

### Für die Fünfte WTO-Ministerkonferenz in Cancun

Brücken Tägliche Nachrichten sind auf der ICTSD-Seite, [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org) auf Englisch, Französisch, Spanisch, Deutsch, Portugiesisch, Chinesisch und Russisch erhältlich

Ausgabe 6

15. September 2003

## KOLLAPS IN CANCUN: WO KEIN WILLE, DA KEIN WEG

Die Ministerkonferenz in Cancun endete am Sonntag abrupt und verfrüht, ohne Einigung bei auch nur einem der Tagesordnungspunkte und in verbitterter Zerrissenheit, was die Aufnahme von Verhandlungen über die Singapur-Themen und das Thema Landwirtschaft angeht. Einige Mitglieder stellten die Entscheidung des Vorsitzenden infrage, die Gespräche zu einem Zeitpunkt abzuwürgen, obwohl in den Schlußverhandlungen von den vielen Elementen des Textentwurfs einzig die Singapur-Themen diskutiert worden waren. Andere benannten das komplizierte Beschlussverfahren der WTO als Mitursache für das Scheitern des Treffens in Cancun.

### Das Endspiel

Während einer „schlaflosen Nacht“ der Beratungen, die gegen 4 Uhr morgens endete, brachten die Minister ihre Bedenken über den überarbeiteten Textentwurf der Minister vor, der vom mexikanischen Außenminister und Vorsitzenden der Konferenz, Luis Ernesto Derbez, am 13. September vorgelegt wurde. Die Mitglieder sind über viele Themen im neuen Entwurf uneinig. Jedoch war letztendlich der größte Streitpunkt die Frage, ob Verhandlungen über die Singapur-Themen aufgenommen werden sollen – was vor allem die EU befürwortet.

Wegen der großen Differenzen hinsichtlich der Singapur-Themen und weil die Positionen im Agrarbereich sich offensichtlich nur langsam annäherten, entschied Derbez, in informellen „Green Room“-Beratungen am Sonntagmorgen die Singapur-Themen zuerst zu behandeln, gefolgt von Landwirtschaft und den anderen Themen. An den Beratungen nahm eine Gruppe von ausgewählten Staaten teil, wobei viele von ihnen größere Staaten-Gruppierungen repräsentierten. Einige Beobachter fragten sich, warum Derbez entschieden hatte, die Singapur-Themen vor Landwirtschaft zu diskutieren, wo doch viele Staaten (vor allem EL) darauf bestanden hatten, dass Fortschritte bei den Singapur-Themen davon abhingen, was im Bereich Landwirtschaft passiert. Einige afrikanische Delegierte fragten sich, warum diese von der EU vorangetriebene Tagesordnung die „alles entscheidende“ Frage sein soll, aber nicht ihre eigenen Prioritäten.

Den ganzen Morgen diskutierten die Minister verschiedene Optionen zu den Singapur-Themen und konzentrierten sich vor allem darauf, diese „aufzuschneiden“, um festzustellen, welche bereits verhandlungsreif seien. Im Laufe des Tages stellte sich heraus, dass die EU bereit ist, Investitionen und Wettbewerbspolitik aus der Doha-Runde und der WTO herauszunehmen und in Cancun nur Verhandlungen in Bezug auf Handelserleichterungen und Transparenz im öffentlichen Vergabewesen aufzunehmen.

Am frühen Nachmittag vertagte Minister Derbez die Gespräche um eine Stunde, damit sich diejenigen Mitglieder, die an den Green-Room-Beratungen teilgenommen hatten, mit ihren Ländergruppen beraten konnten. Quellen berichten, vor der Vertagung sei die Stimmung „gut“ gewesen.

Es wurde berichtet, die EU habe sich zu diesem Zeitpunkt mit dem 133-Ausschuss (der Handelsrat der EU-Mitgliedstaaten) beraten. Die EU-Mitgliedstaaten stimmten dem Vorschlag zu, die Singapur-Themen zu trennen, sagten aber, sie wollten Resultate in anderen Bereichen abwarten. Zwischenzeitlich erstatteten afrikanische Staaten, die an den Green-Room-Beratungen teilgenommen hatten, der AKP-LDC-AU-Allianz Bericht.

