden kansen voor ontwikkelingslanden op het vlak van stabiliteit, investeringen en groei. Nederland stimuleert deze handelsovereenkomsten, mits ze in overeenstemming met WTO-regels zijn. UNCTAD heeft een belangrijke rol bij de effectieve implementatie van regionale handelsakkoorden. Verdere regionale integratie van ontwikkelende markten kan bijdragen aan de ontwikkeling en groei van nationale economieën, met name die van kleine en minst ontwikkelde landen.

Donoren hoeven niet in alle regio's actief te zijn. Daar komt bij dat regionale problemen vaak slechts kunnen worden aangepakt door instituties met daartoe geschikte instrumenten zoals de Europese Commissie.

Speciale aandacht is vereist voor de effecten op ontwikkelingslanden van de stijgende prijzen voor goederen en grondstoffen. Het gaat dan met name om de prijs- en valutaeffecten op bestaande export van industrie- en landbouwproducten, dan wel of toenemende inkomsten uit grondstoffenexporten kunnen leiden tot economische diversificatie binnen ontwikkelingslanden.

Hulp voor Handel kan, naast een succesvolle en gebalanceerde afronding van de WTO Doha Ronde, een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van met name MOLs. Hulp voor Handel moet bijdragen aan de realisatie van millennium ontwikkelingsdoelen 1, 7 en 8, door het stimuleren van duurzame economische groei ten gunste van de armen. Neder-

land geeft jaarlijks op zijn minst € 550 mln aan ontwikkelingshulp voor handelsgerelateerde assistentie (w.o. handelsfacilitatie), handelsgerelateerde infrastructuur en opbouw van productieve capaciteit. Dit niveau zal de komende jaren op zijn minst gehandhaafd blijven, temeer omdat Aid for Trade goed past binnen de thema's groei én verdeling en duurzame energie, twee kernthema's van het OS-beleid in de komende jaren. Monitoring en beheer van deze inzet vereisen aandacht.

e) Subthema III: Enhancing the enabling environment at all levels to strengthen productive capacity, trade and investment: mobilizing resources and harnessing knowledge for development.

- Rondetafel 2: Creating an institutional environment conducive to increased foreign investment and sustainable development
- Rondetafel 5: Harnessing knowledge and technology for development
- Rondetafel 7: Developing productive capacities in least developed countries

Productieve capaciteit, handel en investeringen zijn nauw gerelateerde elementen van het economische systeem. In Subthema III zal besproken worden wat moet gebeuren om een *enabling environment* te creëren dat deze elementen tot zijn recht laat komen. Belangrijke kwesties zijn daarbij het stimuleren van groei, investering, ondernemerschap, technologie, innovatie en werkgelegenheid, op nationaal en mondiaal niveau.

EU/Nederlands standpunt

Met name op nationaal niveau moet gewerkt worden aan het creëren van een *enabling environment*, onder andere voor investeringen en mededinging.

Directe Buitenlandse investeringen (DBI) kunnen een belangrijk middel zijn voor sociale en economische groei. Een stabiele politieke en macro-economische context trekt DBI aan.

Een multilateraal kader voor mededingingsbeleid kan bijdragen aan betere internationale samenwerking, grotere uniformiteit van nationale mededingingsregels of tot effectievere handhaving ervan, vooral in ontwikkelingslanden. UNCTAD lijkt vooralsnog het enige forum om mededingingsvraagstukken te bespreken op multilateraal niveau.

Om te zorgen dat ontwikkelingslanden kunnen profiteren van geboden extra markttoegang, is opbouw van hun productieve capaciteit, economische infrastructuur en handelsbeleid van belang. Nederland voert daarom een actief Hulp voor Handel-beleid en geeft jaarlijks op zijn minst € 550 mln aan ontwikkelingshulp hiervoor.

f) Subthema IV: Strengthening UNCTAD: enhancing its development role, impact, and institutional effectiveness.

- Rondetafel 8: Strengthening UNCTAD: Enhancing its development role
- Rondetafel 9: Strengthening UNCTAD: Enhancing its impact and institutional effectiveness

Subthema IV van UNCTAD XII zal bespreken op welke wijze de organisatie effectiever gemaakt kan worden. Dit zal discussie behelzen over het mandaat van de organisatie alsmede meer praktische hervormingen van de werkwijze van de organisatie.