Nachdem die Staaten zurückgekehrt waren, wurde schnell klar, dass die Positionen sich verhärtet hatten. Botswana sagte im Namen der Afrikanischen Union, dass diese keinem Handel zustimmen könne, der irgendein Singapur-Thema umfasse. Danach folgte Südkorea (unterstützt von Japan), das den Teilnehmern des Green Rooms mitteilte, dass es nicht mit einem Handel nach Hause zurückkehren könne, der nicht alle vier Themen umfasse. Quellen deuteten an, dass - obwohl die EU und China andeutet hätten, es könne noch Raum für weitere Diskussionen geben -

Minister Derbez die Gespräche dennoch abbrach, nachdem er der Gruppe gesagt hatte, er sehe keine Möglichkeit, die fest verankerten Positionen bei den Singapur-Themen abzugleichen, und das es deswegen an der Zeit sei, den Prozess zu beenden. Es war klar, dass viele Staaten, insbesondere IL, mit dieser Entscheidung nicht zufrieden waren. Patricia Hewitt, britische Ministerin für Handel und Industrie, erklärte kurz darauf, Derbez' Entscheidung sei „überaus unerwartet“ und „vorschnell“ gewesen. „Man hätte einen Handel abschließen können“, sagte sie und spielte damit auf die Verhandlungsbereitschaft bei den Europäern an. Zu seiner Verteidigung schob Derbez einen Teil der Schuld am Scheitern der Gespräche auf das Unvermögen, über bloße Rhetorik hinauszugehen. „Vom Phrasendreschen kann keiner leben“, so Derbez.

Um 16 Uhr erstatte Derbez den Delegationsführern Bericht und legte eine Ministererklärung mit sechs Abschnitten vor, die kurz vor 18 Uhr in der Abschlusssitzung verabschiedet wurde.

### Ministererklärung

In der Erklärung (<http://www.ictsd.org>) betonten die Mitglieder, sie hätten in Cancun hart und konstruktiv gearbeitet und „beträchtliche Fortschritte gemacht“. Dennoch sei in Schlüsselbereichen noch weitere Arbeit vonnöten. Die Erklärung verweist diese Arbeit nach Genf, wo „alle Ansichten umfassend berücksichtigt“ werden sollen, die in Cancun geäußert wurden. Das Papier besagt, dass der Vorsitzende des Allgemeinen Rats und der WTO-Generaldirektor bis 15. Dezember 2003 eine Sitzung des Allgemeinen Rats auf hoher Ebene einberufen sollen, um die notwendigen Schritte einzuleiten. Die Mitglieder werden die Arbeit, die in Cancun geleistet wurde, in die neue Phase einbringen.

### Reaktionen

G-22: Brasilien, Argentinien, Südafrika, Ecuador und Ägypten sagten im Namen der G-22, dass das Scheitern in Cancun zwar ein Rückschlag sei, die Gruppe jedoch gezeigt habe, dass sie gefestigt und in den Agrargesprächen eine ernstzunehmende und professionelle Verhandlungspartei gewesen sei, die sich auf Themen konzentriert, die für einen Großteil der Bevölkerung in EL von Bedeutung seien.

Einige Beobachter sagten jedoch, es sei leicht, von Einigkeit zu sprechen, da die Koalition noch nicht in echten Verhandlungen, wo es um mehr als die bloße Festlegung einer Ausgangsposition geht, auf die Probe gestellt worden ist. Eine informierte Quelle fügte hinzu, es sei nicht neu, dass sich Indien und Brasilien in der WTO koordinieren – neu seien lediglich die Teilnahme Chinas und der ausschließliche Fokus auf Landwirtschaft.

Die G-22 betonte, dass man die Scherben aufsammeln und die Verhandlungen dort wieder aufnehmen würde, wo man sie abgebrochen hat. Ein Prozess so komplex wie Landwirtschaft würde nun mal durch Höhen und Tiefen gehen. Deswegen sei die jetzige Situation kein Ende, sondern eher ein neuer Anfang. Die G-22 wies die Anspielung zurück, die Inflexibilität der Gruppe hinsichtlich Landwirtschaft habe die Verhandlungen gekippt. Celso Amorim, Brasiliens Handelsminister, formulierte es so: „Wenn man sich in gewissen Fragen zusammmentut, erzielt man Fortschritte – ich schätze, bei den Singapur-Themen fehlte ein solcher Zusammenschluss.“

AKP/LDC/AU: Diese Allianz ärmster Länder bedauerte, dass die abschließenden Verhandlungen mit „einem Thema [anfangen], zu dem [ihre Mitglieder] eine sehr, sehr gefestigte“ Position hatten. Alle drei Parteien der Allianz hatten ihre Ablehnung gegen die Aufnahme von Verhandlungen über irgendein Singapur-Thema in früheren Ministererklärungen deutlich gemacht und hätten eigentlich gar keine andere Wahl gehabt, als das

Angebot der EU, nur zwei davon fallen zu lassen, abzulehnen. Die Allianz war auch darüber enttäuscht, dass ihre Hauptthemen am Ende der Verhandlungen gar nicht mehr angesprochen wurden, d.h. Landwirtschaft, Marktzugang für Industriegüter, S&D und – natürlich – Baumwolle. Der Sprecher der LDCs und Handelsminister von Bangladesh, Amir Chowdhury, sagte, er glaube, die Allianz hätte mehr Flexibilität bei den Singapur-Themen gezeigt, wäre im Bereich Baumwolle mehr angeboten worden. Der Abschnitt über Baumwolle im zweiten Textentwurf der Ministererklärung wurde als Schlag ins Gesicht vieler afrikanischer Staaten und anderer armer Baumwoll-produzierender Länder aufgefasst. Ihre Hoffnung sei durch die allgemeine Sympathie genährt worden, mit der die Initiative nur ein paar Tage zuvor in der Plenarsitzung der Minister aufgenommen worden war.

**Cairns-Gruppe:** Die Cairns-Gruppe trat in Cancun kaum in Erscheinung. Mehrere der wichtigsten EL haben wohl ihre Energie in die Arbeit der G-22 gesteckt, der sie nun angehören.

Am Ende der Verhandlungen veröffentlichte Australien eine Erklärung, in der es seine Enttäuschung zum Ausdruck brachte, dass den Bauern dieser Welt ein Gewinn versagt wurde.

**EU:** Sichtlich enttäuscht und frustriert machte EU-Handelskommissar Pascal Lamy keinen Hehl daraus, dass seiner Ansicht nach „Cancun gescheitert [sei]“. Zwar sei die Doha-Runde noch nicht gestorben, aber befände sich doch immerhin „auf der Intensivstation“, so Lamy weiter. Er betonte auch, dass dieses Ergebnis „nicht nur ein ernster Rückschlag für die WTO, sondern auch eine verpasste Gelegenheit“ für IL und EL gleichermaßen sei. Lamy und der Agrarkommissar Fischler betonten beide, dass die Vorschläge aus Cancun, einschließlich Landwirtschaft und der Singapur-Themen, weiterhin zur Verhandlung stünden.

Statt einzelne Länder zu beschuldigen, schob Lamy das Scheitern auf die Verfahren und Regeln der WTO, die dem Gewicht der Aufgaben der Organisation nicht gewachsen gewesen seien und die Diskussionen zwischen den 146 Mitgliedern nicht in einer konsensfähigen Weise zu lenken vermochten. „Die WTO ist und bleibt eine mittelalterliche Organisation“, sagte Lamy, der dies bereits 1999 in Seattle formuliert hatte. Lamy hob hervor, dass die Reform sorgfältige Reflektion und Beratung mit EU-Mitgliedstaaten benötige und sprach die Möglichkeit an, dass die EU eine aktivere Haltung einnehmen und Vorschläge unterbreiten könnte.

Auf die Frage, ob er glaube, dass am Termin Ende 2004 für die Beendigung der Verhandlungen festgehalten werden könne, sagte Lamy, dazu hätten 50% der Doha-Agenda in Cancun besprochen werden müssen, tatsächlich hätte man aber nur etwa 30% erreicht.

**USA:** Die USA reagierten auf das Scheitern der Gespräche mit kaum verhüllter Frustration. Der US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick beklagte, die USA seien nach Cancun gekommen und bereit gewesen, eine Fülle von Themen zu verhandeln, einschließlich Landwirtschaft. Nun seien diese Ambitionen durch EL zerstört worden, die anscheinend mehr an „taktischer Rhetorik“ als an konkreten Fortschritten interessiert seien. Zoellick verurteilte gewisse EL wegen ihrer Inflexibilität in den Verhandlungen und merkte an: „Frustration hat keine Methode“.

Seine Bemerkungen, die sich insbesondere an die G-22 und Brasilien richteten, enthielten gemischte Signale in Hinblick auf die Zukunft der US-Agrarhandelspolitik. Zum einen betonte Zoellick, dass die USA wegen der fehlenden multilateralen Fortschritte offensiv bilaterale und regionale Handelsabkommen verfolgen würden; zum anderen zeigte er seine Enttäuschung über die südamerikanischen Länder, die „Gelegenheiten vertan“ hätten, Subventionen zu kürzen und den Marktzugang zu erweitern durch Vertreten von Positionen, die die notwendige Flexibilität vermissen liessen. Das Scheitern der Gespräche in Cancun könnte die Ministergespräche über die Freihandelszone der beiden Amerikas (FTTA), bei denen Landwirtschaft ein wichtiges Thema ist, stark komplizieren.

**Japan:** Japan wollte die Schuld für den Stillstand auf die Singapur-Themen abwälzen und bestand darauf, es habe die nötige Flexibilität gezeigt, um in den Diskussionen voranzukommen. Japan drängte weiterhin auf Verhandlungen über die Singapur-Themen und sagte, es gehe hier um „die der Festlegung von Regeln, und wir alle brauchen Regeln“. In der ähnlich strittigen Landwirtschaftsfrage sagte Japan, es werde sich weiterhin mit der G-10 beraten, um Zollquotenausweitung und Zollbegrenzung zu verhindern.