EU/Nederlands standpunt

Nederland hecht veel waarde aan de hervorming van de UNCTAD. In Subthema IV moet gestreefd worden naar het maken van afspraken over interne hervormingen, alsmede de positie die UNCTAD binnen het bredere VN-kader in gaat nemen. Nederland benadrukt in deze dat UNCTAD zich moet beperken tot haar kernmandaat en de werkzaamheden waar de organisatie een comparatief voordeel in heeft. Nederland ziet in de aanbevelingen van het Eminent Persons Report een belangrijke leidraad voor deze hervormingen.

- g) aanvaarding documenten
- h) Afsluitende ceremonie

29. Tijdens UNCTAD XII wordt een aantal *side events* georganiseerd waaraan de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking deel zullen nemen. Dit betreft onder andere een bijeenkomst van «EMPRETEC», een geïntegreerd *capacity-building* programma van UNCTAD gericht op het stimuleren van ondernemerschap in het midden- en kleinbedrijf, waarvoor staatssecretaris Heemskerk het Africa Forum zal lanceren. Daarnaast zal de staatssecretaris een voordracht houden over zijn internationale beleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) bij een evenement georganiseerd door Philips over MVO in ontwikkelingslanden. Tot slot zal de staatssecretaris het Nederlandse bedrijfsleven in Ghana uitnodigen om te spreken over de praktijk van MVO in een ontwikkelingsland.

Het programma van de minister van Ontwikkelingssamenwerking is nader te bepalen.

De Nederlandse delegatie

30. In de Nederlandse delegatie naar Accra zal de nadruk op de combinatie van de elementen handel en ontwikkeling zijn weerslag vinden. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal als delegatieleider fungeren van 20–23 april 2008. Van 24–25 april a.s. zal de Staatssecretaris van Economische Zaken optreden als delegatieleider. Ambtelijke ondersteuning zal worden verzorgd door ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en van het ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking.

Tot slot zal een afgevaardigde van de Nederlandse non-gouvernementele organisaties de conferentie bijwonen als onderdeel van de Koninkrijksdelegatie. De volledige Nederlandse delegatielijst is als bijlage bij deze instructie gevoegd.

Samenstelling van de Koninkrijksdelegatie naar de Twaalfde Zitting van de Verenigde Naties Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) te Accra, Ghana 20–25 April 2008

Politieke delegatie

| | |
|--------------------|--|
| drs. A.G. Koenders | Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Delegatieleider (20–23 april) |
| drs. F. Heemskerk | Staatssecretaris van Economische Zaken Delegatieleider (23–25 april) |

Ambtelijke delegatie

| | |
|-----------------------|---|
| dr. R. Nieuwenkamp | Ambtelijk delegatieleider Directeur Handelspolitiek en Globalisering Ministerie van Economische Zaken |
| Ir. R.J.S.M. Scheer | Hoofd Directie Duurzame Economische Ontwikkeling Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| mw. Drs. M.M. Noordam | Particulier secretaris van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| drs. P. Janus | Permanente Vertegenwoordiging bij de VN te Genève |
| mw. drs. E. R. Herman | Beleidsmedewerker Directie Handelspoli- tiek en Globalisering Ministerie van Economische Zaken |
| dhr. J. Runhaar | Beleidsmedewerker Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instel- lingen Ministerie van Buitenlandse Zaken |

Woordvoering

| | |
|-------------------|---|
| drs. R. Stevens | Woordvoerder Ministerie van Economi- sche Zaken |
| drs. F.D. Mascini | Woordvoerder Ministerie van Buiten- landse Zaken |

Bijzondere adviseurs

| | |
|----------------|--|
| dhr. B. Zagema | Vertegenwoordiger niet-gouvernementele organisaties Oxfam/Novib |
|----------------|--|

Ondersteuning delegatie

| | |
|---------------------------|---|
| dhr. M.F.T. Riemsdag Baas | Beleidsondersteuner Ministerie van Economische Zaken |
| Mrs. A. Puplampu | Secretaresse Harer Majesteits Ambassade te Accra |

(Gedeeltelijke) deelname vanuit Harer Majesteits Ambassade te Accra

| | |
|---------------------------------|---|
| mw. Ir. A.P. Remmelzwaal | Ambassadeur te Accra |
| mw. Mr. C. Maarschalk- weerd | Tweede secretaris, Harer Majesteits Ambassade te Accra |