Es fügte hinzu, es könnte und würde diesen Vorschlägen nicht zustimmen.

**CARICOM:** Billie Milla, Koordinatorin der Gemeinschaft der Karibischen Staaten (CARICOM), widersprach den Einschätzungen einiger der Hauptakteure, dass es Fortschritte in der Landwirtschaft gegeben hätte. Stattdessen behauptete sie, dass sehr wenig erreicht wurde, was für die CARICOM relevant gewesen wäre. Sie betonte, alle würden mit leeren Händen nach Hause fahren und keiner habe irgendetwas erreicht.

**Generaldirektor Supachai:** WTO-Generaldirektor Supachai Panitchpakdi war „enttäuscht, aber nicht entmutigt“ und fügte hinzu, die Mitglieder seien „einer endgültigen Vereinbarung sehr, sehr nahe“ und in allen Bereichen seien echte Fortschritte erzielt worden, einschließlich des Marktzugangs für Industriegüter und „sogar den Singapur-Themen“. Er forderte die Mitglieder auf, „sich über nationale Interessen zu erheben“ und die multilateralen Ziele im Blick zu behalten. „Wir können nicht zulassen, dass die Runde entgleist. Wir müssen sie wieder auf die richtige Spur setzen“, so Supachai.

**Reaktionen der Zivilgesellschaft:** In ihren unmittelbaren Reaktionen beschuldigten ActionAid, Oxfam und Greenpeace die EU und USA, die Gespräche zunichte gemacht zu haben. Das International Gender And Trade Network und das Africa Trade Network feierten das Scheitern der Gespräche als Ausdruck „einer großen politischen Verlagerung der Machtverhältnisse in der WTO, wobei EL der Macht trotz extremen Drucks und Einschüchterung erfolgreich getrotzt haben“. Der WWF sagte, das Scheitern stehe für eine Chance für Nachhaltigkeit, und die Regierungen sollten sich jetzt darauf konzentrieren, die WTO-Agenda zu verschlanken und sich mit Fragen zur nachhaltigen Entwicklung in Foren außerhalb der WTO befassen. Die europäische Wirtschaftsgruppe UNICE und das Europäische Dienstleistungsforum haben andererseits ihre Enttäuschung über die verpassten Chancen in Cancun zum Ausdruck gebracht.

## Der Weg nach vorn

Momentan ist nicht ganz klar, auf welcher Basis die Gespräche in Genf weitergeführt werden sollen, vor allem, weil es keinen Plan B für den Fall des Scheiterns der Konferenz gegeben hat. Weder der erste noch der zweite Textentwurf der Minister wurde von den Mitgliedern verabschiedet. Die kurze Ministererklärung besagt schlicht, dass die Mitglieder „all die wertvolle Arbeit, die in dieser Konferenz geleistet wurde, [einbringen]. In den Bereichen, wo wir Formulierungen besonders nah gekommen sind, wollen wir diese Annäherung beibehalten, wobei wir an einem akzeptablen Gesamtergebnis arbeiten.“ Was aber wird in den Bereichen passieren, in denen kein hohes Niveau an Annäherung erreicht wurde?

Man muss aber auch den veränderten Kontext mit in Betracht ziehen. Einige Beobachter sagen, dass die EL nach Cancun – zu Recht oder zu Unrecht – nicht denselben Grad an Sympathie genießen werden wie nach der gescheiterten Konferenz in Seattle, wo der Grundstein für die Doha-Runde gelegt wurde. Andere prognostizieren, dass die Einigkeit zwischen vielen ELn das Kräftegleichgewicht in der Organisation zu ihren Gunsten verändern wird.

Außerdem glaubt niemand, dass die Doha-Runde wie vorgesehen bis 2005 beendet sein wird, noch ist jemand bereit, eine Wette auf die möglichen Ergebnisse abzuschließen. Das verändert den Rahmen für einige regionale Prozesse wie das FTTA und die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die zwischen EU und AKP-Staaten verhandelt werden. Die Karibik führt demnächst Verhandlungen in drei Foren zur gleichen Zeit – der EU, dem FTTA und der WTO – und drei große Ministertreffen sind in den nächsten drei Monaten angesetzt. Ein Repräsentant der CARICOM sagte, dass die Staaten es vorgezogen hätten, die WTO-Verhandlungen zuerst abzuschließen, um somit einen Rahmen für regionale Gespräche vorzugeben.

USA und EU gaben beide schließlich deutliche Erklärungen über die Beschlussprozesse der WTO ab. Sie sagten, die Institution sei zu kompliziert, um Ergebnisse zu erzielen. Das könnte entweder dazu führen, dass sie versuchen werden, die Strukturen zu ändern, oder dazu, dass sie ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf bilaterale und regionale Bemühungen konzentrieren werden.